



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2025

DOCUMENTO IN CONSULTAZIONE

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

2025

Delibera n. ____ del ____ 2025

PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ

Avv. Giuseppe Busia

COMPONENTI DEL CONSIGLIO

Consuelo del Balzo

Luca Forteleoni

Paolo Giacomazzo

Laura Valli

SEGRETARIO GENERALE

Filippo Romano

Sommario

PREMESSA.....	15
LA STRATEGIA 2026-2028 PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E PER LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA E DELL'INTEGRITÀ PUBBLICA PER L'ITALIA.....	19
PARTE GENERALE – SOTTOSEZIONE “RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA” IN COORDINAMENTO CON LE ALTRE SOTTOSEZIONI/SEZIONI DEL PIAO.....	38
PREMESSA.....	39
1. ESITI DELLE VALUTAZIONI SVOLTE DA ANAC SULLE SOTTOSEZIONI “RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA”	40
2. VALORE PUBBLICO E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA	42
3. I CONTENUTI DELLA SOTTOSEZIONE “ <i>RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA</i> ”	43
4. IL COORDINAMENTO DELLA SOTTOSEZIONE “RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA” CON LE ALTRE SEZIONI	49
4.1. Obiettivi strategici	50
4.2. Mappatura unica ed integrata	52
4.3. Monitoraggio integrato	52
5. IL COORDINAMENTO TRA RPCT E GLI ALTRI RESPONSABILI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PREDISPOSIZIONE DEL PIAO.....	53
6. REGOLE REDAZIONALI PER ELABORARE LA SOTTOSEZIONE “RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA”	58
7. LE SEMPLIFICAZIONI DEL PIAO APPLICABILI ANCHE AL PTPCT	59
PARTE SPECIALE CONTRATTI PUBBLICI	62
1. PREMESSA	63
2. DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI	64
2.1. Importanza del corretto utilizzo delle PAD.....	66
2.1.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	67
2.2. Importanza del corretto utilizzo del FVOE	68
2.2.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	70
3. IL CONFLITTO DI INTERESSI NEI CONTRATTI PUBBLICI	71
3.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	72

4.	PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI CENTRALIZZATI, AGGREGATI E DELEGATI.....	75
4.1.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	76
5.	APPALTI SU DELEGA DI STAZIONI APPALTANTI NON QUALIFICATE.....	81
5.1.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	83
6.	FASE ESECUTIVA	84
6.1.	Contratti pubblici Servizi e Forniture – Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione.....	87
6.2.	Contratti pubblici di Lavori – Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione ...	93
6.3.	Subappalto	97
6.3.1.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	98
6.4.	Accordo di collaborazione	107
6.4.1.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	108
7.	COLLEGIO CONSULTIVO TECNICO (CCT)	109
7.1.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione	110
8.	SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI	113
8.1.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione nella qualificazione per la progettazione e l'affidamento.....	115
8.2.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione nella qualificazione per l'esecuzione	117
9.	APPENDICE – LA GESTIONE INFORMATIVA DIGITALE - ALLEGATO I.9. DEL D.LGS. N. 36/2023.....	118
9.1.	Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione nella gestione informativa digitale delle costruzioni	120
	PARTE SPECIALE DECRETO LEGISLATIVO 8 APRILE 2013, N. 39	125
1.	PREMESSA	126
2.	I RECENTI INTERVENTI SUL D.LGS. N. 39/2013.....	126
2.1.	Le modifiche all'articolo 4 del d.lgs. n. 39/2013	126
2.1.1.	Gli Orientamenti di ANAC sulla nuova causa di esclusione dell'inconferibilità di cui all'art. 4, co. 1-bis.....	130
2.2.	Le modifiche normative agli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 39/2013.....	132
3.	I RAPPORTI TRA LE FATTISPECIE DI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DI CUI AL D.LGS. N. 39/2013 E QUELLE DI CUI AL D.LGS. N. 201/2022 SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI (SPL).....	136
4.	I RAPPORTI TRA L'ACCERTAMENTO DEL RPCT E L'ACCERTAMENTO DI ANAC	140

5. VADEMECUM OPERATIVO PER LO SVOLGIMENTO DELLE VERIFICHE DA PARTE DEI RPCT	142
5.1. Tempistica, strumenti e modalità delle verifiche	142
6. L'AUSILIO DI ANAC	147
PARTE SPECIALE TRASPARENZA - ANALISI CRITICITÀ SEZIONE AT.....	150
1. PREMESSA	151
2. LE MODALITÀ DI PUBBLICAZIONE DEI DATI, INFORMAZIONI E DOCUMENTI NELLA SEZIONE "AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE"	151
2.1. La normativa di riferimento: il d.lgs. n. 33/2013	151
2.2. Le indicazioni di ANAC	152
2.3. Le indicazioni di AGID in tema Accessibilità	154
2.4. Fattori determinanti per assicurare adeguati livelli di trasparenza	155
2.5. Criticità e raccomandazioni	155
2.5.1. Mancata accessibilità alle informazioni nella sezione AT dei siti istituzionali	156
2.5.2. Pubblicazione nella sezione AT non conforme alla normativa e/o alle delibere ANAC	156
2.5.3. Mancata riconoscibilità della sezione AT	160
2.5.4. Disomogeneità nelle modalità di pubblicazione dei contenuti della sezione AT	161
2.5.5. Mancata indicizzazione delle informazioni nella sezione AT	162
2.5.6. Sezione AT sul sito del fornitore con identità visiva diversa da quella dell'amministrazione	162
2.5.7. Mancata/difficile accessibilità alla sezione AT dai dispositivi mobili	164
3. COME MIGLIORARE LA CONOSCIBILITÀ DEI CONTENUTI DELLA SEZIONE AT: MAPPA DEI LINK	164
4. APPENDICE SULL'ACCESSIBILITÀ DEI DOCUMENTI PDF	166

Allegati:

All. n°1 Schemi esplicativi per una corretta applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo dell'8 marzo 2013 n. 39

Elenco degli acronimi e delle abbreviazioni più utilizzati.

ACRONIMO	DESCRIZIONE
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
All.	Allegato
Del.	Delibera
DFP	Dipartimento della Funzione Pubblica
LLGG	Linee guida
OIV	Organismo indipendente di valutazione
PIAO	Piano integrato di attività e organizzazione
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
POC	Programma Operativo complementare
PTPCT	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
BDNCP	Banca dati nazionale dei contratti pubblici
AGID	Agenzia per l'Italia Digitale
AT	Amministrazione Trasparente
PAD	Piattaforme di approvvigionamento digitale
FVOE	Fascicolo virtuale dell'operatore economico
VP	Valore Pubblico
RUP	Responsabile unico di progetto
SSAA	Stazioni appaltanti
OE	Operatore Economico
DL	Direttore dei lavori
DEC	Direttore dell'esecuzione del contratto
CCT	Collegio consultivo tecnico
AUSA	Anagrafe unica delle stazioni appaltanti
SPL	Servizi pubblici locali

Elenco dei principali riferimenti normativi

RIFERIMENTO NORMATIVO PER ESTESO	ABBREVIAZIONE
Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione)	I. n. 190/2012
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)	d.lgs. n. 267/2000
Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001))	I. n. 388/2000
Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)	d.lgs. n. 165/2001
Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali) e ss.mm.ii.	d.lgs. n. 196/2003
Legge 9 gennaio 2004, n. 4 (Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici).	L. n. 4/2004
Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale) e ss.mm.ii.	d.lgs. n. 82/2005
Legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia)	I. n. 136/2010
Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136)	d.l. n. 159/2011
Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)	d.lgs. n. 33/2013
Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti	d.lgs. n. 39/2013

RIFERIMENTO NORMATIVO PER ESTESO**ABBREVIAZIONE**

privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012)

Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)

d.P.R. n. 62/2013

Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione)

Direttiva 23/2014/UE

Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE)

Direttiva 24/2014/UE

Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE)

Direttiva 25/2014/UE

Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari)

d. l. n. 90/2014

Regolamento (UE) 2016/679 del parlamento europeo e del consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE

Regolamento
UE/2016/679

Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi

d.lgs. n. 97/2016

RIFERIMENTO NORMATIVO PER ESTESO**ABBREVIAZIONE**

dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP))

d.lgs. n. 175/2016

Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia. (Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113)

d. l. n. 80/2021

Legge 6 agosto 2021 n. 113 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia)

l. n. 113/2021

Decreto del Presidente della Repubblica del 24 giugno 2022 n. 81 “Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione”.

d.P.R. n. 81/2022

Decreto del Ministro della Funzione Pubblica 30 giugno 2022, n. 132 “Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione”.

D.M. n. 132/2022

Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”.

d.lgs. n. 201/2022

Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 “Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e

d.lgs. n. 24/2023

del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. (DECRETO WHISTLEBLOWING)".

Decreto legislativo 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".

d.lgs. n. 36/2023

Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"

d.lgs. n. 209/2024

Legge 5 marzo 2024, n. 21 "Interventi a sostegno della competitività dei capitali e delega al Governo per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile, per la modifica delle disposizioni del codice di procedura civile in materia di arbitrato societario, nonché per la modifica di ulteriori disposizioni vigenti al fine di assicurarne il miglior coordinamento, nonché delega al Governo per la riforma organica e il riordino del sistema sanzionatorio e di tutte le procedure sanzionatorie recati dal medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998".

l. n. 21/2024

Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202 "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi".

d. l. n. 202/2024

RIFERIMENTO NORMATIVO PER ESTESO**ABBREVIAZIONE**

Legge 21 febbraio 2025, n. 15 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi”.

l. n. 15/2025

Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 “Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni”.

d. l. n. 25/2025

Legge 9 maggio 2025, n. 69 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni”.

l. n. 69/2025

VISTA la legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”* e in particolare l’art. 1, co. 2 e 2-bis, che prevedono rispettivamente l’adozione del PNA da parte dell’Autorità nazionale anticorruzione e che il PNA ha durata triennale ed è aggiornato annualmente;

VISTO il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*;

VISTO il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012”*;

VISTO l’art. 19, co. 15, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 *«Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari»* che trasferisce all’Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all’articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 recante *«Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione»*;

VISTO il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 recante *“Codice dell’amministrazione digitale”* e ss.mm.ii.;

VISTO il [PNA 2019](#), adottato con delibera ANAC del 13 novembre 2019, n.1064 ed in particolare l’Allegato 1 *“Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi”*;

VISTO l’art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (conv. in legge 6 agosto 2021, n. 113), *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”*, che ha introdotto all’art. 6 per le pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001 il Piano di attività e di organizzazione in cui elaborare anche la sezione relativa alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;

VISTO il d.P.R. del 24 giugno 2022, n. 81, adottato in attuazione dell'art. 6, co. 5, del decreto-legge n. 80/2021 per l'individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione;

VISTO il D.M. del 30 giugno 2022, n. 132, adottato in attuazione dell'art. 6, co. 6, del decreto-legge n. 80/2021 sul Piano tipo;

VISTO il documento recante “[Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022](#)”, approvato dal Consiglio dell'Autorità in data 2 febbraio 2022;

VISTI il [PNA 2022 e relativi Allegati, adottati con delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023](#);

VISTO il d.lgs. del 10 marzo 2023, n. 24 “*Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. (DECRETO WHISTLEBLOWING)*”;

VISTO il d.lgs. del 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*” come modificato ed integrato dal Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 recante “*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*”;

VISTA la [delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023](#), Adozione del provvedimento di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, “*Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale*”;

VISTA la [delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023](#), Adozione del provvedimento di cui all'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo n. 31 marzo 2023, n. 36, “*Individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo*

2013, n. 33” come modificata dalla [delibera 601 del 19 dicembre 2023](#) e il relativo allegato 1);

VISTA la [delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023](#) “*Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*”;

VISTO l’Aggiornamento 2023 del PNA 2022 adottato con [delibera n. 605 del 19 dicembre 2023](#);

VISTO l’Aggiornamento 2024 del PNA 2022 adottato con [delibera n. 31 del 30 gennaio 2025](#);

VISTO il documento recante “[Indicazioni per la predisposizione della Sottosezione 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza](#)” approvato dall’Autorità nell’adunanza del 23 luglio 2025;

VISTA la decisione del Consiglio dell’Autorità del 30 luglio 2025 con cui è stato approvato lo Schema di PNA 2025 e disposta la consultazione pubblica dal 7 agosto 2025 al 30 settembre 2025;

VALUTATE le osservazioni e i contributi pervenuti durante la consultazione;

VISTA la decisione del Consiglio dell’Autorità del di approvazione del testo del PNA per l’invio al Comitato interministeriale e alla Conferenza unificata ai fini dell’acquisizione dei rispettivi pareri;

VISTO il parere favorevole espresso dalla Conferenza Unificata nella seduta del....., comunicato con nota prot. del..... ;

VISTO il parere favorevole espresso dal Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione nella seduta del....., comunicato con nota prot..... del.....;

IL CONSIGLIO DELL’AUTORITÀ

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data _____

Il Segretario

Premessa

Il sistema italiano di prevenzione della corruzione¹ trova fondamento nella legge del 6 novembre 2012, n. 190 che individua delle priorità nella prevenzione della corruzione trasversali a tutte le amministrazioni dal livello centrale al livello locale quali la previsione di alcune aree generali obbligatorie considerate ad elevato rischio corruttivo, da presidiare con adeguate misure di prevenzione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) – inteso quale atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni/enti ai fini dell'adozione dei propri piani - individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione. Costituisce, pertanto, lo strumento cardine del sistema di prevenzione della corruzione nazionale.

I PNA adottati finora dall'Autorità hanno assunto caratteristiche consolidate e peculiari che nel tempo li hanno resi documenti ampiamente consultati, studiati, utilizzati da portatori di interesse² sia diretti sia indiretti.

Con l'intento di innovare nella continuità, il PNA 2025 propone per la prima volta un disegno di strategia per la prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza e dell'integrità pubblica per l'Italia articolata in linee strategiche, obiettivi, azioni concrete, risultati attesi e indicatori.

È una modalità di individuazione e presentazione dei contenuti che, a livello internazionale, è raccomandata e considerata come una buona pratica dalle principali organizzazioni e *fora* internazionali e che numerosi Paesi adottano come standard. Tale strategia potrà essere sviluppata e perfezionata nel tempo, anche con il contributo di tutti i portatori di interesse - amministrazioni, società civile, cittadini - e arricchita con eventuali iniziative specifiche promosse dalle stesse amministrazioni/enti, in un percorso condiviso per dotare il Paese di uno strumento di prevenzione della corruzione

¹ Con la legge n. 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "prevenzione della corruzione" che comprende misure con cui si creano le condizioni per rendere difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla medesima legge.

Quest'ultima non modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione, ma, per la prima volta, in modo organico introduce e, laddove già esistenti, mette a sistema misure che incidono su condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

Con la legge n. 190/2012 è stato, dunque, introdotto un sistema per prevenire la corruzione amministrativa, secondo un'accezione diversa e più ampia di quella penalistica, che ricomprende anche condotte che possono ugualmente generare situazioni di malfunzionamento dell'amministrazione e considerate con sfavore dall'ordinamento giuridico.

² Gli *stakeholder*, o portatori di interessi, sono individui, gruppi o organizzazioni su cui ricadono gli effetti delle attività o delle decisioni di un'amministrazione/ente e che possono quindi orientare quest'ultima nelle proprie azioni e strategie.

ancora più chiaro, fruibile ed efficace che contribuirà a innalzare ulteriormente il livello e il riconoscimento delle politiche e delle pratiche di prevenzione della corruzione dell'Italia.

Si tratta di un nuovo approccio che non sostituisce il precedente, ma che lo rafforza e mira a valorizzare ulteriormente i contenuti del PNA, presentandoli in una modalità innovativa, sintetica e immediatamente intellegibile.

Tale modalità permette altresì di avere una visione di insieme schematica e chiara della direzione verso cui le politiche e le pratiche di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza e dell'integrità pubblica devono tendere e di esplicitare gli attori coinvolti, le azioni concrete, i tempi di attuazione e i risultati attesi (per quanto possibile misurabili oggettivamente).

La strategia nazionale anticorruzione presentata nel presente PNA è riferita al triennio 2026-2028 e si articola in 6 linee strategiche, 12 obiettivi, declinati in azioni, tempi, risultati attesi, indicatori e target per anno. Esclusivamente per ANAC, include, altresì, il II semestre del 2025, in cui l'Autorità stessa implementerà azioni propedeutiche allo sviluppo degli obiettivi per il periodo 2026-2028.

Alcuni degli obiettivi sono in capo ad ANAC, altri in capo alle amministrazioni/enti, destinatari della disciplina in materia. I beneficiari finali sono tutti i portatori di interesse e, in particolare, i cittadini.

Oltre alla nuova strategia, il PNA 2025 sviluppa specifici contenuti predisposti dall'Autorità valorizzando le prime esperienze applicative della normativa in materia di Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) emerse nel corso dell'attività di vigilanza di ANAC e in sede consultiva. Se da un lato, infatti, queste hanno confermato i benefici in termini di razionalizzazione e semplificazione degli strumenti programmatori, dall'altro hanno fatto emergere alcune criticità legate soprattutto alla complessità dell'integrazione e del coordinamento tra le diverse Sezioni e Sottosezioni del PIAO.

Sono state poi considerate alcune problematiche riscontrate da ANAC rispetto all'implementazione della sezione "*Amministrazione Trasparente*" (di seguito AT) nei siti istituzionali, anche tramite la sperimentazione di strumenti informatici automatici (*web crawling*).

Si è inoltre tenuto conto dei recenti interventi normativi, che hanno apportato significative modifiche sia al regime delle inconfiribilità e incompatibilità che alla materia dei contratti pubblici.

I contenuti sviluppati sono confluiti in una Parte Generale e in tre approfondimenti di Parte Speciale.

Nella Parte Generale vengono fornite indicazioni volte ad indirizzare le amministrazioni/enti e i RPCT ad un migliore coordinamento tra la Sottosezione *“Rischi corruttivi e trasparenza”* e quelle che compongono le restanti parti del PIAO, in un’ottica di programmazione unitaria. In particolare, sono evidenziati i principali aspetti con cui trova attuazione la logica di integrazione, sia con riferimento ai contenuti (obiettivi strategici, mappatura unica ed integrata, monitoraggio integrato) che alla collaborazione del RPCT con gli altri responsabili coinvolti nel processo di predisposizione del PIAO. Inoltre, per rendere di facile lettura e immediatamente comprensibili i contenuti della Sottosezione e fornire una guida ai RPCT e alle amministrazioni/enti, sono suggerite alcune regole redazionali per una corretta elaborazione della Sottosezione.

La Parte speciale tratta tre diversi ambiti.

Nel primo Approfondimento, che riguarda i contratti pubblici, sono esaminate alcune delle fattispecie previste dal Codice dei contratti e monitorate nella loro prima attuazione ed altre interessate dalle modifiche introdotte nel d.lgs. n. 36/2023 dal decreto legislativo n. 209 del 31 dicembre 2024, recante *“Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”*, che oltre a elementi di novità, presentano possibili criticità sotto il profilo della trasparenza e dell'esposizione al rischio corruttivo. Rispetto ai processi attinenti agli istituti introdotti/modificati dal Codice/Correttivo, sono individuati rischi corruttivi e suggerite misure di prevenzione. I profili esaminati attengono, in particolare, al mancato utilizzo delle piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) ed all'erroneo utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), al tema del conflitto di interessi, alla programmazione delle centrali di committenza, all'esecuzione, al subappalto e all'interoperabilità tra metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni e le PAD, al sistema delle qualificazioni delle stazioni appaltanti, al ruolo del Responsabile Unico di Progetto, alla disciplina dei CCT sotto i profili della nomina e delle incompatibilità specifiche e della gestione del conflitto di interessi di chi ne fa parte e agli accordi di collaborazione.

Chiude questo approfondimento una appendice espressamente dedicata all'Allegato I.9. del d.lgs. n. 36/2023 e alla gestione informativa digitale delle costruzioni.

Le indicazioni formulate sono da ritenersi, quando non compatibili, aggiornamenti rispetto al [PNA 2022](#) e al successivo [Aggiornamento 2023 al PNA 2022](#).

Il secondo Approfondimento riguarda le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013. L'Autorità ha ritenuto opportuno orientare le amministrazioni/enti nell'applicazione delle disposizioni del decreto, descrivendo le principali novità della disciplina e i rapporti tra il d.lgs. n. 39/2013 e alcune specifiche fattispecie introdotte dal d.lgs. n. 201/2022 in materia di servizi pubblici locali. Al contempo, ha elaborato per i RPCT indicazioni operative rispetto ai relativi compiti e ai poteri di accertamento e verifica delle inconferibilità e incompatibilità, anche in relazione ai poteri di vigilanza di ANAC. L'approfondimento è corredato da un allegato contenente schemi esplicativi delle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità previste dal d.lgs. n. 39/2013, che l'Autorità ha predisposto, a fini collaborativi, per una corretta applicazione del decreto e per supportare i soggetti che rendono le dichiarazioni ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013. L'obiettivo è quello di ingenerare in capo ai potenziali destinatari delle previsioni normative maggiore consapevolezza della *ratio* e degli ambiti di applicazione delle stesse.

L'ultimo Approfondimento è dedicato alla trasparenza. ANAC ha inteso supportare le amministrazioni/enti nella corretta implementazione della sezione AT nei siti istituzionali, quale preconditione per garantire la trasparenza e rendere accessibili ai cittadini le informazioni sull'organizzazione, sulle attività e sulla gestione delle risorse pubbliche. Pertanto, sono descritte - anche con immagini - alcune criticità nell'attuazione degli obblighi di trasparenza riscontrate da ANAC e formulate una o più raccomandazioni per superarle e per garantire la fruibilità e l'accessibilità dei dati pubblicati in AT da parte di tutti.

Una migliore accessibilità delle sezioni AT gratifica l'impegno riposto dalle amministrazioni/enti nella relativa implementazione e valorizza lo strumento nella direzione del passaggio dalla conoscibilità alla conoscenza della attività delle amministrazioni/enti.

Le indicazioni contenute nel presente PNA valgono per la programmazione anticorruzione per il triennio 2026-2028.

Il PNA è stato adottato in via preliminare dal Consiglio dell'Autorità nella seduta del 30 luglio 2025 ed è posto in consultazione pubblica dal 7 agosto al 30 settembre 2025. La sua predisposizione è frutto di un lavoro di scambio e di collaborazione fra gli uffici dell'Autorità coinvolti per i diversi settori di competenza.

*La strategia 2026-2028 per la prevenzione
della corruzione e per la promozione della
trasparenza e dell'integrità pubblica per l'Italia*

La strategia per la prevenzione della corruzione e per la promozione della trasparenza e dell'integrità pubblica per l'Italia che ANAC ha predisposto nel presente PNA è riferita al triennio 2026-2028; esclusivamente per ANAC, include, altresì, il II semestre del 2025, in cui l'Autorità stessa implementerà azioni propedeutiche allo sviluppo degli obiettivi per il periodo 2026-2028.

L'attuazione della strategia sarà monitorata annualmente e valutata complessivamente al termine del triennio. Ogni anno la strategia potrà essere aggiornata e integrata per migliorarla, anche grazie al contributo degli *stakeholders*.

La strategia, come rappresentato di seguito, si articola in n. 6 linee strategiche, n. 12 obiettivi, n. 31 azioni concrete a cui sono associati risultati attesi, indicatori e target per il monitoraggio e la valutazione.

Per ogni **linea strategica** sono individuati obiettivi specifici declinati in azioni, tempi, risultati attesi, indicatori e target per anno.

Gli **obiettivi**, con la loro articolazione, danno attuazione alle linee strategiche. Essi sono posti sia in capo ad ANAC, quale Autorità deputata a regolare e controllare l'attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione, che alle amministrazioni/enti destinatari della disciplina in materia. Per n. 2 degli obiettivi posti in capo ad ANAC è previsto anche il coinvolgimento di altre istituzioni che partecipano ai relativi progetti; di ciò è data evidenza, nella tabella che segue, con apposito asterisco in corrispondenza dell'indicazione del campo "Attori".

Le **azioni**, con il relativo **risultato atteso**, rappresentano le iniziative da intraprendere da parte degli attori individuati nella lotta alla corruzione per il raggiungimento degli obiettivi.

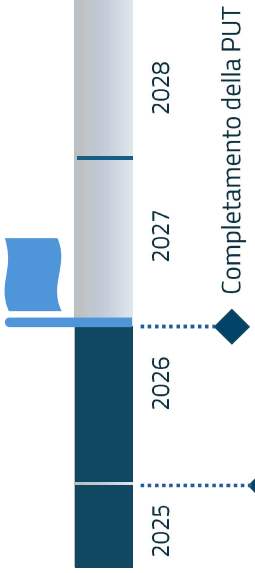
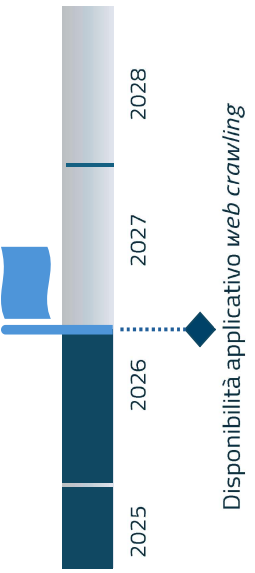
I **tempi** sono le annualità di riferimento per lo svolgimento dell'azione.

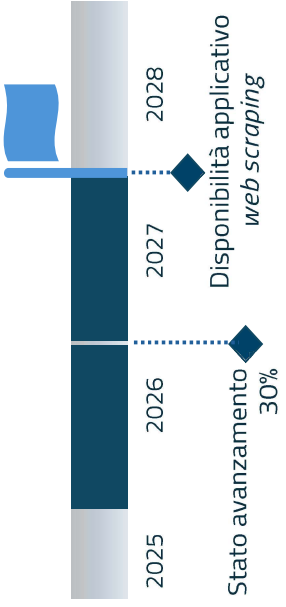
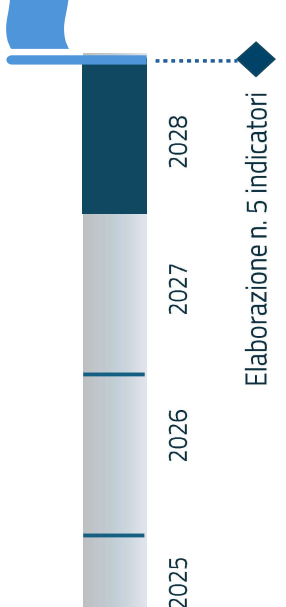
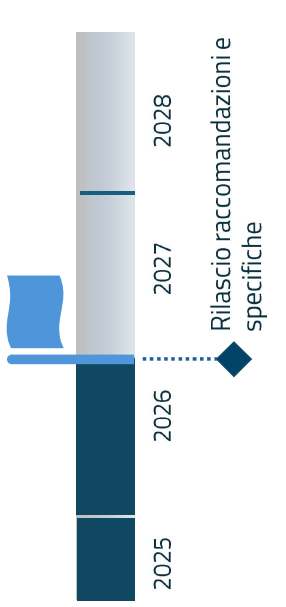
Gli **indicatori** previsti sono o di tipo quantitativo (ad es. percentuale, numeri) o di tipo dicotomico (sì/no, presenza/assenza); si tratta di parametri verificabili che consentono di monitorare in modo tangibile e oggettivo i risultati raggiunti.

Il **target per anno** rappresenta la *timeline*/stato di avanzamento per il risultato atteso.

LINEE STRATEGICHE	OBIETTIVI	AZIONI
Linea Strategica 1 Razionalizzazione della pubblicazione di dati e documenti pubblici per una maggiore accessibilità e fruibilità e per una trasparenza al servizio dei cittadini	OBIETTIVO 1.1: Semplificazione, digitalizzazione e interoperabilità tra Banche Dati ai fini della raccolta e consultazione dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare da parte delle amministrazioni/enti ai sensi del d.lgs. 33/2013	N. 5 AZIONI
	OBIETTIVO 1.2: Incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni pubblicate dalle amministrazioni/enti nella sezione "Amministrazione Trasparente"	N. 3 AZIONI
Linea Strategica 2 Semplificare e digitalizzare i processi di predisposizione dei piani di integrità (sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO del PIAO/ PTPCT) per ridurre gli oneri sulle amministrazioni e fornire strumenti più accessibili da parte dei cittadini	OBIETTIVO 2.1: Semplificazione e digitalizzazione della programmazione delle misure di prevenzione della corruzione	N. 4 AZIONI
	OBIETTIVO 2.2: Partecipazione alle iniziative e attività sperimentali per semplificare e digitalizzare la programmazione anticorruzione	N. 3 AZIONI
Linea Strategica 3 Creazione e protezione di "valore pubblico" attraverso gli strumenti di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità	OBIETTIVO 3.1: Promuovere l'integrazione e il coordinamento del sistema anticorruzione con gli altri strumenti di programmazione nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), e la semplificazione della mappatura dei rischi di corruzione per le aree obbligatorie trasversali a tutte le organizzazioni e per le aree specifiche	N. 1 AZIONE
	OBIETTIVO 3.2: Realizzare forme di integrazione e coordinamento tra la programmazione anticorruzione e gli altri strumenti di pianificazione nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)	N. 2 AZIONI
Linea Strategica 4 Garantire la correttezza e migliorare la trasparenza degli affidamenti degli incarichi pubblici	OBIETTIVO 4.1: Supportare la corretta attuazione della disciplina in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi	N. 3 AZIONI
	OBIETTIVO 4.2: Rafforzare i processi di controllo sull'affidamento degli incarichi pubblici	N. 2 AZIONI
Linea Strategica 5 Digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti in una prospettiva di semplificazione e di servizio agli stakeholders	OBIETTIVO 5.1: Integrare le banche dati per la gestione dei flussi informativi relativi alla fase di esecuzione dei contratti	N. 2 AZIONI
	OBIETTIVO 5.2: Consolidare la digitalizzazione dei processi di approvvigionamento con particolare riferimento alla fase di esecuzione dei contratti	N. 2 AZIONI
Linea Strategica 6 Consolidamento delle pratiche di whistleblowing coinvolgendo tutti i portatori di interesse	OBIETTIVO 6.1: Supportare gli stakeholder attraverso l'adozione di linee guida sui canali interni di segnalazione e attraverso iniziative di formazione e sensibilizzazione degli enti del terzo settore	N. 2 AZIONI
	OBIETTIVO 6.2: Allineare i canali di segnalazione interni e formare e sensibilizzare il personale in base alle nuove indicazioni ANAC contenute nelle linee guida	N. 3 AZIONI
Legenda Obiettivi ANAC Obiettivi altre Amministrazioni		

Figura A - Strategia nazionale anticorruzione 2026-2028

LINEA STRATEGICA 1				
Razionalizzazione della pubblicazione di dati e documenti pubblici per una maggiore accessibilità e fruibilità e per una trasparenza al servizio dei cittadini				
OBIETTIVO 1.1: Semplificazione, digitalizzazione e interoperabilità tra Banche Dati ai fini della raccolta e consultazione dei dati, delle informazioni e dei documenti da pubblicare da parte delle amministrazioni/enti ai sensi del d.lgs. 33/2013 Attori: ANAC				
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
1.1.1 Realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza (PUT) alimentata automaticamente attraverso le banche dati gestite da ANAC	2025 2026	Realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza	2025: 100% dati pubblicati su primo set 2026: 100% completamento della realizzazione della PUT	
1.1.2 Realizzazione di un applicativo di <i>web crawling</i> per la scansione della sezione “ <i>Amministrazione Trasparente</i> ” pubblicata sui portali delle amministrazioni	2025 2026	Rilascio applicativo di <i>web crawling</i> (TrasparenzaAI)	Realizzazione dell'applicativo di <i>web crawling</i> (Si/No)	

1.1.3 Realizzazione di un applicativo di <i>web scraping</i> ai fini dell'automazione dei processi di raccolta dei dati pubblicati nella sezione “ <i>Amministrazione Trasparente</i> ” dei portali delle amministrazioni	2026 2027	Rilascio di un applicativo di <i>web scraping</i>	Realizzazione dell'applicativo di <i>web scraping</i> (Sì/No)	
1.1.4 Disegno ed elaborazione di indicatori di analisi dei dati acquisiti mediante il <i>tool di web scraping</i> per la verifica della “qualità” dei processi di trasparenza pro-attiva	2028	Definizione ed elaborazione di un set di indicatori valorizzati sulla base dei dati acquisiti mediante il <i>tool di web scraping</i>	Numero di indicatori elaborati (5)	
1.1.5 Definizione dei contenuti della Sezione “Amministrazione Trasparente” anche con riferimento ai criteri e alle regole tecniche di “accessibilità” per persone con disabilità visive, motorie o cognitive	2025 2026	Pubblicazione di raccomandazioni e specifiche tecniche di ausilio per le amministrazioni	Rilascio di raccomandazioni e specifiche sui diversi ambiti di “accessibilità” (Sì/No)	

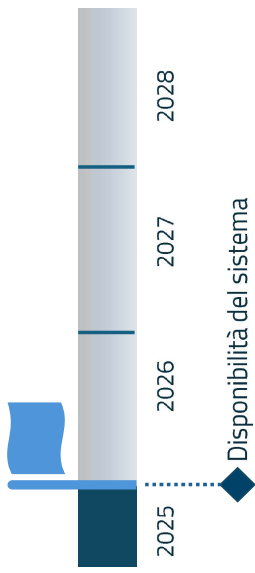
OBIETTIVO 1.2: Incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni pubblicate dalle amministrazioni/enti nella sezione “Amministrazione Trasparente” Attori: Amministrazioni/Enti				
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
1.2.1 Verifica della strutturazione dell'albero logico della sezione “Amministrazione Trasparente” attraverso l'applicativo di web crawling (TrasparenzaAI)	2026	Individuazione difformità della sezione “Amministrazione Trasparente”	Pubblicazione esito verifica (S/No)	
1.2.2 Aggiornamento struttura e contenuti “Amministrazione Trasparente” anche con riferimento ai criteri e alle regole tecniche di “accessibilità” per persone con disabilità visive, motorie o cognitive	2026 2027 2028	Allineamento della Sezione “Amministrazione Trasparente” secondo le raccomandazioni/ linee guida	Stato avanzamento interventi di allineamento della sezione “Amministrazione Trasparente”	
1.2.3 Adeguamento agli schemi di pubblicazione definiti da Anac per i dati riferiti agli obblighi negli ambiti “spese e pagamenti dell'amministrazione”, “organizzazione”, “controlli e rilievi sull'amministrazione” (art. 4 bis, 13 e 31 del d.lgs. n.33/2013	2026 2027	Assolvimento agli obblighi di pubblicazione secondo gli schemi definiti da ANAC	Attestazione positiva da parte OIV (S/No)	

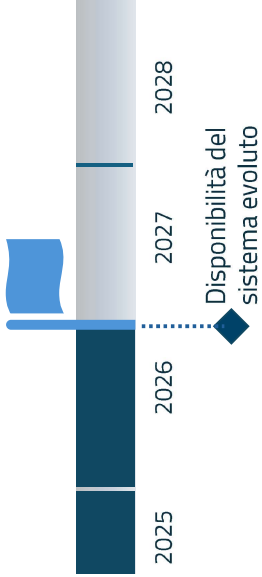
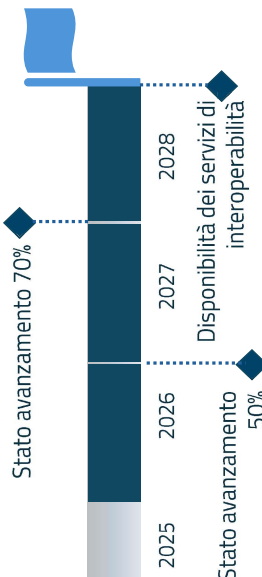
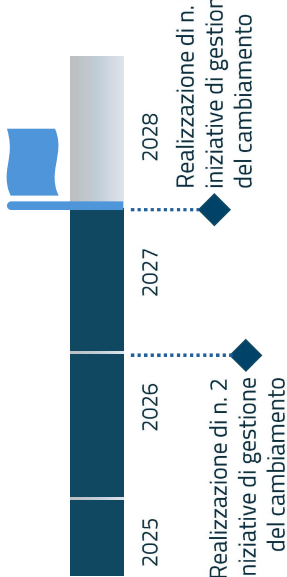
LINEA STRATEGICA 2

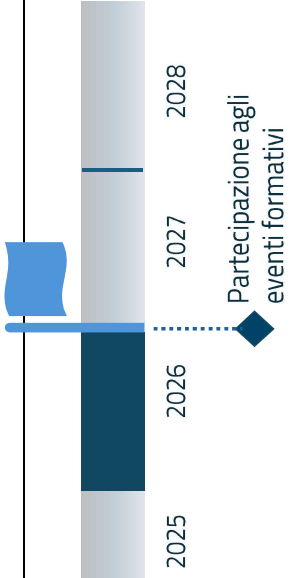
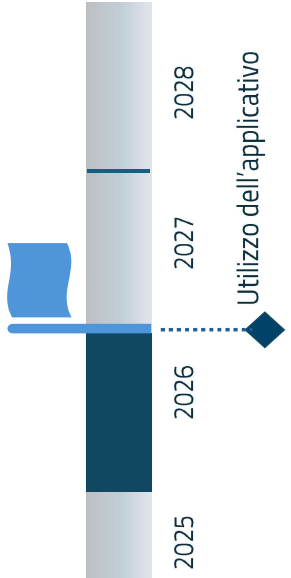
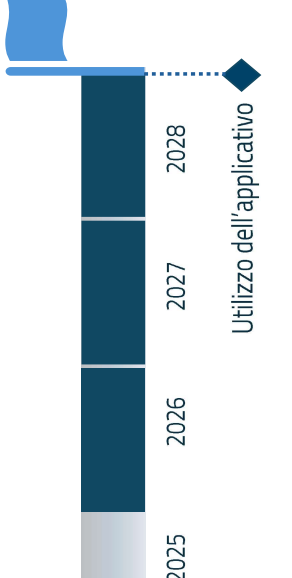
Semplificare e digitalizzare i processi di predisposizione dei piani di integrità (sezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO/PTPCT) per ridurre gli oneri sulle amministrazioni e fornire strumenti più accessibili da parte dei cittadini

OBIETTIVO 2.1: Semplificazione e digitalizzazione della programmazione delle misure di prevenzione della corruzione

*Attori: ANAC e altre istituzioni coinvolte da progetto **

AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
2.1.1 Realizzazione di un sistema informatico per la redazione e la trasmissione del PTPCT (Piano Triennale Prevenzione Corruzione e Trasparenza) e della sottosezione “ <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> ” del PIAO (Piano integrato di attività e di organizzazione) da parte dei Comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (ricadenti nelle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna)	2025	Realizzazione di un sistema informatico per la redazione della sottosezione “ <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> ” del PIAO	Rilascio del sistema informatico (Si/No)	

2.1.2 Estensione delle funzionalità del sistema informatico per la redazione e trasmissione del PTPCT e della sottosezione “ <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> ” del PIAO a tutte le Amministrazioni/Enti fino a 50 dipendenti (ricadenti nelle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna)	2026	Evoluzione sistema informatico per la redazione della sottosezione “ <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> ” del PIAO	Rilascio evoluzione del sistema (Si/No)	
2.1.3 Realizzazione dei servizi di interoperabilità tra il sistema informatico per la redazione e trasmissione del PTPCT/Sottosezione “ <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> ” del PIAO e la piattaforma applicativa del Dipartimento della Funzione Pubblica realizzata per la predisposizione del PIAO	2026 2027 2028	Interoperabilità tra i sistemi ANAC e Dipartimento Funzione Pubblica	Realizzazione dei servizi di interoperabilità (Si/No)	
2.1.4 Promozione di iniziative per favorire il livello di adesione allo strumento guidato di programmazione predisposto da ANAC per le amministrazioni/enti nel campione individuato	2025 2026 2027	Supporto all'utilizzo dei nuovi sistemi	Entro il 2026: n. 2 iniziative di gestione del cambiamento 2027: n. 3 iniziative di gestione del cambiamento	

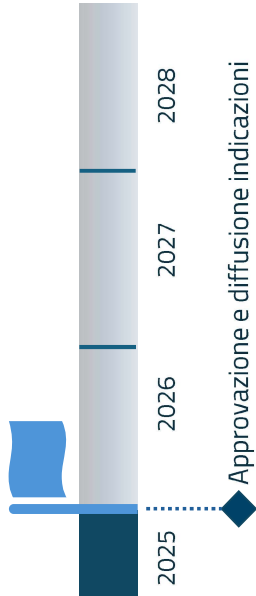
OBIETTIVO 2.2: Partecipazione alle iniziative e attività sperimentali per semplificare e digitalizzare la programmazione anticorruzione					
Attori: Amministrazioni					
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO	
2.2.1 Partecipazione alle iniziative di promozione e formazione sulle funzionalità del sistema da parte delle amministrazioni dell'ambito soggettivo di riferimento (cfr. obiettivo 2.1)	2026	Partecipazione agli eventi formativi	Partecipazione agli eventi formativi (Si/No)		
2.2.2 Utilizzo del sistema informatico per la redazione e trasmissione della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO da parte dei Comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ricadenti nelle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna	2026	Utilizzo dell'applicativo	Utilizzo dell'applicativo (Si/No)		
2.2.3 Utilizzo progressivo del sistema per la redazione e trasmissione del PTPCT/Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO per tutte le Amministrazioni/Enti con meno di 50 dipendenti ricadenti nelle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna	2026 2027 2028	Utilizzo dell'applicativo	Utilizzo dell'applicativo (Si/No)		

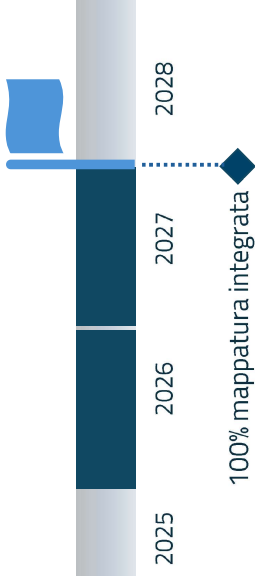
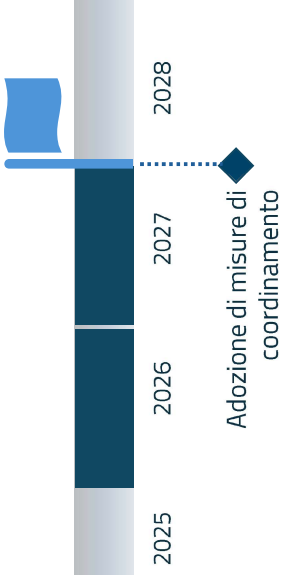
LINEA STRATEGICA 3

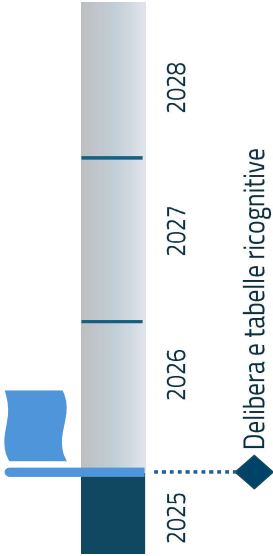
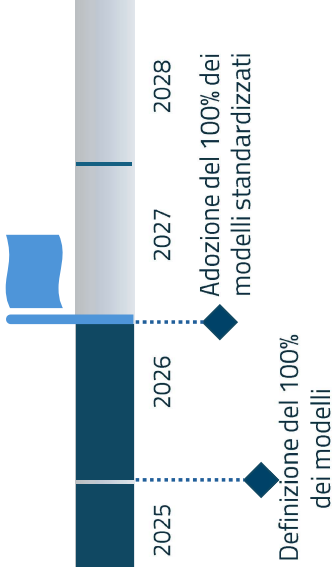
Creazione e protezione di “valore pubblico” attraverso gli strumenti di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità

OBIETTIVO 3.1: Promuovere l'integrazione e il coordinamento del sistema anticorruzione con gli altri strumenti di programmazione nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), e la semplificazione della mappatura dei rischi di corruzione per le aree obbligatorie trasversali a tutte le organizzazioni e per le aree specifiche

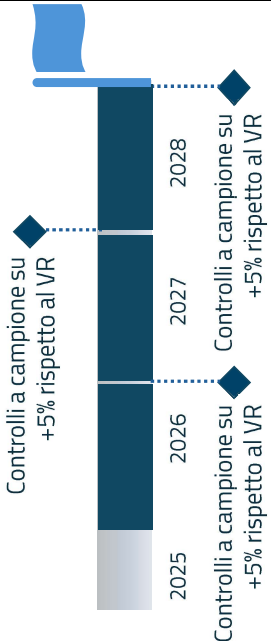
Attori: ANAC

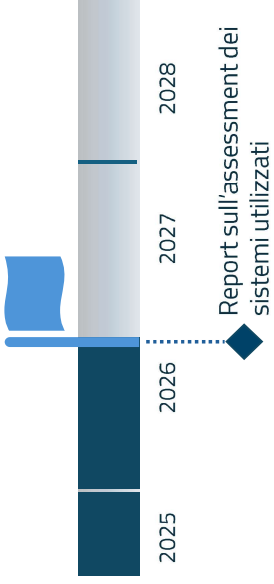
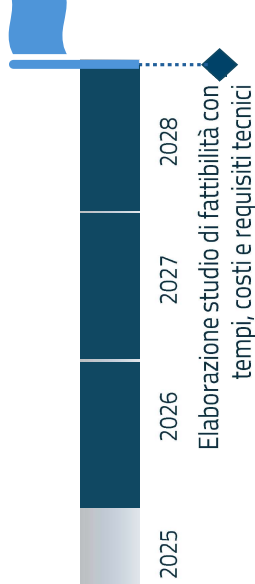
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
3.1.1 Emanazione di indicazioni operative per la pianificazione della Sottosezione “ <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> ” in coordinamento con le altre Sezioni/Sottosezioni di PIAO, con particolare riguardo alla redazione di una mappatura unica ed integrata di tutti i processi a rischio (aree obbligatorie e specifiche)	2025	Indicazioni operative per l'integrazione dell'analisi dei rischi di corruzione con i processi di performance, organizzazione, e capitale umano	Emanazione indicazioni operative (Si/No)	

OBIETTIVO 3.2: Realizzare forme di integrazione e coordinamento tra la programmazione anticorruzione e gli altri strumenti di pianificazione nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) Attori: Amministrazioni/Enti				
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
3.2.1 Predisposizione progressiva di una mappatura unica e integrata di tutti i processi a rischio (aree obbligatorie e specifiche)	2026 2027	Mappatura unica e integrata	Completamento al 100% della mappatura	
3.2.2 Realizzazione di forme di coordinamento tra RPCT e altri attori coinvolti nella predisposizione del PIAO	2026 2027	Misure con cui formalizzare il coordinamento tra attori coinvolti	Predisposizione di misure di coordinamento (Si/No)	

LINEA STRATEGICA 4				
Garantire la correttezza e migliorare la trasparenza degli affidamenti degli incarichi pubblici				
OBIETTIVO 4.1: Supportare la corretta attuazione della disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi				
Attori: ANAC				
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
4.1.1 Aggiornamento della regolazione in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi	2025	Delibera recante indicazioni operative e tabelle ricognitive dei divieti	Approvazione ed emanazione delibera (Sì/No)	
4.1.2 Adozione di modelli standardizzati di dichiarazioni di cui all'art. 20, co. 3 del d.lgs. n. 39/2013 su ipotesi di inconferibilità e incompatibilità	2025 2026	Modelli standardizzati	Numero di modelli adottati / Numero modelli previsti dalla norma di riferimento *100	

4.1.3 Controlli su diverse tipologie di amministrazioni/enti rispetto al rilascio delle dichiarazioni di cui all'art. 20, co. 3 del d.lgs. 39	2025 2026 2027 2028	Controlli a campione sulle dichiarazioni	Numero controlli a campione effettuati / Numero controlli a campione previsti *100	100% di controlli a campione su altra tipologia da individuare sulla base della Direttiva annuale 100% di controlli a campione su altra tipologia da individuare sulla base della Direttiva annuale 100% di controlli a campione su Enti del settore sanitario
OBIETTIVO 4.2: Rafforzare i processi di controllo sull'affidamento degli incarichi pubblici <i>Attori: Amministrazioni/Enti</i>				
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
4.2.1 Adeguamento su base volontaria ai modelli standardizzati definiti da ANAC di dichiarazioni di cui all'art. 20, co. 3 d.lgs. n. 39/2013 su ipotesi di incompatibilità e incompatibilità per i soggetti tenuti al rispetto della normativa	2026 2027	Revisione dei modelli interni di dichiarazione di assenza di conflitto di interessi	Adeguamento ai modelli standardizzati da parte di un campione di amministrazioni (Si/No)	Adozione dei modelli standardizzati

4.2.2 Rafforzamento dei controlli a campione su incarichi già conferiti	2026 2027 2028	Incremento annuo del 5% dei controlli rispetto al dato rilevato nell'annualità precedente (VR, <i>valore di riferimento</i>)	Numero controlli a campione su +5% rispetto al VR	 Controlli a campione su +5% rispetto al VR 2025 2026 2027 2028 Controlli a campione su +5% rispetto al VR Controlli a campione su +5% rispetto al VR
--	-------------------------------	---	--	---

LINEA STRATEGICA 5				
Digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti in una prospettiva di semplificazione e di servizio agli stakeholder				
OBIETTIVO 5.1: Integrare le banche dati per la gestione dei flussi informativi relativi alla fase di esecuzione dei contratti <i>Attori: ANAC e altre istituzioni coinvolte da progetto *</i>				
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
5.1.1 Studio e analisi dei diversi sistemi utilizzati dalle amministrazioni per la gestione della fase esecutiva dei contratti	2025 2026	Report sui sistemi utilizzati	Rilascio del report sui sistemi utilizzati (Si/No)	
5.1.2 Definizione del modello per la cooperazione applicativa tra tali sistemi e le piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) in applicazione del principio di unicità dell'invio (<i>once only</i>)	2026 2027 2028	Definizione progressiva delle specifiche funzionali per l'integrazione dei sistemi	Completamento delle definizioni delle specifiche e dello studio di fattibilità (Si/No)	

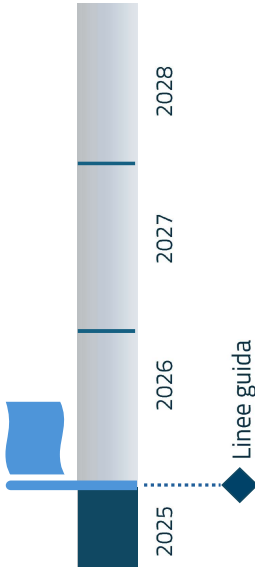
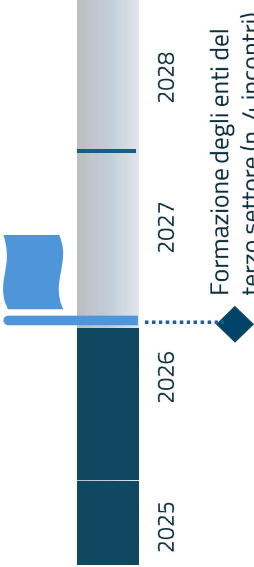
Attori: Amministrazioni/Enti												
OBIETTIVO 5.2: Consolidare la digitalizzazione dei processi di approvvigionamento con particolare riferimento alla fase di esecuzione dei contratti												
AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO								
5.2.1 Consolidamento delle competenze del personale (RUP, DEC, DL, relativi collaboratori, collaudatori, etc.) in materia di utilizzo delle piattaforme digitali	2026 2027 2028	Formazione del personale delle amministrazioni (RUP, DEC, DL, relativi collaboratori, collaudatori)	Numero di risorse formate/Numero di risorse da formare*100	Risorse formate <table><tr><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td></tr><tr><td>55%</td><td>75%</td><td>75%</td><td>100%</td></tr></table>	2025	2026	2027	2028	55%	75%	75%	100%
2025	2026	2027	2028									
55%	75%	75%	100%									

LINEA STRATEGICA 6

Consolidamento delle pratiche di *whistleblowing* coinvolgendo tutti i portatori di interesse

OBIETTIVO 6.1: Supportare gli *stakeholder* attraverso l'adozione di linee guida sui canali interni di segnalazione e attraverso iniziative di formazione e sensibilizzazione degli enti del terzo settore

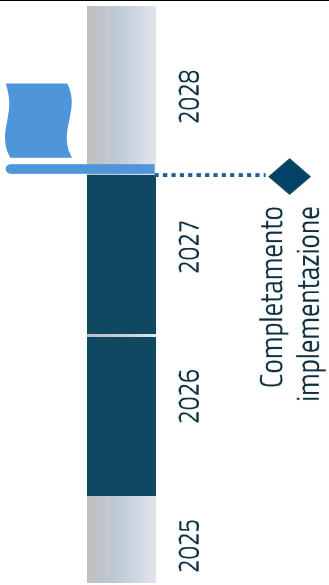
Attori: ANAC

AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
6.1.1 Predisposizione di strumenti di regolazione sui canali interni di segnalazione per i <i>whistleblowers</i>	2025	Adozione delle linee guida a seguito del parere del Garante per la protezione dei dati personali	Emanazione Linee guida (Si/No)	
6.1.2 Promozione della formazione degli Enti del Terzo settore attraverso apposito piano formativo	2025 2026	Erogazione della formazione	Numero incontri tematici (4)	

OBIETTIVO 6.2: Allineare i canali interni di segnalazione e formare e sensibilizzare il personale in base alle nuove indicazioni ANAC contenute nelle linee guida

Attori: Amministrazioni/Enti

AZIONI	TEMPI	RISULTATO ATTESO	INDICATORE	TARGET per ANNO
6.2.1 Iniziative di sensibilizzazione rivolte al personale sulle nuove indicazioni ANAC contenute nelle linee guida <i>whistleblowing</i> sui canali interni di segnalazione	2026 2027 2028	Realizzazione iniziative di sensibilizzazione	≥1 per ciascun anno	≥ 1 iniziative di sensibilizzazione ≥ 1 iniziative di sensibilizzazione ≥ 1 iniziative di sensibilizzazione ≥ 1 iniziative di sensibilizzazione
6.2.2 Formazione al gestore della segnalazione e ad attori chiave del processo di <i>whistleblowing</i>	2026 2027 2028	Effettuazione di formazione per RPCT e per il gestore (enti privati)	≥1 per ciascun anno	≥ 1 sessione formativa ≥ 1 sessione formativa ≥ 1 sessione formativa ≥ 1 sessione formativa

6.2.3 Allineamento del canale interno di <i>whistleblowing</i> alle nuove indicazioni	2026 2027	Aggiornamento di criteri e strumenti sul flusso dati e sulla ricezione e gestione delle segnalazioni	Implementazione aggiornamento allineamento (Si/No)	 2025 2026 2027 2028 Completamento implementazione
---	--------------	--	--	--

*Parte generale – Sottosezione “Rischi
corruttivi e trasparenza” in coordinamento
con le altre Sottosezioni/Sezioni del PIAO*

Premessa

Con le indicazioni che seguono, si intende indirizzare gli enti e le amministrazioni tenute ad approvare la Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” all’interno del PIAO, a redigere un documento che sia il più possibile rispondente alla *ratio* che ha dato vita a questo istituto e che ne consenta una attuazione di successo. In particolare, si possono considerare come passaggi necessari e comuni per tutti i destinatari le seguenti indicazioni:

- la valutazione attenta del monitoraggio della pianificazione precedente per calibrare la nuova, secondo parametri di ottimizzazione e sostenibilità delle azioni programmate, ivi comprese quelle per la corretta gestione dei rischi. Le scelte devono essere sempre improntate al principio del bilanciamento costi/benefici, dirette alla minimizzazione degli oneri e degli adempimenti non fruttuosi e a prediligere azioni rispondenti a finalità plurime, non confliggenti fra loro ed effettivamente dirette al perseguimento del valore pubblico. Le scelte programmatiche, in buona sostanza, devono essere il frutto tracciato ed evidente di una attività valutativa che ha tenuto in coeva considerazione i nuovi obiettivi di valore pubblico e le risultanze del monitoraggio pregresso, al fine di individuare le migliori azioni possibili a fronte delle risorse disponibili;
- la declinazione da parte dell’organo di indirizzo di obiettivi di valore pubblico idonei a perseguire con approccio olistico le finalità istituzionali dell’ente o amministrazione e che possano essere adeguati *driver* per la definizione delle attività pianificatorie e programmatiche sussunte nel PIAO, nonché la previsione di idonei percorsi formativi ed informativi per garantire un costante adeguamento alle innovazioni del sistema. Il RPCT attenziona l’organo di indirizzo politico sull’importanza di tali attività;
- la creazione di un processo virtuoso volto alla predisposizione di un PIAO da cui emerga in modo sistematico l’attuazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità nell’organizzazione della p.a., con particolare riferimento ai parametri dell’efficienza, efficacia, economicità, tempestività, e dello svolgimento con disciplina ed onore del proprio operato da parte del personale pubblico.

1. *Esiti delle valutazioni svolte da ANAC sulle Sottosezioni “Rischi corruttivi e trasparenza”*

A seguito dell'introduzione - ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 - del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), quale strumento di semplificazione e di programmazione unitaria delle varie attività delle pubbliche amministrazioni, l'Autorità, sia nel corso dell'attività di vigilanza che in sede consultiva, ha rilevato buone prassi e criticità connesse all'attuazione della nuova normativa.

Già con il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (PNA) sono state fornite numerose indicazioni finalizzate alla migliore attuazione della novella legislativa che tenessero conto delle indicazioni fornite con Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 24 giugno 2022, n. 132. Il Decreto definisce il contenuto del PIAO nonché le modalità semplificate di adozione per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Nel complesso, l'esame condotto sulle Sottosezioni *“Rischi corruttivi e trasparenza”* dei PIAO nell'ambito dell'attività di vigilanza ha evidenziato un sufficiente livello di adeguamento alle indicazioni formulate da ANAC, con un miglioramento delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione rispetto a quanto suggerito nell'Allegato 1 al PNA 2019. Inoltre, si è potuto constatare che, con l'introduzione del nuovo strumento unitario di programmazione (PIAO), molti enti hanno seguito una nuova impostazione di lavoro ai fini della programmazione della strategia di prevenzione, nella prospettiva del coordinamento e della coerenza con le altre Sottosezioni del PIAO.

Al contempo, è stato riscontrato in più di una vigilanza un calo ingiustificato del livello di analisi e/o pianificazione, con riferimento, in particolare, alle misure generali applicate dall'amministrazione e agli esiti del monitoraggio.

Quanto alla prima criticità, l'Autorità ha rilevato l'assenza di un'adeguata programmazione delle misure generali, spesso rispetto alla misura della rotazione ordinaria del personale o agli strumenti alternativi, nonché alla misura della rotazione straordinaria; talvolta la programmazione è assente, mentre in altre ipotesi il documento si limita a richiamare i principi normativi senza specificare le modalità di attuazione delle

misure. Talvolta l'assenza di programmazione investe anche le misure specifiche nei settori di attività più esposti al rischio corruttivo.

Criticità sono state rilevate soprattutto nelle Aree a rischio "Acquisizione e Gestione del Personale", "Concorsi e prove selettive" e "Contratti pubblici" rispetto alle quali le fattispecie maggiormente significative sono emerse nell'ambito di vigilanze d'ufficio svolte a seguito di fatti di rilevanza mediatica, ovvero nell'ambito di procedimenti avviati su segnalazioni provenienti da RPCT o altri soggetti qualificati dell'Ente interessato dalla procedura. La vigilanza si è, quindi, focalizzata sulla corretta programmazione dei presidi anti-corruttivi, per verificare la modalità di attuazione degli strumenti programmati nel Piano e la loro idoneità a prevenire in concreto eventi rischiosi. Le risultanze delle istruttorie condotte hanno dimostrato, pur in presenza di formale previsione delle misure, una scarsa attenzione delle amministrazioni e degli enti al controllo sulla loro effettiva attuazione e sulla idoneità a prevenire gli eventi individuati in fase di mappatura.

Quanto al secondo profilo, quello attinente al monitoraggio, l'Autorità ha rilevato che raramente nella Sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" vengono descritti gli esiti del monitoraggio. Tale profilo rappresenta una seria criticità, dal momento che inibisce una valutazione complessiva del sistema di prevenzione, impedendo il miglioramento ciclico e periodico dello stesso. Questa problematica ha un maggiore impatto sugli enti con meno di 50 dipendenti che, all'esito di ogni annualità anche alla luce degli esiti del monitoraggio sulle misure, potrebbero optare alternativamente per la conferma del Piano ovvero per il suo aggiornamento. Al riguardo si segnala come tale facoltà, introdotta dalla novella legislativa sul PIAO, contribuisca a snellire gli adempimenti richiesti alle amministrazioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, permettendo loro di concentrare tutte le attività di programmazione in una sola annualità e di provvedere nel corso del triennio di riferimento al solo monitoraggio.

Le carenze sopra descritte hanno interessato nella maggior parte dei casi i Piani degli enti locali di piccole dimensioni e con un numero esiguo di dipendenti, le cui difficoltà - ben note ad ANAC - sono oggetto di costante attenzione per l'individuazione di soluzioni adeguate al loro superamento (cfr. [Aggiornamento 2024 al PNA 2022](#)). A ciò si aggiunge l'assenza di figure dirigenziali ovvero di soggetti che possano ricoprire il ruolo di RPCT e la frequente mancanza di un Segretario comunale titolare della sede,

che impediscono sia l'adozione di Piani completi sia, talvolta, il rispetto del termine di legge. Frequentemente, infatti, in queste realtà – oltre alle problematiche già esposte – si assiste ad un ridotto livello di dettaglio nella descrizione delle analisi effettuate, delle mappature e delle misure di prevenzione consequenzialmente adottate, rispetto alle quali si rileva una mera ripetizione delle indicazioni delle precedenti annualità ovvero una standardizzazione dei contenuti avulse dalla singola realtà amministrativa.

Alla luce delle prime esperienze applicative e in continuità con quanto già suggerito da ANAC nel [PNA 2022](#) e, da ultimo, nel documento [“Indicazioni per la definizione della Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”](#)³, al fine di indirizzare gli Enti e i RPCT ad un migliore coordinamento tra la Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” e quelle che compongono le restanti parti del PIAO, in un’ottica di programmazione unitaria, nella parte generale del presente PNA l’Autorità ha inteso fornire ulteriori indicazioni funzionali al potenziamento della pianificazione complessiva per tutti gli enti che adottano il PIAO. A supporto degli enti con meno di 50 dipendenti che adottano il PTPCT, invece, l’Autorità ha fornito indicazioni sulle semplificazioni ad essi applicabili.

2. Valore Pubblico e prevenzione della corruzione e trasparenza

Il PIAO è stato concepito dal legislatore come strumento di pianificazione strategica, con il duplice fine di integrare strumenti, processi e soggetti della programmazione in un’ottica strategica ed unitaria e di orientarli verso la creazione del Valore Pubblico (d’ora in poi VP). Il VP, quindi, è il perno attorno al quale ruota il PIAO.

Si ribadisce, in linea con il DM n. 132/2022⁴, che va privilegiata una nozione ampia di valore pubblico da intendersi come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholder*, dei destinatari di una politica o di un servizio⁵.

La natura multidimensionale del VP comporta che la sua pianificazione e misurazione avvengano in modo condiviso mediante forme di partecipazione.

³ Approvato dal Consiglio dell’Autorità il 23 luglio 2025.

⁴ L’art. 3 del DM precisa che “*gli obiettivi di valore pubblico generato dall’azione amministrativa, inteso come l’incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo*”.

⁵ Cfr. PNA ANAC 2019 e 2022.

Resta il fatto che il VP è concetto dinamico, non predefinito o immutabile e spetta alle pubbliche amministrazioni, in fase di pianificazione, selezionare obiettivi di VP che siano contestualizzati alla propria realtà organizzativa, rilevanti anche in base ai bisogni dei cittadini, delle imprese e degli *stakeholder* nonché realizzabili alla luce delle risorse a disposizione dell'amministrazione.

In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è una leva di creazione e protezione del VP 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 il rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi e orientando correttamente l'azione amministrativa. Pertanto, le amministrazioni/enti nei propri PIAO pianificano obiettivi di prevenzione della corruzione e trasparenza e li declinano in misure di prevenzione volte a proteggere anche specifici obiettivi di *performance* e, attraverso questi, specifici obiettivi di VP.

L'accezione di anticorruzione e trasparenza come strumento di creazione e protezione di VP ha importanti conseguenze sulla struttura del PIAO in termini di rapporto/integrazione fra le varie sottosezioni e di collaborazione fra gli attori coinvolti.

3. I contenuti della Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*”

La Sottosezione 2.3) “*Rischi corruttivi e trasparenza*” è parte della Sezione 2) “*Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione*” del PIAO. È predisposta dal RPCT coordinandosi con gli altri attori coinvolti (cfr. § 5) e contiene tutta la programmazione anticorruzione.

Alla redazione della Sottosezione partecipa anche l'intera struttura organizzativa e tutti coloro che operano nell'amministrazione (dirigenti, dipendenti, *internal audit*, OIV, struttura di supporto, ove prevista, ecc.).

La collaborazione fra questi soggetti deve essere continua e riguardare l'intera attività di predisposizione e attuazione della strategia di prevenzione, contribuendo a creare un contesto istituzionale e organizzativo di reale supporto al RPCT.

Si forniscono di seguito indicazioni sulle diverse parti che la compongono nella logica di integrazione e coordinamento tra le sezioni che ispira il PIAO.

I contenuti sono elaborati nel rispetto della legge n. 190/2012, del d.l. n. 80/2021 e del d.m. n. 132/2022 nonché dei PNA e/o degli atti di regolazione di ANAC. In continuità con le indicazioni del PNA 2022, del documento “[Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022](#)” e, da ultimo, nel documento “[Indicazioni per la definizione della Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”](#)”, elementi essenziali della Sottosezione sono:

Introduzione/parte generale

Preliminarmente sono descritti:

- i soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione e nella gestione del rischio, la specificazione dei loro compiti e le responsabilità di ognuno;
 - il processo e le modalità di predisposizione della Sottosezione;
 - gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza individuati dall’organo di indirizzo che tengano anche conto degli obiettivi di VP.
- Per i dettagli sugli obiettivi strategici cfr. § 4.1

Anagrafica

Tenuto conto che la Sezione 1) “*Anagrafica*” del PIAO, contiene già tutte le indicazioni necessarie per conoscere e rivolgersi all’Amministrazione/Ente, per evitare qualsiasi duplicazione occorre farvi rinvio all’interno della presente Sottosezione. Tuttavia, si raccomanda di includere nella “*Anagrafica*”, anche i riferimenti del RPCT, il ruolo svolto all’interno dell’Ente, la data dell’atto di nomina e la struttura di riferimento⁶.

Analisi del contesto

Nell’ottica del legislatore del PIAO, quale strumento unitario e integrato, l’analisi del contesto esterno ed interno diventa presupposto dell’intero processo di pianificazione per guidare sia nella scelta delle strategie capaci di produrre VP sia nella predisposizione delle diverse Sottosezioni del PIAO⁷. I dati e le informazioni raccolti dai responsabili di ogni Sezione e Sottosezione del PIAO costituiscono patrimonio comune e unitario.

⁶ Ad esempio, se dirigente/responsabile dell’ufficio del bilancio si inserisce tale precisazione.

⁷ Cfr. PNA 2022, § 3.1.2.

Contesto esterno

L'analisi del contesto esterno restituisce all'Amministrazione/Ente le informazioni necessarie a identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera.

Contiene, pertanto, l'individuazione e la descrizione delle caratteristiche sia strutturali che congiunturali, con riguardo ad aspetti culturali, sociali ed economici del territorio in cui agisce l'Amministrazione/Ente ovvero del settore specifico di intervento e di come questi – al pari delle relazioni esistenti con gli *stakeholder* – possano condizionarne impropriamente l'attività.

Considerato che l'analisi del contesto esterno ha carattere trasversale rispetto all'intera programmazione contenuta nel PIAO e che potrebbe, pertanto, essere svolta all'interno della Sottosezione 2.1) “*Valore pubblico*” è sufficiente inserire un rinvio nella Sottosezione 2.3) laddove tale analisi risulti esaustiva anche in termini di esposizione al rischio corruttivo al fine di programmare misure di contenimento adeguate. In caso contrario, il RPCT, pur rinviando a tale analisi, sviluppa gli elementi che incidono sulla valutazione del rischio corruttivo.

Contesto interno - organizzazione

Illustra in modo sintetico la situazione generale dell'organizzazione al 31 dicembre dell'anno precedente. Per questa parte, per evitare duplicazioni, dovrà rinviarsi alla Sottosezione del PIAO 3.1) “*Organizzazione e capitale umano*” che illustra nel dettaglio la struttura organizzativa/organigramma e le risorse umane riferite alle diverse unità organizzative dell'Amministrazione/Ente.

Ove si siano verificati fatti corruttivi interni, o svolti procedimenti disciplinari e ricevute segnalazioni, l'Amministrazione/Ente potrà darne conto in questa parte della Sottosezione 2.3) fornendo dati utili - sempre nel rispetto della tutela dei dati personali - per stimare l'esposizione al rischio e per prevedere, nella successiva fase di gestione del rischio, le adeguate misure preventive rispetto alle violazioni emerse.

Contesto interno – mappatura dei processi e gestione del rischio

È necessario che le amministrazioni in base alla propria realtà ordinaria e specifica considerino tutti i processi di particolare rilievo, tenendo conto anche delle aree generali

a maggior rischio individuate dal legislatore (art. 1, co.16, l. n. 190/2012; art. 6, d.l. n. 80/2021 e art. 6, DM n. 132/2022) nonché quelli relativi agli obiettivi di VP e di *performance*.

La mappatura, dunque, identifica tutti i processi con riferimento all'intera attività svolta dall'Amministrazione/Ente e non solo quelli ritenuti a maggior rischio. Diversamente, si rischierebbe di erodere proprio il valore pubblico a cui le politiche di prevenzione sono rivolte.

Tenuto conto dell'esigenza di semplificazione e al fine di evitare una moltiplicazione delle diverse mappature dei processi, considerato che la mappatura è funzionale anche ad altre attività di programmazione previste nel PIAO (ad es. risorse umane e finanziarie), si raccomanda di predisporre una mappatura "unica e integrata".

Quest'ultima potrà essere inserita come allegato nella prima Sottosezione di PIAO 2.1), "*Parte generale*".

Partendo da suddetta mappatura unica, occorre per ogni processo⁸ procedere all'identificazione, analisi-valutazione del rischio corruttivo, alla definizione delle misure e alla programmazione del monitoraggio. La mappatura così integrata e sviluppata confluisce nell'Allegato unico alla Sottosezione 2.3) (cfr. *infra*).

Per la metodologia di gestione del rischio corruttivo il riferimento è l'Allegato 1) al PNA 2019. Va utilizzato un approccio valutativo che comporti l'elaborazione di un giudizio qualitativo sul livello di esposizione a rischio abbinato ad ogni evento, articolato in basso, medio, alto⁹.

A tal fine è necessario tenere conto da un lato degli indicatori di rischio (fase di identificazione) e dall'altro dei fattori abilitanti la corruzione (fase di analisi), per poi stabilire quali azioni intraprendere per ridurre il rischio come previamente individuato (fase di misurazione e ponderazione) e stabilire le misure (generali e specifiche) più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi (fase di trattamento del rischio). Le amministrazioni/enti che intendono evidenziare le misure di prevenzione della corruzione programmate per proteggere

⁸ Come precisato nel PNA 2022, nella mappatura sono sempre ricompresi i processi volti all'attuazione degli obiettivi del PNRR e quelli che comportano l'uso di fondi pubblici ad essi correlati, inclusi i fondi strutturali.

⁹ Cfr. All. 1) PNA 2019, p. 28.

specifici obiettivi di *performance* e di VP possono valutare di riportarle e descriverle separatamente all'interno della Sottosezione 2.3).

Completano il processo di gestione del rischio corruttivo le fasi trasversali di monitoraggio/riesame, consultazione e comunicazione.

Programmazione delle misure generali

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione. Sul punto, si rinvia alla Parte III del PNA 2019. Si richiama l'importanza di specificare per ogni misura programmata la modalità di attuazione e il monitoraggio.

Trasparenza

La Sottosezione deve contenere anche la programmazione della trasparenza e del relativo monitoraggio ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 nonché le misure organizzative per garantire l'accesso civico semplice e generalizzato¹⁰.

In questa parte devono essere organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. Saranno quindi indicati i nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione.

È altresì opportuno che l'Amministrazione/Ente definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi. Si ritiene utile, inoltre, indicare i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'ente.

¹⁰ Cfr. artt. 5 e 5-bis d.lgs. n. 33/2013.

Tabella 1 - Contenuti principali relativi alla trasparenza nella Sottosezione 2.3. PIAO

Denominazione Sottosezione livello 1 (Macrofamiglie)	Denominazione Sottosezione livello 2 (Tipologia dati)	Denominazione obbligo	Contenuti obbligo	Aggiornamento	Responsabile/Struttura responsabile pubblicazioni dati	Termine di scadenza pubblicazione	Monitoraggio (tempistiche e soggetto responsabile)
--	---	-----------------------	-------------------	---------------	--	-----------------------------------	--

Come redigere l'Allegato unico

Al fine di rendere maggiormente intellegibile la Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” si suggerisce alle Amministrazioni/Enti la predisposizione di un allegato unico alla Sottosezione 2.3), dotato di un indice che possa aiutare nella consultazione, che dovrebbe comprendere:

- la mappatura con l’analisi, la valutazione, il trattamento dei rischi e la programmazione del monitoraggio delle misure;
- la programmazione delle misure generali e del loro monitoraggio (ove non ricompresa nella mappatura di cui al punto precedente);
- la tabella degli obblighi di pubblicazione – trasparenza.

Monitoraggio

Va programmato con riguardo alle misure generali e specifiche, stabilendo:

- il responsabile del monitoraggio,
- i processi e le attività oggetto del monitoraggio;
- la periodicità delle verifiche e le relative modalità di svolgimento, con previsione di indicatori di attuazione e target di riferimento.

Dagli esiti del monitoraggio delle misure attuate possono emergere criticità che rendono necessaria una migliore programmazione dell’annualità successiva o una revisione della strategia di prevenzione.

È quindi importante che nella Sottosezione vengano descritti gli esiti del monitoraggio del precedente periodo di vigenza del PIAO per avere una valutazione complessiva del sistema di prevenzione messo in atto dall’Amministrazione/Ente, favorendo il miglioramento ciclico e periodico dello stesso.

Partecipazione degli stakeholder

La predisposizione delle diverse Sezioni/Sottosezioni del PIAO richiede la partecipazione di cittadini, imprese e altri *stakeholder*. Infatti, attraverso la collaborazione di questi ultimi nella definizione delle strategie, nella relativa progettazione e attuazione si crea valore pubblico per i cittadini e la comunità.

Pertanto, si suggerisce di definire una mappatura degli *stakeholder* ovvero tutti coloro che sono interessati all'attività e agli obiettivi dell'Amministrazione/Ente, e/o che possono condizionarne il raggiungimento. Per realizzare tale mappatura si potrà partire dall'individuazione di alcune macrocategorie per poi passare, a seconda dei casi, ad un maggiore livello di dettaglio. Identificati gli *stakeholder*, occorre stabilire quali coinvolgere, con quali modalità e in quali fasi dell'attività di predisposizione del PIAO.

Rispetto alla Sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*", le opportunità di partecipazione e collaborazione potrebbero riguardare sia la fase di pianificazione che quella di monitoraggio.

Le consultazioni potrebbero avvenire, ad esempio, mediante la partecipazione alla struttura organizzativa/gruppo di lavoro costituito per l'elaborazione del PIAO, attraverso contributi raccolti via web o nel corso di appositi incontri, mediante focus group o interviste.

Resta ferma l'opportunità di assicurare una consultazione pubblica aperta a tutti della Sottosezione 2.3 prima della sua approvazione per garantire la più ampia condivisione dei contenuti e la partecipazione dei soggetti interessati.

4. Il coordinamento della Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" con le altre sezioni

Nel presente paragrafo si descrivono i principali aspetti con cui trova attuazione la logica di integrazione e coordinamento tra la Sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" e le altre Sezioni e Sottosezioni del PIAO. Ci si riferisce alla definizione degli obiettivi strategici, alla predisposizione della mappatura unica e al monitoraggio integrato.

Per gli altri profili che richiedono comunque un coordinamento - elementi identificativi dell'amministrazione/ente, contesto esterno, contesto interno-organizzazione - si rinvia alle indicazioni già fornite al § 3 del presente documento.

4.1. Obiettivi strategici

Gli obiettivi anticorruzione e trasparenza vanno programmati dall'organo di indirizzo, alla luce delle peculiarità di ogni Amministrazione/Ente e degli esiti dell'attività di monitoraggio sul Piano, e comunque anche a supporto delle strategie di creazione del VP contenute nella Sottosezione 2.1) del PIAO. Tale individuazione deve avvenire a monte del processo programmatico dell'intero PIAO, con un'ottica temporale di riferimento sia annuale, riferibile al PIAO di immediata adozione, sia pluriennale con riferimento al triennio di vigenza.

Gli obiettivi anticorruzione e trasparenza concorrono a realizzare anche quelli di VP individuati dall'Amministrazione/Ente al pari degli obiettivi di *performance* e necessitano di essere pianificati e collegati tra loro nonché accompagnati da misure e indicatori congrui, anche pluriennali.

Pur nella logica di coordinamento e di integrazione, gli obiettivi specifici di anticorruzione e trasparenza mantengono una propria valenza autonoma come contenuto fondamentale della Sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" del PIAO¹¹.

Nel tempo l'Autorità ha individuato i seguenti possibili obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza che le Amministrazioni/Enti possono considerare in fase di elaborazione della Sottosezione.

Rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR.
Revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi).
Promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione).
Incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli <i>stakeholder</i> , sia interni che esterni.

¹¹ Cfr. PNA 2022 e Aggiornamento 2024 al PNA 2022 (per i comuni).

Miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente".
Miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno.
Digitalizzazione dell'attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio.
Individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli <i>stakeholder</i> alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione.
Incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'ente anche ai fini della promozione del valore pubblico.
Miglioramento del ciclo della <i>performance</i> in una logica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione).
Promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche (ad esempio costituzione/partecipazione a Reti di RPCT in ambito territoriale).
Consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione della Sottosezione " <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> " del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della <i>performance</i> .
Integrazione tra sistema di monitoraggio della Sottosezione " <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> " del PIAO e il monitoraggio degli altri sistemi di controllo interni.
Miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione " <i>Amministrazione Trasparente</i> ".
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 e del finanziamento del terrorismo.
Formazione specifica per garantire il corretto bilanciamento privacy-trasparenza.
Rafforzamento del monitoraggio dei tempi procedurali.

Creazione di gruppi di lavoro o tavoli tecnici appositi di dipendenti che in collaborazione e coordinamento si occupino di compliance sulla trasparenza e prevenzione della corruzione.

Promozione dei rapporti tra dipendenti, utenza e <i>stakeholder</i> .

Implementazione delle misure necessarie per assicurare l'invio e la gestione delle segnalazioni di attività illecite (<i>whistleblowing</i>).

4.2.Mappatura unica ed integrata

La mappatura dei processi costituisce una parte fondamentale dell'analisi di contesto interno ai fini di una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione.

D'altra parte, all'interno del PIAO la mappatura dei processi è funzionale anche al raggiungimento degli obiettivi di *performance* e di VP, nonché alle altre attività di programmazione confluite nel PIAO.

Pertanto, nell'ottica del coordinamento e integrazione propria del PIAO, il ricorso a una mappatura unica dei processi risponde all'esigenza di semplificazione e consente di disporre di un unico strumento per analizzare l'attività complessiva dell'amministrazione/ente.

Come già chiarito (cfr. § 3), tale mappatura potrebbe essere inserita come allegato nella prima Sottosezione di PIAO 2.1), dedicata al VP e alla definizione dei risultati attesi in termini di obiettivi generali, e richiamata nella Sottosezione 2.3. "*Rischi corruttivi e trasparenza*".

4.3.Monitoraggio integrato

La logica di integrazione e coordinamento del PIAO trova attuazione, da ultimo, nel monitoraggio integrato e continuo delle Sezioni e Sottosezioni che lo costituiscono.

La nuova disciplina prevede una apposita Sezione 4) "*Monitoraggio*"¹² ove vanno indicati:

¹² Cfr. D.M. n. 132/2022.

- gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, di tutte le Sezioni e Sottosezioni;
- i soggetti responsabili.

Il monitoraggio pone le condizioni per verificare la sostenibilità degli obiettivi organizzativi e delle scelte di pianificazione fatte nel PIAO e come tali attività hanno contribuito al raggiungimento di VP.

Il monitoraggio integrato si aggiunge e non si sostituisce a quello delle singole Sezioni e Sottosezioni di cui il PIAO si compone.

Si ribadiscono in questa sede alcune delle indicazioni fornite da ANAC nel PNA 2022 al fine di supportare le Amministrazioni/Enti nel coordinamento delle attività di monitoraggio delle diverse Sezioni e Sottosezioni per un risultato unitario che sia in linea con le finalità perseguite dal legislatore.

Per realizzare un monitoraggio integrato, le amministrazioni/enti:

- a monte, realizzano una mappatura unica ed integrata dei processi (cfr. sul punto § 4.2);
- prevedono un coordinamento tra il RPCT e i Responsabili delle altre Sezioni e Sottosezioni del PIAO e gli altri responsabili nell'ambito della struttura organizzativa/ gruppo di lavoro integrato (cfr. sul punto § 5);
- ricorrono, nei limiti delle risorse economiche a disposizione, a *software* applicativi per un monitoraggio informatizzato che consenta verifiche puntuali, anche in itinere, al fine di apportare eventuali modifiche e/o aggiornamenti alla pianificazione a fronte delle criticità via via riscontrate.

5. Il coordinamento tra RPCT e gli altri responsabili coinvolti nel processo di predisposizione del PIAO

In un'ottica strategica ed unitaria una programmazione realmente integrata presuppone un coordinamento e un dialogo programmatico tra i soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di predisposizione del PIAO. Le scelte fondamentali di sviluppo dell'amministrazione, a servizio della collettività, devono essere infatti frutto di condivisione e non operate singolarmente.

Nonostante la centralità di tale aspetto la normativa fornisce pochi esempi di coordinamento con conseguenti difficoltà in fase applicativa per le amministrazioni/enti tenuti a adottare il PIAO.

ANAC, già nel PNA 2022, ha valorizzato l'importanza della sinergia e del coordinamento tra RPCT e gli altri responsabili delle Sezioni/Sottosezioni del PIAO e quindi di una nuova impostazione del lavoro all'interno delle Amministrazioni/Enti.

In questa prospettiva, l'Autorità ha ritenuto opportuno elaborare ulteriori indicazioni volte a suggerire forme di coordinamento fra il RPCT, i diversi responsabili delle Sezioni/Sottosezioni del PIAO e i Responsabili delle varie tematiche oggetto di programmazione collegate anche agli obiettivi di VP pianificati.

Come può realizzarsi il coordinamento?

Si raccomanda la costituzione all'interno dell'amministrazione, in base alla propria articolazione e dimensione, di una struttura organizzativa/gruppo di lavoro dedicato e integrato che favorisca la partecipazione, il coordinamento, la condivisione delle valutazioni anche mediante lo scambio di dati ed elementi informativi disponibili. Il raccordo tra competenze e il carattere multidisciplinare del gruppo di lavoro possono, infatti, contribuire a creare il contesto favorevole per una maggiore consapevolezza in tutte le unità organizzative delle criticità e dei rischi anche corruttivi cui è esposta l'amministrazione. Al gruppo di lavoro possono partecipare anche soggetti esterni all'amministrazione, quali cittadini, imprese e altri *stakeholder*.

Un ruolo di particolare importanza all'interno della struttura viene ricoperto dal RPCT che è chiamato ad integrare le proprie competenze e attività sia con gli altri Responsabili delle Sezioni e Sottosezioni del PIAO (*performance*, organizzazione, lavoro agile, personale, formazione) che con i Responsabili delle diverse tematiche oggetto di programmazione (ad esempio bilancio, digitalizzazione, comunicazione).

Resta fermo che il RPCT, nel confronto e nella collaborazione con gli altri soggetti, opera comunque con un elevato grado di autonomia e indipendenza volta a garantire l'effettività dell'esercizio delle sue funzioni¹³, nel rispetto del precetto normativo di cui alla legge n. 190/2012.

¹³ Art. 1, co. 7, legge n. 190/2012.

Quando deve realizzarsi il coordinamento fra i soggetti?

L'interazione e la collaborazione del RPCT con gli altri responsabili della struttura o gruppo appositamente istituito deve riguardare l'intero processo di predisposizione del PIAO, a partire dalla fase preparatoria della pianificazione fino al monitoraggio e all'eventuale modifica della singola Sezione/Sottosezione.

Questa attività di scambio permette, invero, al RPCT di avere la necessaria visione d'insieme, tenendo bene a mente che la stessa Sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" e le misure di gestione del rischio sono parte di un progetto strategico e non settoriale.

Quali sono le principali fasi in cui si realizza il coordinamento fra il RPCT e gli altri responsabili?

1. Attività di pianificazione

Preliminare all'avvio del processo di predisposizione dell'intero PIAO e quindi anche della Sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" è lo svolgimento da parte del RPCT, insieme agli altri componenti della struttura organizzativa/gruppo di lavoro, di incontri e riunioni di coordinamento per definire il cronoprogramma e il ruolo di ciascun responsabile (chi fa cosa, come e quando per predisporre le Sezioni/Sottosezioni), la metodologia da seguire, la mappatura degli *stakeholder* nonché tutte le altre attività ritenute necessarie e propedeutiche allo sviluppo del PIAO.

2. Analisi del contesto esterno ed interno

Il gruppo di lavoro in fase di pianificazione svolge un'analisi del contesto esterno ed interno, che riveste carattere trasversale in quanto funzionale alla predisposizione delle singole Sezioni/Sottosezioni del PIAO (cfr. sul punto anche § 3).

In particolare, i Responsabili, al fine di identificare le caratteristiche dell'ambiente in cui l'Amministrazione/Ente opera, acquisiscono ed condividono gli elementi informativi rilevanti provenienti da fonti sia esterne (quali ad esempio banche dati, interlocuzioni e indagini con *stakeholder* di riferimento, dati giudiziari) sia interne (quali ad esempio segnalazioni/reclami, informazioni raccolte nel corso di convegni, incontri con altre amministrazioni operanti nel medesimo territorio o settore).

Per quanto riguarda il contesto interno, è fondamentale che i Responsabili, ciascuno per quanto di competenza, mettano a disposizione del gruppo di lavoro dati e informazioni in merito alle risorse finanziarie e umane (anche in termini di distribuzione dei ruoli e delle responsabilità), le modalità con le quali le risorse vengono utilizzate nonché i processi relativi all'attività dell'ente. Tale condivisione, da un lato, consente di poter rappresentare l'articolazione organizzativa dell'amministrazione/ente, identificando gli eventuali punti di forza, debolezze e potenziali ambiti di miglioramento in vista degli obiettivi da raggiungere; dall'altro, di poter elaborare un'unica e completa mappatura dei processi.

Con specifico riferimento alla strategia di prevenzione della corruzione, laddove tale analisi, contenuta nella Sezione 2.1. cui rinviare, non risulti esaustiva, il RPCT valorizza o aggiunge nella Sottosezione *“Rischi corruttivi e trasparenza”* tutti quegli elementi che incidono sulla valutazione del rischio, emersi anche a seguito del confronto con gli altri responsabili del gruppo di lavoro, in modo da individuare i rischi corruttivi dell'ente e definire misure di prevenzione adeguate e sostenibili.

3. Monitoraggio

La stretta collaborazione è fondamentale anche in fase di monitoraggio per verificare la sostenibilità e adeguatezza delle scelte di pianificazione adottate nel PIAO, in vista della successiva programmazione. Anche il monitoraggio è, infatti, trasversale a tutte le attività indicate nel PIAO.

Il RPCT, per la Sottosezione *“Rischi corruttivi e trasparenza”*, e ognuno degli altri responsabili, per la parte di propria competenza, verificano la coerenza tra quanto pianificato e attuato, monitorando in particolare gli obiettivi, gli eventuali scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate, l'efficacia delle stesse, nonché il rispetto dei tempi e delle risorse.

Gli esiti di tale monitoraggio vanno condivisi da ognuno all'interno della struttura organizzativa/gruppo di lavoro in modo che emergano le criticità o gli ambiti di miglioramento, consentendo così una valutazione complessiva sull'intera strategia di pianificazione. Sulla base dei risultati del monitoraggio è infatti possibile riprogrammare le attività future, apportando le necessarie modifiche alle singole Sezioni/Sottosezioni o adottando nuove strategie per migliorare l'efficacia e

l'efficienza dell'azione amministrativa. Delle risultanze di tale monitoraggio integrato si potrebbe dar conto in un *Report* cui contribuiscono tutti i componenti della struttura organizzativa/gruppo di lavoro integrato.

Resta fermo l'obbligo per il RPCT di predisporre la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta e le valutazioni sul livello di attuazione delle misure di cui all' art. 1, co. 14 della l. n. 190/2012. Al fine di consentire all'amministrazione/ente di avere una visione d'insieme di quanto realizzato, si potrà richiamare tale relazione nell'ambito del suddetto Report.

4. Modifiche e aggiornamenti ad una singola Sezione/Sottosezione

Un approccio coordinato e trasparente va seguito anche laddove emerga la necessità di una modifica o di un aggiornamento ad una singola Sezione/Sottosezione, nelle more dell'approvazione di un nuovo PIAO. Modifiche non coordinate a singole Sezioni/Sottosezioni possono infatti compromettere l'efficacia dell'intero Piano e portare a incoerenze nel processo di gestione¹⁴.

Al riguardo, i Responsabili condividono fra loro le esigenze di modifica o aggiornamento delle rispettive Sezioni/Sottosezioni, verificando gli eventuali impatti. Quindi il RPCT, in esito a tale attività partecipativa, valuta se siano necessari interventi sulla programmazione anticorruzione.

Tale approccio garantisce un riesame complessivo dell'intero strumento programmatico, che consente di tener conto del contesto generale in cui le Sezioni/Sottosezioni sono inserite, senza tuttavia che da tale verifica discenda un obbligo di rettifica delle stesse¹⁵.

¹⁴ Ciò trova conferma nel parere n. 506 del 2022 del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi sullo schema di DPR recante *“Individuazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113”*. Il CDS ha infatti precisato che *“il Piao, nella ratio dell'art. 6 [del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80], sembra dover costituire uno strumento unitario, “integrato” (lo rende esplicito la definizione stessa), che sostituisce i piani del passato e li “metabolizza” in uno strumento nuovo e omnicomprensivo, crosscutting, che consenta un’analisi a 360 gradi dell’amministrazione e di tutti i suoi obiettivi da pianificare”*.

¹⁵ Cfr. sul punto, Corte dei conti, Sez. cont., Sicilia, 15 febbraio 2023, n. 48.

6. Regole redazionali per elaborare la Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”

L'Autorità ha avuto modo di precisare¹⁶ che, nel predisporre la Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”, oltre a rispettare alcuni contenuti minimi e necessari, è importante che le amministrazioni e gli enti tengano conto di alcune regole redazionali. L'obiettivo è rendere il Piano di facile lettura e immediatamente comprensibile.

In particolare, nell'elaborare il PIAO, essendo questo uno strumento in cui confluiscono adempimenti prima contenuti in piani distinti, è importante attenersi a quanto richiesto dal D.M. n. 132 del 2022 riguardo la essenzialità e la descrittività dei suoi contenuti¹⁷.

Nel presente paragrafo sono formulati alcuni suggerimenti rispetto alla elaborazione e redazione della Sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza”.

Le amministrazioni/enti potranno considerare di:

- definire un cronoprogramma di lavoro, considerando anche le tempistiche per l'approvazione dell'intero PIAO, e indicare con chiarezza i ruoli di tutti i soggetti coinvolti (chi fa che cosa, come, quando) nonché gli adempimenti propedeutici;
- ricorrere ad una previa organizzazione logico-schematica del documento e rispettarla nella sua elaborazione;
- redigere un documento sintetico, eventualmente avvalendosi di un allegato¹⁸, e utilizzare *link*¹⁹ di rinvio ad altre Sezioni/Sottosezioni del PIAO, per evitare duplicazioni di contenuti all'interno del medesimo strumento programmatico;
- evitare di descrivere la normativa europea e nazionale in materia di anticorruzione nonché elencare genericamente i PNA e le Linee Guida ANAC;
- utilizzare un linguaggio tecnicamente corretto ma fruibile da un novero di destinatari eterogeneo. Le previsioni dovranno essere comprensibili senza dubbi

¹⁶ Cfr. in particolare il documento “[Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022](#)”, approvato dal Consiglio dell'Autorità il 2 febbraio 2022.

¹⁷ Il decreto dispone al riguardo che “*Ciascuna sezione del piano integrato di attività e organizzazione deve avere contenuto sintetico e descrittivo delle relative azioni programmate, secondo quanto stabilito dal presente decreto, per il periodo di applicazione del Piano stesso, con particolare riferimento, ove ve ne sia necessità, alla fissazione di, obiettivi temporali intermedi*” (art. 2, co. 1).

¹⁸ Allegato unico che contiene: 1) la mappatura con l'analisi, la valutazione, il trattamento dei rischi e il monitoraggio delle misure; 2) la programmazione delle misure generali e del loro monitoraggio (ove non ricompresa nella mappatura di cui al punto 1)); 3) la tabella degli obblighi di pubblicazione – trasparenza (cfr. § 3 del presente documento).

¹⁹ Ad es. il rinvio per l'anagrafica alla Sezione 1) “Anagrafica” del PIAO.

e difficoltà sia da parte dei soggetti tenuti ad applicarle sia dagli *stakeholder* esterni chiamati a partecipare alla consultazione pubblica con proprie proposte;

- assicurare una consultazione pubblica ampia della Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” prima della sua approvazione e rivolta a tutti gli *stakeholder* per predisporre un intervento programmatico mirato, puntuale e condiviso. Il coinvolgimento degli *stakeholder* può comunque riguardare anche la fase di monitoraggio della Sottosezione. Tale partecipazione potrà realizzarsi mediante canali di ascolto, indagini (da condurre, ad esempio, mediante questionari online o altre metodologie idonee come *focus group* o interviste) per rilevare profili non valutati in fase di adozione del PIAO o ritenuti importanti dall’amministrazione/ente per proporre nuove misure anche alla luce delle criticità emerse²⁰.

7. Le semplificazioni del PIAO applicabili anche al PTPCT

Con il PNA 2022 l’Autorità ha esteso a tutti gli enti con meno di 50 dipendenti, indipendentemente dallo strumento di pianificazione adottato (PTPCT, PIAO e integrazione del MOG 231), le semplificazioni concernenti, in particolare, a) la conferma, nel triennio, della programmazione dell’anno precedente, b) la mappatura dei processi e c) il monitoraggio.

Quanto alla conferma della programmazione, è stato previsto che le amministrazioni e gli enti con meno di 50 dipendenti, dopo la prima adozione, potessero confermare per le successive due annualità lo strumento programmatico in vigore con apposito atto dell’organo di indirizzo. Ciò solo se nell’anno precedente non si fossero verificate evenienze che richiedessero una revisione della programmazione (esempi di evenienze sono stati descritti nella tabella 6 del § 10.1.2, PNA 2022).

Per il monitoraggio delle misure è stato previsto che (cfr. § 10.2.1, PNA 2022):

- tutte le Amministrazioni/Enti che impiegano risorse pubbliche connesse agli interventi del PNRR e ai fondi strutturali svolgessero un monitoraggio periodico sui processi che coinvolgono la gestione di tali fondi;

²⁰ Cfr. PNA 2022, § 5.3.

- per tutte le Amministrazioni/Enti con meno di 50 dipendenti, la possibilità di limitare il monitoraggio delle misure di trasparenza ad un campione di obblighi di pubblicazione indicati già nella fase di programmazione, da modificare, anno per anno, in modo da consentire la verifica nel triennio di tutti gli obblighi previsti dal d.lgs. n. 33/2013;
- per le misure generali diverse dalla trasparenza (ad es. formazione, *whistleblowing*, *pantouflage*, gestione del conflitto di interessi), occorresse tener conto dei rilievi emersi nella relazione annuale del RPCT, concentrando l'attenzione del monitoraggio in particolare su quelle misure rispetto alle quali fossero emerse criticità.

Fermi questi elementi comuni per tutte le Amministrazioni/Enti con meno di 50 dipendenti, l'Autorità aveva altresì suggerito di calibrare il monitoraggio tenendo conto delle soglie dimensionali delle amministrazioni e sulla base di alcuni criteri guida come la periodicità/frequenza e la percentuale di processi da verificare.

Nel ribadire anche nel presente PNA tali indicazioni, si intende qui fornire ulteriori chiarimenti in merito alla mappatura dei processi all'interno del PTPCT.

Più specificamente, l'art. 6 del DM n. 132/2022 prevede che le pubbliche amministrazioni con meno di 50 dipendenti siano tenute a “mappare” obbligatoriamente i processi ricadenti nelle seguenti aree di rischio:

- autorizzazione/concessione;
- contratti pubblici;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi;
- concorsi e prove selettive.

Ad essi vanno aggiunti, poi, i “*processi, individuati dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e dai responsabili degli uffici, ritenuti di maggiore rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di performance a protezione del valore pubblico*”.

La mappatura “semplificata” dei processi nei termini anzidetti deve considerarsi applicabile anche agli enti con meno di 50 dipendenti che adottano il PTPCT che potranno prioritariamente concentrare l'attenzione sui processi ricadenti in quelle aree

di rischio che risultino, in sostanza, coincidenti a quelle indicate dal legislatore con riferimento al PIAO. Si tratta, in particolare, delle aree:

- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario, corrispondente ad autorizzazioni e concessioni;
- contratti pubblici;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario, corrispondente a concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi;
- acquisizione e gestione del personale, corrispondente a concorsi e prove selettive.

Inoltre, al fine di preservare il patrimonio informativo prodotto negli anni dai singoli enti in tema di prevenzione, è auspicabile presidiare tutti gli ulteriori processi che, sebbene non riconducibili alle aree innanzi elencate, risultino maggiormente esposti a fenomeni corruttivi, inserendoli in un'area di rischio addizionale.

Parte speciale contratti pubblici

1. Premessa

La presente parte speciale del PNA è dedicata ai contratti pubblici che, come noto, rientra nelle aree a maggior rischio corruttivo che l'amministrazione è tenuta a presidiare con apposite misure (art. 1, co. 16, legge 6 novembre 2012, n. 190). Tali misure è opportuno tengano conto anche della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti introdotta dal nuovo Codice.

Nell'attuale sistema l'adozione degli atti afferenti ad ogni contratto è implementata direttamente tramite le Piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD) nel sistema della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) in tutte le fasi, a partire dalla programmazione fino all'esecuzione. Alla luce della nuova impostazione, tutti i processi delineati dal nuovo Codice vanno quindi ripensati per identificare nuovi possibili rischi e connesse misure organizzative. Ciò tenuto anche conto delle nuove maggiori responsabilità conferite al RUP (divenuto responsabile unico del progetto) e ai soggetti individuati come responsabili di fase e del conseguente esercizio di discrezionalità tecnica secondo i principi della fiducia e del risultato.

L'Autorità, nel presente PNA, ha ritenuto di supportare le amministrazioni nell'identificazione di alcuni rischi e misure rispetto a processi attinenti a istituti e previsioni introdotti/modificati dal decreto legislativo del 31 dicembre 2024, n. 209, recante *“Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”*.

Resta fermo che, nell'elaborazione della Sottosezione *“Rischi corruttivi e trasparenza”* del PIAO o del PTPCT, ogni amministrazione dovrà effettuare, per i processi dell'area contratti, l'analisi dei rischi e lo studio delle misure idonee a contenerli sempre considerando la propria specificità e realtà organizzativa.

Il presente documento è da ritenersi aggiuntivo rispetto al [PNA 2022, di cui alla delibera n. 7 del 17.1.2023](#) e all'[Aggiornamento 2023 al PNA 2022](#), di cui alla delibera n. 605 del 19.12.2023, pertanto è prevalente laddove non compatibile.

Si è ritenuto, difatti, opportuno esaminare, in questa sede, solo alcune delle fattispecie interessate dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 209/2024²¹ che, oltre a elementi di

²¹ Ci si riferisce in particolar modo alle modifiche a 70 articoli e all'introduzione di 3 nuovi allegati (Allegato I.01 relativo al CCNL; Allegato II.2bis sulle clausole di revisione dei prezzi; Allegato II.6bis sull'accordo di collaborazione).

novità, presentano criticità sotto il profilo della trasparenza e imparzialità e dell'esposizione al rischio corruttivo in senso amministrativo, individuando per ciascuna di esse i processi maggiormente esposti a rischio e suggerendo misure di prevenzione.

Le questioni esaminate attengono ai seguenti profili:

- il mancato utilizzo delle PAD e l'erroneo utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) nell'ambito della digitalizzazione;
- Il conflitto di interessi nei contratti pubblici;
- la programmazione della committenza svolta per conto terzi;
- il ruolo del Responsabile Unico di Progetto con particolare riguardo alle funzioni e alla disciplina che ne regola l'attività nei casi di appalti delegati;
- la fase esecutiva, con particolare riferimento al subappalto e all'interoperabilità tra metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni e PAD;
- i Collegi Consultivi Tecnici (CCT) con particolare riferimento a nomina, compensi, conflitti di interesse;
- il sistema delle qualificazioni delle stazioni appaltanti;
- l'accordo di collaborazione.

2. Digitalizzazione dei contratti pubblici

La digitalizzazione dei processi che attengono all'intero ciclo di vita dei contratti – che costituisce attuazione alle Milestones M1C1-73, M1C1-74 e M1C1-75 del PNRR – è stata attuata mediante la realizzazione dell'Ecosistema nazionale di *e-procurement*, introdotto dal nuovo Codice dei contratti pubblici in vigore dal 1° gennaio 2024.

L'Ecosistema nazionale ha, come cardine la BDNCP gestita da Anac la quale interagisce, da un lato, con le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate utilizzate dalle stazioni appaltanti ed enti concedenti per gestire il ciclo di vita dei contratti (PAD), dall'altro, con le banche dati pubbliche che detengono le informazioni necessarie alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti, soprattutto per i controlli. La BDNCP, ai sensi dell'articolo 28 del Codice, garantisce anche l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e pubblicità legale degli affidamenti dei contratti pubblici, in tutte le relative fasi.

La BDNCP si articola in sei sezioni, ognuna delle quali è stata descritta dal provvedimento di cui all'articolo 23 del Codice adottato con [Delibera ANAC n. 261/2023](#).

Sezione BDNCP	Descrizione
Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA)	Istituita dall'articolo 33-ter del Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla della Legge n. 221 del 17 dicembre 2012, nel cui ambito opera il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.
Piattaforma contratti pubblici (PCP)	Rappresenta la piattaforma, gestita dall'Autorità, costituita dal complesso dei servizi web, accessibili dalle Piattaforme Digitali di Approvvigionamento (PAD) in interoperabilità attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND), che abilitano l'accesso alla BDNCP e al FVOE.
Piattaforma per la pubblicità legale degli atti	Serve per garantire la pubblicità legale degli atti, il cui funzionamento è stato regolato dal provvedimento di cui all'articolo 27 del Codice, adottato, d'intesa con il MIT, con Delibera ANAC n. 263/2023 .
Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE)	Raccoglie le informazioni, i dati e i documenti da utilizzare a comprova dell'assenza delle cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 del Codice e del possesso dei requisiti speciali di cui agli articoli 100 e 103 e all'allegato II.12, per la partecipazione e l'esecuzione dei contratti pubblici, il cui funzionamento è regolato dal provvedimento di cui all'articolo 24 del

	Codice, adottato, d'intesa con MIT e AGID, con Delibera ANAC n. 262/2023 .
Casellario Informatico	Vi sono annotate le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici, individuati dall'ANAC con il Regolamento previsto dall'articolo 222, comma 10, del Codice, adottato con Delibera n. 272/2023 .
Anagrafe degli operatori economici di cui all'articolo 31 del Codice	In fase di implementazione, destinata a raccogliere, avvalendosi del registro delle imprese e, nel rispetto del principio del <i>once only</i> , le informazioni relative agli operatori economici a qualunque titolo coinvolti nei contratti pubblici, nonché i soggetti, le persone fisiche e i titolari di cariche ad essi riferibili.

Tabella 2 Sezioni BDNCP

2.1. Importanza del corretto utilizzo delle PAD

La Piattaforma di Approvvigionamento Digitale (PAD) rappresenta lo strumento attraverso il quale viene tracciato il ciclo vita dei contratti pubblici (di qualunque importo, sia nei settori ordinari che nei settori speciali) nelle fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione, mediante servizi digitali interoperabili con l'infrastruttura della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND).

In particolare, le stazioni appaltanti attraverso le PAD:

- svolgono le attività e i procedimenti amministrativi connessi al ciclo di vita dei contratti pubblici;
- assolvono agli obblighi in materia di pubblicità legale degli atti;
- assolvono agli obblighi di comunicazione nei confronti dell'ANAC concernenti le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici²²;

²² In proposito si veda la [Delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023](#).

- assolvono agli obblighi in materia di trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33/2013;
- garantiscono l'accesso agli atti relativi alle procedure di affidamento;
- utilizzano il FVOE per il controllo del possesso dei requisiti di ordine generale e, ove previsti, di ordine speciale.

2.1.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Nella tabella sottostante sono sintetizzati i possibili eventi rischiosi connessi al non corretto utilizzo delle PAD e le misure di prevenzione.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Artt. dal 19 al 36 del d.lgs. n. 36/2023	Mancata gestione di fasi del ciclo vita del contratto attraverso la PAD, ad esempio, per la fase di esecuzione, modifiche contrattuali e richiesta/autorizzazione di subappalto. Mancato rispetto degli obblighi di pubblicità legale e trasparenza. Ad esempio, ritardo nell'invio dei dati o invio di dati carenti, incompleti o erranei. Verifiche sul possesso dei requisiti di ordine generale e, ove previsti, di ordine speciale al di fuori del FVOE.	Adozione di un modello organizzativo che preveda: a) il monitoraggio e la verifica dei processi decisionali legati alla digitalizzazione e introduzione di soluzioni per superare eventuali rallentamenti nei processi decisionali interni, anche con il supporto del Responsabile della Transizione Digitale (RTD); b) una specifica formazione ai propri dipendenti che utilizzano le PAD a partire dal RUP e dai responsabili di fase.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	Mancata compiuta digitalizzazione dei processi.	

Tabella 3 non corretto utilizzo PAD

2.2. Importanza del corretto utilizzo del FVOE

Il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) è una delle sezioni componenti la BDNCP al quale il Responsabile Unico di Progetto (RUP) o un suo delegato (purché appartenente al personale della stazione appaltante) accedono al fine di acquisire la documentazione comprovante il possesso dei requisiti generali e speciali di partecipazione degli operatori economici che hanno presentato offerta in una determinata procedura di affidamento.

Tale strumento di verifica è obbligatorio per tutti gli affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro, indipendentemente dalla tipologia di procedura utilizzata (aperta, ristretta, affidamento diretto, etc..), mentre è facoltativo per le procedure sotto tale soglia, per le quali i documenti potranno essere acquisiti direttamente presso gli enti certificanti.

Attraverso il FVOE i soggetti legittimati ad accedervi potranno, quindi, acquisire sia i documenti attestanti l'assenza delle cause di esclusione (ad esempio, acquisendo il casellario giudiziale dei membri del consiglio di amministrazione della società "Alfa S.p.A." cui sia stata conferita la legale rappresentanza), sia i documenti attestanti il possesso dei requisiti di carattere speciale, ove previsti negli atti di gara (acquisendo, ad esempio, la documentazione atta a comprovare il fatturato globale della società "Beta S.r.l." per il servizio "X").

Nel momento in cui il RUP (o il suo delegato) accede al FVOE possono astrattamente configurarsi gli scenari descritti nella tabella seguente.

Ipotesi	Indicazioni
Tutti i documenti per la verifica del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale (ove previsti)	La stazione appaltante può disporre l'aggiudicazione in favore dell'operatore economico aggiudicatario che sia in possesso dei requisiti prescritti.

sono presenti nel fascicolo e sono in corso di validità²³.	
Non tutti i documenti per la verifica del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale (ove previsti) presenti nel fascicolo sono in corso di validità.	Il RUP dovrà interrogare nuovamente il sistema e ottenere il rilascio del documento in corso di validità. I tempi di rilascio del singolo documento sono indicati nella tabella allegata al Comunicato del Presidente ANAC del 16 aprile 2025²⁴ .
Non tutti i documenti per la verifica del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale (ove previsti) sono presenti nel fascicolo: c1) certificazioni, teoricamente disponibili nel termine di trenta giorni, che non sono presenti nel fascicolo per malfunzionamento dello stesso o delle piattaforme/banche dati ad esso interconnesse.	La stazione appaltante è autorizzata a disporre comunque l'aggiudicazione, decorsi 30 giorni dalla relativa proposta, previa acquisizione di un'autocertificazione dell'offerente attestante il possesso dei requisiti e l'assenza delle cause di esclusione e fermo restando l'obbligo di concludere le verifiche entro un congruo termine.
Non tutti i documenti per la verifica del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale (ove	Il RUP deve attivarsi richiedendo direttamente agli Enti la certificazione a comprova. Decorsi inutilmente 30 giorni dalla richiesta, la stazione appaltante può procedere alla stipula del contratto, previa

²³ Trattasi di ipotesi ad oggi non attuabile in quanto vi sono ancora alcune certificazioni che non vengono prodotte o centralizzate presso una banca dati, oppure vi sono banche dati degli enti certificanti che non interoperano con la BDNCP. La tabella allegata al Comunicato del Presidente ANAC del 16 aprile 2025 indica quali certificazioni sono acquisibili tramite FVOE, nonché le certificazioni che non sono prodotte presso una banca dati. Tale tabella verrà aggiornata da ANAC nel caso di sopravvenute modifiche allo stato dell'arte.

²⁴ La tabella reca l'elenco delle certificazioni acquisibili tramite il FVOE con modalità sincrona; l'elenco delle certificazioni acquisibili in modalità asincrona con l'indicazione del rispettivo tempo di reazione; e l'elenco di quelle non ancora acquisibili tramite FVOE. Comunicato e tabella sono disponibili al seguente link <https://www.anticorruzione.it/en/-/news.30.05.2025.fvoe#p1>

previsti) sono presenti nel fascicolo: c2) certificazioni impossibili da acquisire tramite il FVOE in quanto non prodotte o non centralizzate presso una banca dati, o perché la relativa banca dati, seppure esistente, non è stata resa disponibile da parte dell'Ente certificatore.	acquisizione dell'ulteriore autocertificazione dell'operatore economico e fermo l'obbligo di concludere in un congruo termine le verifiche sul possesso dei requisiti.
--	---

Tabella 4 scenari accesso FVOE

2.2.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

L'assenza nel fascicolo dei documenti per la verifica del possesso dei requisiti di carattere generale e speciale (ove previsti) (cfr. anomalie descritte sub c) 1) e 2) *supra*) può generare una serie di rischi cui è possibile far fronte con alcuni accorgimenti e misure descritte nella tabella sotto.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Artt. 24, 35, co. 5-bis e 99 del d.lgs. n. 36/2023	Ritardi nella verifica dei requisiti e, quindi, nell'aggiudicazione. Abuso del ricorso all'autocertificazione. Elusione delle verifiche sul possesso dei requisiti di soggetti diversi dall'aggiudicatario quali i subappaltatori.	Adozione di un modello organizzativo volto a consentire ai RUP e/o loro delegati di adempiere con opportuna celerità alle verifiche sul possesso dei requisiti di ordine generale e speciale, sia nei confronti dell'aggiudicatario che degli altri soggetti coinvolti nella filiera del contratto (ad es. subappaltatori) e ciò anche nel caso di impossibilità di acquisizione del dato.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		Verifica nell'ambito della struttura organizzativa in merito all'effettiva indisponibilità dei dati nel FVOE che legittima il ricorso all'autocertificazione.

Tabella 5 Errore nel funzionamento FVOE

3. Il conflitto di interessi nei contratti pubblici

L'Autorità, anche nel PNA 2025, intende riservare una particolare attenzione al conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici, tenuto conto dei risvolti applicativi conseguenti all'entrata in vigore dell'art. 16 del d.lgs. n. 36/2023, che ha sostituito le previsioni contenute nell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, modificandole sostanzialmente.

Ai fini della sua attuazione, infatti, la stazione appaltante/ente concedente è tenuta/o a programmare idonee misure volte a garantire l'effettivo rispetto dell'articolo 24 Dir. UE 24/2014 e dell'articolo 35 Dir. UE 23/2014, e, in particolare, a prevenire e prevedere - oltre a gestirli - i potenziali conflitti di interesse. Ciò nei casi in cui il personale di un'amministrazione aggiudicatrice che interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione possa influenzare il risultato di tale procedura in virtù di un interesse finanziario, economico o altro interesse personale, diretto o indiretto, percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza.

Rientra proprio nella *ratio* del Piano delle singole stazioni appaltanti/enti concedenti integrare con misure organizzative di prevenzione della corruzione le prescrizioni contenute nell'art. 16, che non consentono di attribuire compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni ad un soggetto che, in ragione di un interesse privato, possa influenzare, in qualsiasi

modo, il soddisfacimento degli interessi pubblici, compromettendo così l'imparzialità richiesta nel processo decisionale²⁵.

In merito alle misure per individuare e gestire i conflitti di interesse nella committenza pubblica, restano utili, quando compatibili, le indicazioni contenute nel [PNA 2022](#), parte speciale “*Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici*”, che forniscono chiarimenti sull'ambito applicativo della fattispecie (soggettivo e oggettivo), sulla dichiarazione relativa all'insussistenza di conflitti di interessi (anche in relazione alla specifica procedura di aggiudicazione) e raccomandano l'utilizzo di un modello di dichiarazione in cui siano evidenziate le possibili circostanze rilevanti (attività professionale e lavorativa pregressa, interessi finanziari, rapporti e relazioni personali, altro). Tuttavia, la nuova previsione normativa suggerisce l'adozione di ulteriori e più mirate misure organizzative.

3.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Di seguito un'esemplificazione di possibili criticità e di relative misure di gestione del rischio.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Art. 16, d.lgs. n. 36 del 2023 Articolo 24 Dir. UE 24/2014 e articolo 35 Dir. UE 23/2014	Mancata conoscenza delle circostanze che possono integrare un'ipotesi di conflitto di interessi rilevante ai fini dell'astensione. Alterazione del processo decisionale secondo logiche non di interesse pubblico.	Previsione di un obbligo, in capo ad ogni dipendente o soggetto comunque incaricato, di comunicare al proprio dirigente, con modulistica e/o con canale standardizzato, le situazioni di potenziale conflitto di interesse soggettivo o oggettivo che vengano in evidenza in quanto sopravvenute o divenute

²⁵ Quale ausilio alle amministrazioni per la valutazione delle circostanze che potrebbero integrare l'ipotesi di conflitto di interesse ex art. 16, si rinvia a: [Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2023, n. 9850](#); [Delibera Anac n. 583, 16 dicembre 2024](#), [Parere Anac Funz. Cons. n. 18, 30 aprile 2025](#), [Parere Anac Funz. Cons. n. 24, 3 giugno 2025](#).

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		rilevanti in relazione ad attività specifiche assegnate. In caso di dirigente la comunicazione è fatta al segretario o direttore generale, unitamente al RPCT. Ad esempio, potrebbe essere rilevante comunicare il mutamento della composizione del proprio nucleo familiare o affettivo qualora i nuovi ingressi possano avere significative interazioni con l'amministrazione o il settore di appartenenza del dichiarante, o quando lo stesso si dedichi a nuove attività imprenditoriali o commerciali. Potrebbero essere altresì rilevanti circostanze per le quali il dichiarante abbia cointeressenze significative con operatori economici che potrebbero essere interessati a partecipare ad una procedura dallo stesso istruita. Potrebbero anche rilevare rapporti meno strutturati ma comunque significativi con soggetti che siano effettivi candidati o competitor o istanti in procedure gestite dal soggetto interessato,

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		o ancor di più siano aggiudicatari delle stesse.
Art. 16, d.lgs. n. 36 del 2023 Articolo 24 Dir. UE 24/2014 e articolo 35 Dir. UE 23/2014	Impossibilità o difficoltà, per mancanza di risorse idonee, a sostituire nella sua attività il soggetto che versa in una situazione di conflitto di interesse.	Previsione a monte, nel piano, di misure alternative idonee a mitigare il rischio presunto, come quelle di cogestione procedimentale, di riduzione dell'ambito discrezionale solitamente ammesso, di tracciamento rafforzato delle attività svolte mediante redazione di processo verbale. Ad esempio, in caso di affidamento diretto a un determinatore operatore economico in potenziale conflitto di interesse con il RUP, sostituire lo stesso, o effettuare una procedura comparativa tra più operatori anche se non necessaria tracciandola, nominare un responsabile della fase di esecuzione diverso dal RUP anche se non vi è obbligo di legge.
Art. 16, co. 2, d.lgs. n. 36 del 2023	Mancata denuncia, da parte di chi ne sia a conoscenza, di circostanze che rilevano ai fini della sussistenza	Precisazione nell'avviso/atto indittivo della procedura delle modalità con cui segnalare (ad es. via e-mail), da parte di terzi al RPCT, potenziali conflitti di

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Articolo 24 Dir. UE 24/2014 e articolo 35 Dir. UE 23/2014	del conflitto di interessi in capo a colui che interviene con compiti funzionali nella procedura.	interesse in capo a colui che interviene con compiti funzionali nella procedura, consentendo così al RPCT di richiederli spiegazioni e darne evidenza al Responsabile, Dirigente, Direttore o Segretario in caso di effettiva e comprovata rilevanza.

Tabella 6 Conflitto di interessi

4. Programmazione degli acquisti centralizzati, aggregati e delegati

La programmazione degli acquisti in generale, e ancor di più quelli da realizzare mediante il ricorso a centrali di committenza, soggetti aggregatori e stazioni appaltanti qualificate disponibili ad effettuare la committenza per amministrazioni terze, rappresenta una fase essenziale nell'affidamento degli appalti pubblici, che condiziona il corretto espletamento delle successive fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione. Il fenomeno della cessione di committenza in tale ambito assume una rilevanza particolare e strategica, sia per l'entità degli interventi gestiti che per l'importante funzione di aggregazione e centralizzazione degli acquisti.

La corretta pianificazione e programmazione delle attività di soggetti che operano per conto di altre amministrazioni rappresenta, quindi, un requisito essenziale per il corretto funzionamento del sistema. Solo attraverso una pianificazione strategica e strutturata è infatti possibile garantire che le attività di committenza per conto terzi vengano svolte secondo i parametri di tempestività, professionalità ed efficienza su cui si fonda la nuova strategia di committenza pubblica.

Il processo virtuoso per il quale, a fronte di una riduzione della stazioni appaltanti abilitate agli affidamenti più rilevanti, si dovrebbe innalzare il livello di aggregazione della domanda, la professionalità nelle procedure di affidamento e la qualità nella risposta ai fabbisogni delle amministrazioni, rimane subordinato alla risoluzione dei rischi di mala-amministrazione correlati soprattutto alla difficoltà concreta di coordinare

le attività di soggetti eterogenei, non sempre collegati da idonei flussi comunicativi, da svolgersi su piani diversificati e in fasi temporali tra loro interdipendenti.

È emersa, ad esempio, la mancata correlazione tra la pianificazione delle centrali di committenza, dei soggetti aggregatori e delle stazioni appaltanti qualificate disponibili ad effettuare la committenza per amministrazioni terze, e la programmazione delle stazioni appaltanti o la mancata adeguata raccolta dei fabbisogni delle stazioni appaltanti rispetto alle loro esigenze di programmazione. Sono state altresì riscontrate carenze quali la mancata, inadeguata o tardiva pubblicazione delle iniziative pianificate, che pregiudicano la reale conoscibilità delle stesse da parte delle stazioni appaltanti.

Dal lato delle stazioni appaltanti, sono emerse invece difficoltà nella corretta stima dei fabbisogni e ritardi nella relativa comunicazione alle centrali di committenza, ai soggetti aggregatori o alle stazioni appaltanti qualificate prescelte per la cessione di committenza.

Altra criticità riguarda l'indicazione nei piani annuali della volontà di ricorrere a una centrale di committenza, a un soggetto aggregatore o a una stazione appaltante qualificata per un determinato acquisto, senza averne preventivamente acquisito l'assenso o senza aver verificato preventivamente la capienza delle iniziative già in essere o già pianificate.

4.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Nello svolgimento delle attività di pianificazione e di programmazione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori rispetto ai rischi individuati è possibile fare ricorso alle misure di prevenzione sotto riportate in tabella.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Normativa nazionale e regionale di riferimento in materia di programmazione operativa degli acquisti centralizzati e aggregati: centrali di committenza regionali (art. 1, co. 158	Mancata o inadeguata ponderazione nella pianificazione delle attività dei reali fabbisogni delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti (esigenze, scadenze contrattuali, ripartizione territoriale,	Adozione da parte delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori di direttive interne in base alle quali si preveda: • al fine della corretta pianificazione delle iniziative, lo svolgimento di

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
e 159 l. n. 266/2005), soggetti aggregatori (art. 9 d.l. n. 66 del 2014), Stazioni Uniche Appaltanti (art. 13 l. n. 136 del 2010), SUA di area vasta (art. 1, co. 44 e 88, l. n. 56 del 2014). Art. 63, co. 6-bis, Codice Le stazioni appaltanti qualificate che svolgono attività di committenza per altre stazioni appaltanti e le centrali di committenza qualificate programmano la loro attività nel rispetto del principio di leale collaborazione.	tipologia di amministrazioni, ecc.). Mancate/inadeguate analisi di mercato che consentano di individuare correttamente il prodotto da acquisire nella predisposizione della pianificazione, con conseguente eccessiva delega al mercato nell'individuazione delle soluzioni tecniche da porre successivamente a base di gara. Pianificazione con modalità e tempistiche non adeguate a consentire la tempestiva adozione degli strumenti di programmazione. Mancata o intempestiva pubblicazione e diffusione delle iniziative programmate.	un'attività preventiva e strutturata di acquisizione dei fabbisogni²⁶ che sia tempestiva ed esaustiva e che contempli anche la necessità di far fronte a richieste connotate da urgenza; • adeguata dotazione organica debitamente qualificata e aggiornata al fine della corretta individuazione dei fabbisogni qualitativi delle stazioni appaltanti rispetto alle esigenze manifestate; • tempestiva pubblicazione delle iniziative programmate e l'organizzazione di attività volte a favorirne la conoscenza da parte delle stazioni appaltanti; • organizzazione e svolgimento di adeguati interventi di ausilio rivolti alle stazioni appaltanti interessate e finalizzati a

²⁶ Come esempio di una buona pratica di rilevazione strutturata dei fabbisogni può essere richiamato quanto realizzato da Consip. Quest'ultima ha adottato e pubblicato un Piano annuale delle gare d'appalto, con la finalità di perseguire obiettivi di trasparenza e di dialogo costruttivo con le amministrazioni e le imprese. Il Piano ha introdotto strumenti di confronto come i *Market Day* e i Tavoli Merceologici, pensati come incontri dedicati alla raccolta di esigenze e *feedback* per la futura programmazione.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	Ritardi od omissioni nell'avvio delle procedure di gara. Indizione di procedure di gara autonome da parte delle stazioni appaltanti o ricorso a contratti ponte. Ricorso a proroghe tecniche in attesa di indizione delle procedure centralizzate. <i>Plafond</i> delle convenzioni/accordi quadro insufficienti quantitativamente o inadeguati qualitativamente.	consentire la corretta stima dei fabbisogni, anche predisponendo schemi e modelli tipo; • utilizzo di strumenti e metodi di monitoraggio dei consumi e di rilevazione dei costi finalizzati ad acquisire informazioni storiche da utilizzare per la successiva programmazione; • indicazione, nelle convenzioni con le stazioni appaltanti, di termini certi e adeguati alla comunicazione dei fabbisogni e dei relativi aggiornamenti; • corretta omogeneizzazione e aggregazione dei fabbisogni di spesa e successiva definizione degli standard di spesa e del piano degli acquisti, anche in base ai dati storici disponibili.
Art. 3, co. 1, e 6, co. 1, allegato I.5. Per l'adozione del programma triennale dei	Predisposizione dei programmi triennali dei lavori e dei beni e servizi e degli elenchi annuali senza	Adozione da parte delle SSAA di direttive interne che richiedano la predisposizione dei

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
lavori, beni e servizi e relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti consultano, le pianificazioni delle attività delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori.	tener conto della pianificazione delle attività delle centrali di committenza. Ritardi od omissioni nell'avvio delle procedure di affidamento. Ricorso a procedure autonome o a contratti ponte, in attesa della gara centralizzata. Ricorso a proroghe tecniche.	programmi triennali e degli elenchi annuali tenendo conto delle attività pianificate dalle centrali di committenza e dando conto di aver preventivamente consultato le iniziative pianificate.
Art. 8, co. 1, allegato I.5 Negli elenchi annuali degli acquisti di beni e servizi e negli elenchi annuali dei lavori, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano per ciascun lavoro o acquisto l'obbligo, qualora sussistente, ovvero l'intenzione di ricorrere a una centrale di committenza o a un soggetto aggregatore o ad altra stazione appaltante qualificata ai sensi del co. 6, art. 63, o	Indicazione, nei piani annuali, della volontà di avvalersi di una centrale di committenza/stazione appaltante qualificata senza acquisire il preventivo assenso o senza verificare preventivamente la capienza dell'iniziativa programmata. Indicazione, nei piani annuali, della volontà di avvalersi di una centrale di committenza/stazione appaltante qualificata	In caso di delega della funzione di committenza, oltre alla individuazione da parte delle SSAA, nel documento di programmazione, della stazione appaltante o centrale di committenza cui delegare lo svolgimento della procedura, che è condizione necessaria ai fini dell'eventuale proposizione dell'istanza di assegnazione di ufficio di cui all'articolo 62 comma 10, richiesta preventiva della disponibilità con

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
individuata mediante altra forma di delega per l'espletamento della procedura di affidamento; a tal fine essi consultano, ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, co. 1, e dall'art. 6, co. 1, secondo periodo, la pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza e ne acquisiscono il preventivo assenso o ne verificano la capienza per il soddisfacimento del proprio fabbisogno.	senza comunicare la scelta effettuata. Delega di funzioni pubbliche a soggetto privato, non qualificabile come centrale di committenza. Ricorso a soggetti non qualificati per il settore, la fase o l'importo di interesse. Previsione di compensi in favore delle centrali di committenza o delle stazioni appaltanti qualificate che eccedano il mero rimborso dei costi operativi. <i>Plafond</i> insufficienti. Ritardi od omissioni nell'avvio delle procedure di affidamento. Ricorso a procedure autonome o a contratti ponte. Ricorso a proroghe tecniche.	stipula della convenzione relativa a tempi e costi. Adozione di direttive interne che richiamino l'attenzione delle SSAA sulla necessità di: • scegliere la centrale di committenza/soggetto aggregatore/stazione appaltante qualificata di cui avvalersi nell'ambito di soggetti pubblici o società <i>in house</i>, anche richiamando l'esigenza di evitare di alimentare logiche economico-commerciali volte al profitto; • delegare le funzioni di committenza a soggetti qualificati per la fase e l'importo di interesse; • comunicare tempestivamente alla centrale di committenza/soggetto aggregatore/stazione appaltante qualificata,

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		l'intenzione di aderire all'iniziativa programmata; • evitare frazionamenti degli interventi da delegare.
Art. 3, co. 3, allegato I.5 I soggetti che gestiscono la piattaforma Servizio Contratti Pubblici (SCP) del MIT e le PAD certificate per la fase di programmazione, assicurano la disponibilità del supporto informatico per la compilazione degli schemi tipo annessi al presente allegato.	Mancato rispetto del principio del <i>once only</i> .	Adozione di direttive interne volti a ricordare: • l'obbligo di compilare online su piattaforma gli schemi-tipo annessi all'allegato I.5; • l'opportunità di svolgere controlli e verifiche a campione sul rispetto degli schemi tipo annessi all'allegato I.5.

Tabella 7 Programmazione degli acquisti centralizzati e aggregati

5. Appalti su delega di stazioni appaltanti non qualificate

I soggetti, non qualificati o non qualificati in ragione del livello richiesto dal valore dell'affidamento, sono tenuti a ricorrere necessariamente agli strumenti messi a disposizione da altre stazioni appaltanti qualificate che assumono la responsabilità dell'intera fase, adottando gli atti e i provvedimenti necessari inerenti allo svolgimento dell'intera procedura.

Inoltre, in considerazione dell'innovato ruolo del RUP²⁷, quale responsabile unico “dell'intervento” complessivamente inteso, le centrali di committenza e le stazioni appaltanti qualificate, che svolgono attività di committenza ausiliarie per conto di altri enti, devono nominare un RUP. Quest'ultimo cura i necessari raccordi con la stazione appaltante beneficiaria dell'intervento, così da garantire la gestione della procedura d'appalto in nome e per conto delle stazioni appaltanti non qualificate²⁸.

Ciò premesso, potrebbero emergere potenziali criticità applicative relativamente alle procedure di gara gestite su delega di stazioni appaltanti non qualificate²⁹.

Due, in particolar modo, le ipotesi che potrebbero realizzarsi, come descritte nella tabella *infra*.

Ipotesi	Conseguenze
La SA qualificata svolge solo alcune attività minori.	Gli atti di gara sono adottati formalmente dall'ente non qualificato. Su quest'ultimo ricade, quindi, la connessa responsabilità. Ad es. la commissione giudicatrice è stata nominata dall'ente non qualificato, oppure il provvedimento di aggiudicazione e lo svolgimento delle connesse verifiche sul possesso dei requisiti di partecipazione sono state svolte dall'ente non qualificato.

²⁷ Art. 15, co. 9 e art. 62, co. 13, del d.lgs. n. 36/2023, nonché art. 9, co. 5, dell'All. I.2.

²⁸ In tal senso, l'art. 6 dell'All. I.2 d.lgs. 36/2023 prevede che “*Il RUP, anche avvalendosi dei responsabili di fase nominati ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice, coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata*”.

Anche nella Relazione di accompagnamento al Codice redatta dal Consiglio di Stato, si legge che “*In caso di nomina dei responsabili di fase, infatti, rimangono in capo al RUP gli obblighi – e le connesse responsabilità – di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti*.” (p. 32).

²⁹ Tali considerazioni appaiono estensibili anche alla fase di esecuzione contrattuale, anch'essa soggetta alla necessaria qualificazione, anche se con diverse conseguenze proprie di tale fase.

Ipotesi	Conseguenze
La SA qualificata nomina il Responsabile di Fase (RFA) ma non anche il RUP.	L'ente non qualificato svolge esso stesso la procedura di gara, pur essendo sprovvisto della qualificazione richiesta ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 36/2023. L'ente qualificato è, di fatto, sottoposto al coordinamento e controllo di un soggetto incardinato in un ente non qualificato, sovvertendo uno dei principi ispiratori della riforma del Codice del 2023³⁰. La procedura di gara è gestita da parte di un soggetto non attrezzato per le procedure più complesse. Alto rischio di fallimento della procedura di gara, di contenzioso ovvero di selezione di un aggiudicatario non adeguato alle esigenze approvvigionative attese dall'ente beneficiario.

Tabella 8 - Potenziali criticità applicative negli appalti su delega

5.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Rispetto alle ipotesi sopra descritte, si rappresentano possibili rischi e misure.

³⁰ Al riguardo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il parere n. 2752 del 26 settembre 2024 ha precisato che la stazione appaltante delegata deve nominare “un proprio RUP per le attività meglio specificate, di volta in volta, nell'atto di delega e per gestire, altresì, i rapporti con la stazione appaltante delegante”, mentre, quest'ultima è tenuta alla nomina di “un suo RUP per le attività di propria competenza, ossia quelle che non saranno oggetto di delega”.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Art. 62, co. 6, 9, 12, 13, del d.lgs. n. 36/2023 Art. 63, co. 3, del d.lgs. n. 36/2023 Art. 2, co. 1, 3 co. 3 e 5 co. 3, Allegato II.4, del d.lgs. n. 36/2023 Art. 15, co. 9, del d.lgs. n. 36/2023 Art. 9 All. I.2, del d.lgs. n. 36/2023	Elusione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti: • svolgimento della fase (di selezione o di esecuzione contrattuale) da parte di soggetto non adeguatamente qualificato; • erronea o cattiva gestione delle procedure più complesse.	Inserimento, nell'accordo/convenzione tra ente delegante -non qualificato ed ente delegato-qualificato, siglato ai sensi dell'art. 62, co. 9, d.lgs. n. 36/2023 ³¹ , di clausole volte a chiarire puntualmente le reciproche competenze e lo svolgimento delle fasi essenziali da parte dell'ente delegato-qualificato. Monitoraggio e controllo in ordine all'effettivo rispetto della normativa di riferimento e dei conseguenziali accordi tra enti.

Tabella 9 - Appalti su delega

6. Fase esecutiva

Il rafforzamento dell'integrità pubblica e l'effettiva attuazione del principio del risultato, quale valore fondante del nuovo Codice dei contratti pubblici, richiedono un rinnovato impegno sul piano della prevenzione della corruzione nella fase esecutiva dei contratti, fase notoriamente esposta a criticità applicative e al rischio di scarsa vigilanza sostanziale sull'adempimento delle obbligazioni assunte. In tale direzione, l'attenzione dell'ordinamento si concentra oggi in maniera più incisiva sulla necessità di garantire la

³¹ Il correttivo appalti del 2024 ha significativamente espunto dal comma 9 la locuzione "altra modalità disciplinante i rapporti in funzione della natura giuridica della centrale di committenza"; per l'effetto il comma 9 dell'art. 62 attualmente prevede: *Il ricorso alla stazione appaltante qualificata o alla centrale di committenza qualificata è formalizzato mediante un accordo ai sensi dell'articolo 30 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, o mediante apposita convenzione*".

tracciabilità, la qualità e l'affidabilità dei dati relativi all'attuazione delle prestazioni contrattuali, in coerenza con le previsioni normative che, anche a seguito dell'intervento correttivo recato dal d.lgs. n. 209/2024, hanno introdotto strumenti e misure innovative volte a rafforzare i presidi di controllo e a garantire la piena trasparenza amministrativa.

Per prevenire i rischi corruttivi nella fase esecutiva possono essere implementate le misure organizzative idonee a presidiare i segmenti operativi nel ciclo della committenza su cui di seguito ci si sofferma³².

Digitalizzazione

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto, che si configura non soltanto come uno strumento di semplificazione tecnico-amministrativa per le SSAA, risulta funzionale anche alla prevenzione della corruzione grazie alla possibilità di effettuare un controllo diffuso e partecipato da parte dei cittadini sull'azione amministrativa. L'obbligo di popolamento tempestivo e completo della BDNCP costituisce presupposto imprescindibile per la piena tracciabilità delle attività gestionali, nonché per l'attivazione di forme di *accountability* pubblica.

È in tale prospettiva che si comprendono le recenti modifiche recate al Codice dal d.lgs. n. 209/2024, cd Correttivo, le quali, modificando l'Allegato II.14 del Codice medesimo, impongono, tra l'altro, l'utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per tutti i contratti di lavori di importo pari o superiore a 2.000.000 di euro, non solamente nella fase di progettazione ma anche nella fase esecutiva del contratto; altresì il Codice ha previsto, anche per gli appalti di minore importo, la gestione contabile informatica del cantiere e l'uso di strumenti elettronici per il giornale dei lavori e per la tracciabilità delle presenze in sito, in modo da prevenire condotte elusive e da assicurare una più rigorosa vigilanza sui mezzi e sulle risorse impiegate con incremento dei livelli di sicurezza nei cantieri.

Tale sistema, opportunamente integrato con soluzioni di *business intelligence*, consente altresì alle stazioni appaltanti di monitorare l'andamento delle commesse e individuare tempestivamente le anomalie ricorrenti, in un'ottica di miglioramento continuo delle performance amministrative. L'interconnessione tra dati, controlli digitali e accessibilità

³² Tali considerazioni valgono sia per lavori che per servizi e forniture.

delle informazioni costituisce dunque una frontiera avanzata per il rafforzamento dell'efficacia amministrativa e per la prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Qualificazione e requisiti dei soggetti preposti ai controlli

Un'attenzione crescente viene rivolta alla qualificazione professionale, all'indipendenza e alla terzietà dei soggetti preposti ai controlli nella fase esecutiva, con speciale riguardo ai collaudatori.

Il collaudatore, in particolare, è chiamato a svolgere verifiche tecniche e amministrative anche in corso di esecuzione, con obbligo di operare in posizione di autonomia rispetto ai soggetti coinvolti nella gestione dell'appalto. Le recenti modifiche all'art. 116 del Codice, che prevedono per il collaudatore, fra l'altro, specifici requisiti di moralità, competenza e professionalità, introducono altresì la possibilità di avvalersi di una segreteria tecnico-amministrativa per lavori complessi, evidenziando la rilevanza attribuita alla qualità del controllo tecnico, quale fattore determinante per la piena verifica della funzionalità dell'opera e dell'effettiva realizzazione del risultato. Si suggerisce pertanto di prevedere adeguati strumenti di controllo tesi a verificare l'effettiva competenza tecnica e l'imparzialità dei collaudatori.

Modifiche contrattuali

In coerenza con i principi di buon andamento e legalità, particolare attenzione deve inoltre essere posta alla gestione delle modifiche contrattuali. Le varianti in corso d'opera, infatti, costituiscono uno degli ambiti più sensibili sotto il profilo del rischio corruttivo. Il legislatore, consapevole di tale criticità, ha previsto che le clausole contrattuali disciplinanti le modifiche siano formulate in maniera chiara, precisa e inequivocabile sin dalla documentazione di gara, al fine di prevenire abusi e garantire la certezza del diritto. In tale quadro, la motivazione delle varianti deve essere rigorosa, fondata su fatti oggettivamente imprevedibili e non riconducibili a carenze progettuali o a intenti elusivi, onde evitare alterazioni dell'equilibrio economico e funzionale dell'appalto. Al riguardo è raccomandata l'introduzione di sistemi di controllo interni, anche di secondo livello, per la verifica della coerenza e della congruità delle motivazioni addotte per ciascuna variante, nonché il monitoraggio della loro frequenza e incidenza economica sul contratto originario.

Efficacia dei sistemi di controllo

Il sistema di controllo nella fase esecutiva, per essere efficace, deve essere accompagnato da un rafforzamento delle capacità organizzative e delle competenze interne delle SSAA. A tal fine, la formazione specialistica dei RUP, dei DEC, dei DL e degli altri soggetti coinvolti nella gestione del contratto si configura come misura essenziale per assicurare la qualità dei controlli, la correttezza delle procedure, l'adeguatezza della gestione documentale e l'efficace esercizio dei poteri sanzionatori, tra cui l'applicazione delle penali previste in caso di inadempimento. L'indipendenza e la trasparenza delle attività di verifica devono altresì essere presidiate da *audit* interni, controlli a campione, verbalizzazioni puntuali con utilizzo di *checklist* strutturate, al fine di scongiurare fenomeni di collusione o compiacenza e garantire un controllo effettivo, continuo e misurabile.

In conclusione, la tracciabilità delle attività esecutive, l'integrazione tra strumenti digitali e programmazione preventiva delle attività di controllo, la tempestiva trasmissione e pubblicazione dei dati nella BDNCP e la valorizzazione della competenza amministrativa rappresentano, nel loro insieme, un paradigma evoluto di gestione del contratto pubblico, volto a rafforzare l'integrità dell'azione amministrativa, a garantire il conseguimento del risultato e a prevenire in maniera strutturata i rischi corruttivi.

6.1. Contratti pubblici Servizi e Forniture – Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023	Mancata o insufficiente regolamentazione dei controlli nella <i>lex specialis</i> e nel contratto.	Inserimento nei documenti di gara di specifiche procedure di controllo, con indicazione di tempistiche, modalità operative e criteri di verifica.
Allegato I.2	La mancata previsione di	
Allegato II.14	clausole specifiche e dettagliate procedure nei documenti di gara relative ai controlli può determinare un'interpretazione	Assegnazione chiara di ruoli e funzioni dei soggetti preposti ai controlli, per evitare ambiguità, sovrapposizioni o omissioni.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	discrezionale delle modalità di controllo, favorendo pratiche opache la possibilità di favoritismi o collusioni tra soggetti preposti al controllo e appaltatore.	Inserimento, all'interno dei capitolati speciali, di criteri di valutazione della qualità delle prestazioni mediante l'utilizzo di parametri chiari, specifici e verificabili, al fine di garantire l'accuratezza della prestazione.
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	Assenza di verifiche sistematiche obbligatorie in fase esecutiva. Controlli tardivi o posticipati solo a seguito di segnalazioni. Controlli meramente formali e assenza di verifiche sostanziali. Omesso o scarso controllo dell'esecuzione contrattuale, sovente in risposta a reclami o criticità evidenti, anziché frutto di un monitoraggio continuo e strutturato, con il rischio di agevolare condotte omissive da parte dell'appaltatore, esecuzione parziale o difforme delle prestazioni e dunque di elusione degli obblighi contrattuali senza alcuna	Utilizzo di strumenti digitali per tracciare l'esecuzione del contratto e segnalare le inadempienze in modo automatico. Previsione dell'obbligo di rilascio periodico delle attestazioni di regolare esecuzione, con report dettagliati, per iscritto, sulle verifiche effettuate. Previsione di controlli obbligatori e ispezioni a sorpresa obbligatorie periodiche, con controlli sul posto senza preavviso all'appaltatore (anche esse da verbalizzare). Previsione di <i>check list</i> di controllo che devono rispecchiare lo specifico Capitolato e l'offerta tecnica dell'appaltatore.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	conseguenza per l'appaltatore. Condotte collusive tra l'appaltatore ed i soggetti preposti ai controlli, finalizzate a eludere l'accertamento delle difformità.	Attivazione di <i>audit</i> interni e verifiche a campione (da parte di organismi di <i>audit</i> interni).
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	Assenza di una chiara identificazione dei ruoli del personale adibito ai controlli e conseguente definizione del procedimento per l'applicazione delle penali da inadempimento, con il rischio di creare favoritismi oltre che di inadempimenti e ritardi. I soggetti preposti potrebbero omettere l'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali in cambio di vantaggi illeciti.	Identificazione e definizione esaustiva e dettagliata, nei documenti di gara, delle fattispecie di inadempimento che comportano l'applicazione delle penali. Definizione delle procedure e dei tempi per l'avvio del procedimento per l'applicazione delle penali. Individuazione chiara dei soggetti tenuti ad avviare e concludere il procedimento per l'applicazione delle penali. Monitoraggio da parte di strutture di <i>audit</i> interno della tempestiva applicazione delle penali, con obbligo di rendicontazione periodica.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	Insufficiente formazione del personale preposto ai controlli. La mancanza di adeguata formazione tecnica e amministrativa per i soggetti incaricati dei controlli può compromettere la loro capacità di individuare anomalie e inadempimenti contrattuali, con rischio di possibilità di manipolazione delle verifiche da parte degli operatori economici e rischio di favoritismi o tolleranza verso inadempienze.	Attivazione e/o implementazione di percorsi formativi periodici, specificamente rivolti ai RUP, DEC ed agli ulteriori soggetti coinvolti nelle attività di controllo, con particolare attenzione all'aggiornamento rispetto alle evoluzioni normative, giurisprudenziali e alle <i>best practice</i>. Adozione di manuali operativi, <i>check list</i> e linee guida interne, strutturati in modo chiaro e sistematico, finalizzati a supportare i soggetti deputati ai controlli.
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	Carenza di risorse umane e strumentali per l'effettiva esecuzione dei controlli. L'assenza di personale sufficiente e di strumenti adeguati al monitoraggio può determinare controlli superficiali o ritardati, con possibile favoritismo nei confronti di determinati operatori economici per mancanza di verifiche obiettive e adeguate.	Adozione di linee di indirizzo operativo che prevedano l'eventuale rafforzamento delle unità organizzative di appartenenza del RUP e del DEC per il supporto specifico nel caso di appalti complessi. Utilizzo di strumenti digitali per il monitoraggio in tempo reale e la gestione trasparente delle verifiche.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	Mancata rilevazione delle difformità tra le offerte tecniche migliorative e le prestazioni effettivamente rese (offerte migliorative fittizie, che poi non vengono effettivamente realizzate in fase esecutiva)	Redazione di <i>check list</i> tarate sullo specifico appalto per il Monitoraggio dell'effettiva attuazione delle migliorie offerte in sede di gara. Previsione di controlli a campione interni (struttura di <i>audit</i>, RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) in merito alla presenza nei contratti di penali specifiche per le difformità riscontrate tra offerta tecnica e prestazione effettivamente resa e alla relativa effettiva applicazione.
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	Verbalizzazione generica e priva di criteri di misurabilità che impediscono un riscontro oggettivo sulle attività di controllo eseguite con il rischio di accordi tra appaltatore e soggetti preposti ai controlli per la manipolazione o omissione delle verifiche.	Adozione di modelli uniformi e standardizzati di verbalizzazione delle attività di controllo, comprensivi dell'indicazione delle modalità operative adottate, dei tempi di svolgimento e degli esiti riscontrati. Previsione di schemi tipo di processo verbale da adottare nelle verifiche in contraddittorio con l'appaltatore.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		Archiviazione digitale dei verbali, con accesso tracciato e consultabile. Verifiche a campione sui verbali redatti, con controlli incrociati da parte della stazione appaltante (tramite organismi di <i>audit</i> interno).
Artt. 120 e 189 d.lgs. n. 36/2023	Uso dell'autorizzazione di modifiche o varianti contrattuali per l'attribuzione, in via esclusiva, di vantaggi economici all'operatore economico aggiudicatario, in assenza di adeguata giustificazione tecnica o di circostanze oggettivamente imprevedibili.	Previsione di controlli interni, anche a campione, per la verifica della congruità e completezza delle giustificazioni, addotte dal DL e RUP nelle rispettive relazioni, per le modifiche apportate in corso di esecuzione del contratto. Previsione di controlli a campione interni (struttura di <i>audit</i>, RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) sulla numerosità e frequenza ripetuta di varianti, in relazione al medesimo contratto o alla ricorrenza delle medesime imprese.

Tabella 10 Esecuzione: servizi e forniture

6.2. Contratti pubblici di Lavori – Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Artt. 15, 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	Falsa attestazione di avvenuta fine lavori per favorire l'impresa nella non applicazione di penali e certificare il rispetto del termine previsto per la rendicontazione dei finanziamenti con conseguente distrazione di denaro pubblico o malversazione.	Previsione di controlli interni, anche a campione, per la verifica del corretto e tempestivo adempimento di trasmissione dei dati informativi sulla conclusione del contratto, alla BDNCP. Adozione di circolari o regolamenti, che raccomandino che la certificazione di fine lavori sia accompagnata da elementi utili a certificarne la veridicità (ad esempio foto, filmati effettuati alla data di fine lavori, dichiarazioni rese dall'appaltatore). Verifiche da parte degli organi interni (struttura di <i>audit</i>, RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) che non sia stato superato il termine eventualmente assegnato dal DL nel certificato di ultimazione lavori per il completamento di lavorazioni di piccola entità.
Artt. 15, 114, 115, 116 del	Mancata accettazione dei materiali o accettazione di materiali non conformi alle	Previsione di inserimento nel capitolato speciale d'appalto di prelievo di campioni di materiale

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
d.lgs. n. 36/2023 Allegato I.2 Allegato II.14	previsioni di capitolato al fine di favorire l'impresa nel conseguimento di benefici economici legati all'acquisizione di materiali più scadenti di quelli previsti.	eccedenti le quantità minime previste dalla legge in modo da consentire ai collaudatori, in ogni momento, di effettuare prove sui materiali posti in opera. Inserimento nei contratti /convenzioni/ lettere di incarico dei collaudatori, di clausole che vincolino i collaudatori ad effettuare un numero minimo di visite di collaudo, adeguatamente temporizzate all'avanzare delle lavorazioni e comunque in occasione degli eventi maggiormente significativi.
Allegato I.2 art. 8 Art. 104 co. 9 del d.lgs. n. 36/2023	Mancata verifica che le prestazioni oggetto di contratto di avvalimento siano svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria, al fine di consentire all'impresa appaltatrice di conseguire i benefici economici evitando gli oneri connessi all'utilizzo delle risorse dell'ausiliaria.	Adozione del <i>badge</i> di cantiere digitalizzato per la verifica informatizzata del personale. Informatizzazione del giornale dei lavori con rilevazione dei mezzi impiegati in cantiere e della riconducibilità degli stessi all'impresa ausiliaria. Verifica da parte dell'ente (struttura di <i>audit</i>, RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) mediante analisi - almeno a campione - dell'adeguato

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		rispetto degli adempimenti di legge in materia di controlli delle imprese ausiliarie da parte del DL e RUP in materia.
Allegato I.2 art. 8 Art. 104, co. 9 del d.lgs. n. 36/2023	Fraudolenta contabilizzazione di lavori o falsa attestazione di lavori non eseguiti a regola dell'arte al fine di far conseguire all'impresa indebiti vantaggi economici.	Previsione di controlli interni (struttura di <i>audit</i> , RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) dell'effettivo utilizzo di strumenti informatizzati per la contabilità dei lavori che prevedano l'adeguato tracciamento informatico delle misure e dei rilievi effettuati in cantiere per la redazione dei SAL.
Allegato I.2 art. 8 Art. 104, co. 9 del d.lgs. n. 36/2023	Nomina di collaudatori non dotati di specifica competenza o non in posizione di terzietà rispetto all'impresa e/o non funzionalmente indipendenti dai soggetti deputati alla gestione dell'appalto (RUP/DL).	Previsione di controlli interni (struttura di <i>audit</i> , RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) delle dichiarazioni rese dai componenti della Commissione di collaudo. Creazione di modelli standard di dichiarazione di terzietà e incompatibilità. Creazione di un registro dei tecnici interni incaricati di collaudi per verifiche incrociate sulle attività ed incarichi precedentemente svolti dal personale incaricato al fine di

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		valutare la reale indipendenza dai soggetti deputati alla gestione dell'appalto (RUP/DL) ed il rispetto del principio di rotazione.
Art. 43, Allegato I.9	Carente/assente formazione del personale addetto alla gestione del processo digitale dell'esecuzione dell'appalto intenzionalmente preordinata ad affidare incarichi all'esterno mediante accordi collusivi.	Previsione di controlli interni (struttura di <i>audit</i> , RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) sull'adeguata predisposizione ed attuazione dei piani di formazione per il personale.
Artt. 120 e 189 del d.lgs. n. 36/2023	Uso dell'autorizzazione di modifiche in corso d'opera e/o varianti per l'attribuzione, in via esclusiva, di vantaggi economici all'operatore economico aggiudicatario, in assenza di adeguata giustificazione tecnica o di circostanze oggettivamente imprevedibili. Ricorso a varianti in corso d'opera invocando eventi imprevisti ed imprevedibili per celare errori progettuali con elusione della	Previsione di controlli interni, anche a campione, per la verifica della congruità e completezza delle giustificazioni, addotte dal DL e RUP nelle rispettive relazioni, per le modifiche apportate in corso di esecuzione del contratto. Previsione di controlli a campione interni (struttura di <i>audit</i> o RPCT) sulla numerosità e frequenza ripetuta di varianti, in relazione al medesimo contratto o alla ricorrenza delle medesime imprese.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	responsabilità del progettista e verificatore.	

Tabella 11 Esecuzione: lavori

6.3.Subappalto

Con il nuovo Codice dei contratti pubblici e il successivo intervento correttivo di cui al d.lgs. n. 209/2024 il subappalto si conferma ambito ad elevato rischio di criticità gestionali e infiltrazioni criminali, e quindi da presidiare con misure di prevenzione della corruzione.

L'articolo 119 del Codice rappresenta oggi il fulcro della disciplina in materia di subappalto, avendo delineato un sistema articolato che, da un lato, elimina i limiti percentuali generalizzati al subappalto, recependo l'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, e, dall'altro, rafforza i presidi di controllo e le condizioni di ammissibilità dell'istituto. Viene, infatti, riaffermata la centralità dell'autorizzazione preventiva, della qualificazione del subappaltatore e della tracciabilità delle prestazioni eseguite, estendendo tali obblighi anche ai subappalti a cascata. In tale prospettiva, il legislatore ha altresì introdotto obblighi specifici in materia di condizioni economico-normative da garantire ai lavoratori impiegati nei contratti subappaltati, prevedendo l'applicazione del medesimo contratto collettivo nazionale o, in alternativa, di un contratto equivalente sotto il profilo delle tutele.

L'applicazione pratica dell'istituto – che concilia l'esigenza di apertura del mercato, anche a favore delle piccole e medie imprese, con l'obiettivo prioritario di garantire la legalità, la trasparenza e l'effettività dei controlli, in coerenza con il principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice - ha consentito, tuttavia, di rilevare una serie di criticità:

- possibili accordi collusivi tra SSAA ed imprese al fine di eludere i controlli e gli obblighi di qualificazione dei subappaltatori. Tali rischi si manifestano anche attraverso il ricorso improprio a istituti negoziali alternativi, quali ad esempio il distacco o prestito del personale, nonché mediante l'artificiosa qualificazione dei subappalti come contratti di fornitura con posa in opera o altre tipologie di subcontratto;
- non corretta applicazione delle norme sulla tracciabilità finanziaria, con l'elusione degli adempimenti a carico delle imprese della filiera sottesi alla tracciabilità dei

pagamenti/incassi, soprattutto nei casi di subappalto a cascata, laddove la conseguente eccessiva frammentazione dei contratti può provocare difficoltà di controllo/gestione delle maestranze presenti nella sede di esecuzione dell'appalto, rendendo maggiormente complicato il riscontro dei requisiti generali e speciali dei soggetti esecutori e la verifica dell'assenza di legami con la criminalità organizzata.

6.3.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Per far fronte alle criticità sopra illustrate, risulta fondamentale per le SSAA adottare misure di prevenzione, che, come è noto, non sostituiscono gli adempimenti di legge, ma si accompagnano ad essi per contribuire in modo significativo alla protezione del valore pubblico e alla prevenzione di fenomeni di mala-amministrazione, riducendo gli spazi per l'opacità gestionale e promuovendo condizioni eque di concorrenza tra gli operatori economici.

In tale contesto, nella seguente tabella sono individuate le principali criticità connesse al subappalto e misure di mitigazione del rischio. Tali misure sono state identificate privilegiando una logica di intervento proporzionato e basata su evidenze, nella consapevolezza che l'istituto del subappalto assume particolare rilievo nella fase esecutiva per la sua incidenza sui profili occupazionali, di sicurezza e concorrenza.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Eliminazione dei limiti percentuali al subappalto Art. 119, co. 1 del d.lgs. n. 36/2023	Incremento dei rischi di infiltrazioni criminali correlati al venir meno dei limiti al subappalto, e conseguente eccessiva frammentazione dei contratti con difficoltà di controllo/gestione delle maestranze presenti nella sede di esecuzione dell'appalto.	Adozione del <i>badge</i> di cantiere digitalizzato per la verifica informatizzata del personale. Verifica da parte dell'ente (struttura di <i>audit</i> , RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti) mediante analisi - almeno a campione - dell'adeguato rispetto degli adempimenti di legge da parte del DL/DEC e RUP riguardo ai subappalti autorizzati e dei sub-contratti comunicati rispetto ad un determinato affidamento.
Possibilità di apporre limiti aggiuntivi al subappalto Artt. 119, co. 2 e 104, co. 11 del d.lgs. n. 36/2023	Mancato controllo da parte del DL/RUP della perdita del requisito del subappaltatore dell'iscrizione nelle <i>White list</i> o nell'anagrafe antimafia (ipotesi in cui la valutazione sul rischio di infiltrazioni criminali non è obbligatoria).	Inserimento di clausole che prescrivano l'obbligo del subappaltatore di comunicare tempestivamente la perdita dell'iscrizione alla <i>White list</i> e anagrafe antimafia. Svolgimento di controlli periodici finalizzati ad accertare la persistenza dell'iscrizione, nei casi in cui l'autorizzazione del subappalto sia avvenuta proprio in forza di tale presupposto.
Autorizzazione al subappalto	Mancata qualificazione dell'attività come	Misure organizzative mediante adozione di <i>check list</i> per

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Art. 119, co. 16 del d.lgs. n. 36/2023	subappalto per eludere le disposizioni e i limiti di legge. Inerzia dell'Amministrazione nell'ambito della procedura di autorizzazione al subappalto con intenzionale ricorso al silenzio assenso al fine di eludere le verifiche obbligatorie sul subappaltatore con conseguente rischio di infiltrazioni criminali.	ausiliare DL e RUP nella valutazione dei parametri quantitativi (importi e incidenza manodopera) per la configurabilità del subappalto. Adozione di direttive interne, che prescrivano l'osservanza del termine di 30 giorni (o quello ridotto alla metà) per l'autorizzazione, evitando di incorrere nel silenzio assenso anche utilizzando espresse proroghe. Previsione di un sistema di controlli a campione, da parte di organismi di <i>audit</i> interni, sulle verifiche svolte rispetto ai requisiti e alle dichiarazioni del subappaltatore, anche ove sia integrato il silenzio assenso.
Obbligo dell'applicazione dello stesso CCNL o equivalente Art. 119, co. 12 (modificato dal decreto correttivo)	Accordi collusivi tra gli organi di controllo e l'appaltatore al fine di consentire allo stesso di conseguire un improprio vantaggio economico grazie all'applicazione di un CCNL che non garantisce le stesse	Rafforzamento dei controlli, mediante: • verifica della presenza nei contratti di subappalto della clausola in base alla quale, il subappaltatore deve riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
del d.lgs. n. 36/2023 Art. 11, co. 4 Allegato I.01	tutele assicurate dall'appaltatore ai propri dipendenti.	inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale; • richiesta (alla stregua di quanto previsto per l'appaltatore) di acquisizione della dichiarazione con la quale il subappaltatore si impegna ad applicare il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele; • verifica da parte dell'ente (struttura di <i>auditing</i> individuata, RPCT o altro soggetto individuato) dell'assolvimento dei dovuti controlli da parte del DL o del DEC.
Pagamenti dei subappaltatori Art. 119, co. 11 del d.lgs. n. 36/2023	Accordi collusivi tra gli organi di controllo e l'impresa appaltatrice al fine di celare il mancato pagamento dei corrispettivi dovuti al subappaltatore, in modo da consentire all'appaltatore stesso di avere il compenso per l'intero, esponendo, di contro, la stazione	Inserimento di apposite clausole contrattuali che prevedano l'acquisizione delle fatture quietanzate del subappaltatore prima del pagamento del SAL e che, in caso di mancato adempimento, la stazione appaltante sospenderà il successivo pagamento all'appaltatore. Verifica da parte dell'ente (struttura di <i>auditing</i> individuata,

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	appaltante a contenzioso per rivalsa.	RPCT o altro soggetto individuato) dell'assolvimento dei dovuti controlli da parte del DL e del DEC, attraverso sistemi di rilevazione automatizzata della avvenuta emissione delle fatture e della presenza di quietanza.
Subappalto a cascata Art. 119, co. 17 (integrato dal decreto correttivo) del d.lgs. n. 36/2023	Accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto, sia di "primo livello" che di "secondo livello" ove consentito dalla S.A. (subappalto c.d. "a cascata"), come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo ad altri partecipanti alla stessa gara. Autorizzazione del subappalto a cascata per prestazioni soggette a rischio di infiltrazioni criminali.	Diffusione di circolari interne/linee guida comportamentali che consentano di autorizzare il subappalto a cascata solo se sono state completate le verifiche sul possesso dei requisiti generali e speciali in capo al subappaltatore principale.
Controlli in corso di esecuzione	Accordi collusivi tra gli organi di controllo della stazione appaltante e	Inserimento di clausole che prescrivano l'obbligo del subappaltatore di comunicare

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Art. 119, co. 10 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato II.14 art. 1, co. 2 lett. h) e m) Art. 31, co. 2 lett. d)	l'impresa al fine di celare il mancato possesso o la perdita dei requisiti per l'esecuzione del subappalto, consentendo all'impresa subappaltatrice di proseguire il subappalto al fine di conseguire indebiti vantaggi con rischio di infiltrazioni criminali. Esecuzione del subappalto oltre i limiti quantitativi autorizzati o per attività non comprese nell'autorizzazione.	tempestivamente la perdita della qualificazione posseduta. Incremento dei controlli con compilazione, preferibilmente con sistemi digitali, dei libretti delle misure attraverso la registrazione delle misure rilevate direttamente in cantiere dal personale incaricato in contraddittorio, oltre che con l'appaltatore, anche con il subappaltatore, anche mediante confronto tra gli importi pagati dall'appaltatore ai subappaltatori e quote autorizzate.
Prestazioni che non si qualificano come subappalti Art. 119, co. 2 e 3 del d.lgs. n. 36/2023	Accordi collusivi tra gli organi di controllo della stazione appaltante e l'impresa appaltatrice, per consentire la mancata comunicazione dei subcontratti e il conseguente accesso in cantiere di soggetti del tutto sconosciuti alla stazione appaltante, per i quali non sia stato	Sottoscrizione di Protocolli di Intesa/Legalità che prevedano l'utilizzo di appositi strumenti di controllo degli accessi in cantiere, quali il <i>badge</i> di cantiere.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	effettuato alcun controllo.	
Distacco di manodopera in presenza o meno di contratto di rete Art. 30 del d.lgs. del 10 settembre 2003, n. 276	Accordi collusivi tra gli organi di controllo della stazione appaltante e l'impresa appaltatrice, per consentire, mediante la mancata comunicazione del distacco, lo svolgimento di prestazioni da parte di imprese che non sono in possesso dei requisiti necessari o riconducibili ad organizzazioni criminali; al contempo, l'utilizzo di lavoratori in distacco potrebbe consentire all'impresa destinataria di ovviare alla propria mancanza di risorse, eludendo le prescrizioni in tema di requisiti di qualificazione per l'esecuzione dell'appalto	Previsione esplicitata nello schema di contratto, di clausole contrattuali che prevedano, nel caso di utilizzo da parte dell'appaltatore di personale in posizione di distacco, i seguenti adempimenti: • l'utilizzo di personale distaccato per l'esecuzione del subappalto deve essere previamente comunicato alla stazione appaltante. L'appaltatore indica, altresì, l'impresa distaccante, oltre a rendere le dichiarazioni in merito alla sussistenza dei requisiti di legittimità del distacco (es. contratto di rete) e all'avvenuta comunicazione alla Direzione Provinciale del Lavoro; • l'autorizzazione al distacco della manodopera è subordinata alla preventiva acquisizione dell'informazioni antimafia di cui al d.lgs. n. 159/2011 a carico della società distaccante; • la Committente, entro un termine definito dal ricevimento della comunicazione e della

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		documentazione allegata, può negare l'autorizzazione al distacco se in sede di verifica non sussistono i requisiti di cui sopra; • l'impresa subappaltatrice che utilizza personale in distacco rende la dichiarazione sul possesso dei requisiti di qualificazione necessari per l'esecuzione dell'appalto, anche a prescindere dal supporto dell'impresa distaccante.
Tracciabilità Art. 3, della legge 13 agosto 2010, n. 136	Elusione dei controlli sul flusso del denaro proveniente dall'appalto, con conseguente possibilità per le imprese di occultare pagamenti illeciti o operazioni fraudolenti attraverso transazioni non tracciate. Rischio di accordi collusivi tra gli organi di controllo della Stazione appaltante per celare l'ingresso nella filiera delle imprese di soggetti legati alla criminalità organizzata.	Prevedere nel contratto di appalto l'adozione di sistemi di monitoraggio e di controllo dei movimenti finanziari operati nell'ambito della filiera delle imprese coinvolte nell'esecuzione, al fine di verificare la correttezza degli adempimenti posti in essere in tutti i livelli della filiera, mediante: • inserimento di specifiche clausole contrattuali, che obblighino, ad esempio, l'appaltatore a fornire alla Stazione appaltante le fatture e copia dei bonifici effettuati nei confronti dei subappaltatori dal conto dedicato, riportanti il CIG

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		e, se presente, il CUP relativi all'appalto; • l'acquisizione di dichiarazioni sostitutive, rilasciate, secondo le formalità di legge, da parte degli ulteriori soggetti della filiera attestanti la regolarità dei pagamenti in merito alla tracciabilità, in modo da consentire la verifica della tracciabilità dei pagamenti intercorsi all'interno di tutta la filiera delle imprese; • lo svolgimento di controlli a campione sui flussi finanziari dell'appalto, con la possibilità di richiedere all'appaltatore la documentazione dei pagamenti afferenti ai vari subcontraenti. Verifica da parte dell'ente (struttura di <i>auditing</i> individuata, RPCT o altro soggetto individuato) dell'acquisizione, da parte del DL o del DEC, della documentazione necessaria per la verifica degli adempimenti svolti dalle imprese della filiera e dell'assolvimento dei dovuti controlli.

Tabella 12 Subappalto

6.4. Accordo di collaborazione

Le stazioni appaltanti possono inserire nei documenti di gara lo schema di un accordo di collaborazione plurilaterale con il quale le parti coinvolte in misura significativa nella fase di esecuzione di un contratto di lavori, servizi o forniture, disciplinano le forme, le modalità e gli obiettivi della reciproca collaborazione. Ciò al fine di perseguire il principio del risultato mediante la definizione di meccanismi di esame contestuale degli interessi pubblici e privati coinvolti finalizzati alla prevenzione e riduzione dei rischi e alla risoluzione delle controversie che possono insorgere nell'esecuzione dell'accordo. L'accordo di collaborazione non sostituisce il contratto principale e gli altri contratti al medesimo collegati, strumentali all'esecuzione dell'appalto e non ne integra i contenuti³³.

La stazione appaltante, il RUP, nonché, ove previsto, in relazione all'oggetto del contratto principale, anche il DL, il DEC, il Coordinatore per la sicurezza, il progettista (per le opere realizzate mediante metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni), all'esito dell'aggiudicazione, procedono alla sottoscrizione dell'accordo di collaborazione con l'appaltatore e con le eventuali altre parti coinvolte significativamente nell'esecuzione del contratto (ad esempio, subappaltatori, sub contraenti, etc...), sempre a condizione che lo schema di accordo di collaborazione sia stato inserito nei documenti di gara iniziali.

Nell'accordo le parti definiscono in particolare:

l'oggetto dell'accordo e gli obiettivi che si intendono raggiungere;
le attività che si impegnano a porre in essere per raggiungere gli obiettivi prefissati e le relative modalità di verifica;
i meccanismi da attivare per prevenire e ridurre rischi o risolvere possibili controversie che si possono verificare in corso di esecuzione (ad. esempio mediante l'inserimento di una specifica clausola compromissoria che deferisca ad arbitri la risoluzione di controversie che dovessero sorgere in corso di esecuzione);
le responsabilità per l'esecuzione dell'accordo, determinate in ragione delle attività e dei compiti che sono assegnati a ciascuna parte;

³³ Cfr. art. 82-bis del d.lgs. n. 36/2023 introdotto dal correttivo al Codice dei contratti.

eventuali premialità correlate al raggiungimento degli obiettivi e i meccanismi con cui operano;
le ipotesi e modalità di scioglimento dell'accordo.

6.4.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Nella tabella sottostante sono sintetizzati i possibili eventi rischiosi e le misure di prevenzione che le stazioni appaltanti possono adottare per prevenirli.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Art. 82-bis del d.lgs. n. 36/2023. Allegato II.6 bis del d.lgs. n. 36/2023 con particolare riferimento all'art. 2 e all'art. 3, co. 7 e 8.	Previsione di meccanismi premiali che potrebbero astrattamente avvantaggiare un determinato operatore economico in danno di altri anche per successive commesse future o portare ad improprie elargizioni (inserimento in albi/elenchi degli O.E. aderenti all'accordo, previsione di opzioni e premi economici). Previsione di meccanismi premiali che potrebbero portare ad accordi collusivi tra l'appaltatore e i soggetti della committenza pubblica (ad esempio il Direttore dei lavori) al fine di ottenere i benefici delle premialità connessi al raggiungimento degli obiettivi dell'accordo.	Previsione nell'accordo, in clausole chiare e precise, delle misure premiali subordinate al raggiungimento di determinati obiettivi oggettivamente rendicontabili. Adozione di un modello organizzativo atto a consentire una precisa rendicontazione dei risultati raggiunti con l'accordo di collaborazione, nonché il monitoraggio degli stessi.

Tabella 13 Accordo di collaborazione

7. Collegio Consultivo Tecnico (CCT)

Un ruolo fondamentale è riconosciuto al Collegio Consultivo Tecnico (CCT), istituito quale presidio preventivo per la gestione delle controversie tecniche. Il correttivo al Codice dei contratti pubblici, in particolare, è intervenuto chiarendo l'ambito di operatività obbligatoria e facoltativa di tale Collegio. Nello specifico, il CCT è stato reso obbligatorio per i contratti di lavori (compresi quelli realizzati tramite concessione e PPP) superiori alla soglia di rilevanza comunitaria. È, invece, facoltativo negli altri casi.

L'obbligatorietà del CCT per gli appalti di lavori sopra soglia comunitaria rafforza l'impianto dei controlli preventivi e strutturati in fase esecutiva, assicurando un presidio imparziale e competente in grado di garantire equilibrio nei rapporti contrattuali. Anche per i componenti del CCT valgono considerazioni analoghe a quelle espresse per i collaudatori (cfr. § 6 *supra*), con riferimento all'introduzione di misure di prevenzione atte ad assicurare la competenza tecnica dei componenti il CCT e l'imparzialità. Ciò è anche considerato il significativo richiamo contenuto nel Correttivo all'effettiva indipendenza di giudizio e di valutazione del CCT. Occorre, pertanto, garantire il rispetto delle disposizioni in materia di requisiti di nomina e delle incompatibilità specifiche previste dal Codice (cfr. Allegato V.2, art. 2), del numero massimo di incarichi conferibili (cfr. Allegato V.2, art. 5) e di gestione del conflitto di interessi (cfr. art. 16).

Si rammenta al riguardo che il Collegio consultivo tecnico è formato da tre componenti, o cinque in caso di (*motivata*) complessità dell'opera e di eterogeneità delle professionalità richieste. Trattasi dunque di una nomina "fiduciaria" che, nel caso di soggetti esterni all'Amministrazione, non richiede lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica.

Infine, il correttivo al Codice è intervenuto, fra l'altro, sulla disciplina dei compensi stabilendo dei limiti ai compensi dei singoli componenti e complessivi per l'intero organo, oltre al rimborso delle spese (cfr. art. 1 co. 4-5, Allegato V.2). Tuttavia, la disciplina definitiva di tali aspetti è demandata ad apposite linee guida da adottare con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere conforme del Consiglio superiore dei lavori pubblici (art. 1, co. 6, All. V.2), secondo un principio di gradualità, connesso a vari parametri (ad es. importo del contratto, complessità dell'opera, impegno richiesto ecc.).

In riferimento alle potenziali criticità che potrebbero derivare dall'applicazione dell'istituto, si osserva che l'evidenziato carattere fiduciario della nomina, per un verso, e il ruolo particolarmente delicato assegnato all'organo nella composizione delle criticità emergenti soprattutto in fase di esecuzione contrattuale, per altro verso, suggeriscono l'adozione di adeguate misure di prevenzione e gestione dei potenziali conflitti di interessi, delle possibili forme di collusione tra l'organo collegiale e le parti contrattuali o del superamento dei limiti degli incarichi assegnati (che comporta decadenza).

Ulteriore criticità è la possibilità che la verifica dei requisiti di incompatibilità dei componenti il CCT o il superamento dei limiti di incarico previsti dalla legge non sia condotta in modo rigoroso. Ciò potrebbe portare alla nomina di soggetti che, pur formalmente in possesso dei requisiti, abbiano interessi preesistenti o potenziali legami con le parti del contratto, così compromettendo l'obiettività del Collegio, o comunque non siano legittimati (ad es. per violazione dell'art. 5 dell'Allegato V.2).

Potrebbero infine non emergere i compensi erogati in favore dei componenti.

Al fine di mitigare o elidere le esposte potenziali criticità si raccomanda, pertanto, di:

- assicurare la parità di trattamento e la non discriminazione nella fase di nomina;
- garantire adeguate misure di trasparenza nella composizione dell'organo, tenendo conto anche degli obblighi indicati da ANAC nell'Allegato 1 alla [delibera n. 264/2023](#) relativi alla pubblicazione nella Sezione AT delle SSAA dei dati relativi alla composizione del CCT, ivi inclusi i nominativi, e del CV dei componenti;
- assicurare la trasparenza rispetto ai compensi erogati e alle decisioni assunte, nelle more dell'emanazione delle linee guida relative alla determinazione dei compensi, considerato che i componenti del CCT sono nominati *intuitu personae*;
- prevedere nei Piani l'inserimento di specifiche e adeguate misure di controllo e verifica sulle ipotesi di incompatibilità e decadenza previste dalla legge.

7.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione

Nella tabella sottostante sono sintetizzati i possibili eventi rischiosi e le misure di prevenzione per assicurare l'indipendenza, la professionalità e la trasparenza del CCT.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Artt. 215 e 216 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato V.2	Nomina dei componenti del CCT in violazione dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, rotazione e trasparenza. Mancata pubblicazione dei CV dei componenti del CCT. Erogazione dei compensi per i componenti del CCT non conforme ai parametri normativi.	Istituzione e pubblicazione di un elenco di professionisti in possesso dei necessari requisiti per la nomina a componenti del CCT, siano essi interni all'Amministrazione che esterni ad essa, permanentemente aperto a nuove iscrizioni. Verifiche da parte del RPCT/struttura di supporto sul corretto assolvimento degli obblighi di trasparenza dei dati riferiti al CCT. Pubblicazione del compenso di ciascun componente del Collegio – o quantomeno il compenso complessivo dello stesso - e delle decisioni assunte, previa anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti.
Artt. 215 e 216 del d.lgs. n. 36/2023	Accordi collusivi tra impresa e organi di controllo della SA	Previsione di controlli interni tramite apposito

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Allegato V.2	finalizzati alla mancata costituzione del CCT allo scopo di eludere l'acquisizione delle determinazioni preventive obbligatorie previste nei casi di legge.	sistema gestionale con <i>alert</i> automatici legati al valore dei contratti che segnalino la mancata costituzione del CCT nei casi e nei termini previsti dalla norma. Previsione di costituzione di CCT anche per appalti di importo prossimo alla soglia comunitaria.
Artt. 16, 215 e 216 del d.lgs. n. 36/2023 Allegato V.2	Mancata rilevazione del conflitto di interessi o della insussistenza dei requisiti o delle situazioni di incompatibilità previsti dalla norma rispetto alla nomina dei componenti del CCT, con conseguente possibile non imparzialità delle funzioni svolte. Superamento dei limiti di incarico.	Previsione di controlli interni (struttura di <i>audit</i> , RPCT o referenti, in collaborazione con RUP e altri soggetti competenti), delle dichiarazioni rese dai componenti del CCT ai fini della nomina sull'assenza di conflitti di interesse o di situazioni di incompatibilità specifiche. Previsione di verifiche incrociate con gli uffici competenti per accertare l'effettiva assenza di rapporti pregressi o attuali che possano compromettere l'indipendenza del

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		professionista oppure altre ipotesi di decadenza.

Tabella 14 CCT

8. Sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

Come già accennato, il legislatore del nuovo Codice dei contratti pubblici ha avviato una profonda riforma che prevede l'attivazione, a partire dal 1° luglio 2023, di un sistema di qualificazione obbligatorio per stazioni appaltanti e centrali di committenza. Questo sistema, il cui obiettivo principale è assicurare che solo gli enti dotati delle necessarie competenze e di un'organizzazione stabile possano gestire in autonomia procedure complesse, promuovendo così un sistema più efficiente, trasparente e professionale, si applica alle procedure di affidamento di lavori sopra i 500.000 euro e di servizi e forniture che superano le soglie previste per l'affidamento diretto³⁴. In questa direzione, il legislatore ha previsto l'istituzione, presso l'ANAC, di un elenco ufficiale delle stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate, in cui ciascun soggetto è iscritto sulla base dei requisiti previsti dall'allegato II.4 del Codice.

L'assenza di qualificazione impedisce l'ottenimento del CIG per le procedure soggette a qualificazione, rendendo quindi impossibile per la stazione appaltante gestirle. In questi casi, le gare devono essere affidate a soggetti qualificati. Al contrario, le stazioni non qualificate possono operare solo al di sotto delle soglie stabilite.

Il processo di iscrizione all'elenco è in parte automatico e in parte basato sull'autodichiarazione: le informazioni richieste vengono inserite dai soggetti interessati tramite il servizio Qualificazione delle Stazioni Appaltanti disponibile sul sito internet dell'Autorità, mentre altri dati vengono acquisiti direttamente dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

Questa modalità operativa risponde alla necessità di semplificare il processo di iscrizione, atteso anche il numero elevatissimo di soggetti potenzialmente coinvolti (oltre 36.000 registrati in AUSA), evitando così il blocco delle attività. Il sistema si fonda sul

³⁴ Restano escluse alcune categorie di soggetti, come gli enti aggiudicatori non qualificabili come amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti privati che, pur soggetti al Codice, non rientrano nel perimetro di applicazione della qualificazione.

principio di buona fede e fiducia reciproca tra amministrazione e operatori, pilastri del nuovo Codice. ANAC ha comunque un ruolo di controllo *ex post*, e può sanzionare condotte scorrette, come dichiarazioni mendaci o mancata comunicazione della perdita dei requisiti. Le sanzioni possono arrivare fino a 1 milione di euro e includere la sospensione della qualificazione.

A partire dal 1° gennaio 2025, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 209/2024 (il cosiddetto "Correttivo" al Codice), il sistema si articola in due distinte forme di qualificazione, per la progettazione e l'affidamento e per l'esecuzione:

Qualificazione per Affidamento	Qualificazione per Esecuzione
Si basa su un sistema a punteggio (massimo 100 punti), attribuito sulla base di criteri come la formazione del personale, l'esperienza in gare pubbliche e il rispetto degli obblighi informativi e criteri premiali. In base al punteggio conseguito, le stazioni appaltanti e le centrali di committenza possono ottenere 3 possibili livelli: • L(SF)3 (30–39 punti); consente l'affidamento di lavori fino a 1 milione di euro e servizi/forniture fino a 750.000 euro; • L(SF)2 (40–49 punti); consente gare fino alle soglie europee per lavori e fino a 5 milioni di euro per servizi/forniture; • L(SF)1 (oltre 50 punti); consente di gestire qualsiasi appalto senza limiti di importo.	Prevede una serie di impegni e obblighi da parte di SA e CC, tra cui: • attività di formazione, in particolare sull'uso di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per i lavori; • comunicazione all'ANAC delle attività contrattuali svolte nel triennio 2021–2023 (periodo pre-digitalizzazione); • rispetto dei tempi di pagamento verso imprese e fornitori. Anche in questo caso sono previsti tre livelli di qualificazione, assegnati sulla base del rispetto degli impegni e della qualità della formazione svolta. A partire dal 2025, le SA e CC già qualificate per la progettazione e affidamento saranno automaticamente abilitate anche per l'esecuzione, nei limiti del livello posseduto. Tuttavia, per operare su contratti di importo superiore sarà necessario ottenere la qualificazione

Qualificazione per Affidamento	Qualificazione per Esecuzione
Per le centrali di committenza, solo i livelli 2 e 1³⁵.	specifica per l'esecuzione, secondo i criteri indicati nelle tabelle C-bis ³⁶ (lavori) e C-ter ³⁷ (servizi e forniture).

Tabella 15- Qualificazione affidamento ed esecuzione

8.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione nella qualificazione per la progettazione e l'affidamento

Si rappresentano di seguito possibili eventi rischiosi e misure preventive riguardanti il sistema di qualificazione per le fasi di progettazione e affidamento.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Art. 62, co. 1, e art. 63, co. 2, d.lgs. n. 36/2023 In particolare: per gli appalti di servizi e forniture di importo inferiore a 140 mila € e lavori di importo inferiore 500 mila € in relazione ai livelli di qualificazione stabiliti dall'art. 63, co. 2, e i criteri stabiliti dall'All. II.4.	Frazionamento dei contratti o, più in generale, alterazioni <i>ad hoc</i> del valore dei contratti ai fini di aggirare l'obbligo di qualificazione.	Incentivazione del ricorso alla centralizzazione degli acquisti Utilizzo di strumenti di <i>business intelligence</i> e di analisi dei dati, sia interni alla stazione appaltante sia esterni (come quelli forniti da ANAC), al fine di monitorare le procedure di gara e di individuare eventuali <i>pattern</i> anomali di frazionamento. Queste analisi permettono di segnalare tempestivamente possibili violazioni agli organi competenti per la vigilanza.

³⁵ Il Correttivo ha aggiornato i criteri di valutazione, eliminando quelli divenuti superati (come l'uso di piattaforme digitali, ormai obbligatorio) e introducendo nuovi indicatori premiali, come l'efficienza decisionale misurata in termini di tempo medio per la stipula dei contratti.

³⁶ Tabella C-bis - Requisiti riferiti all'art. 8, co 2 e 3, All. II, 4, del Codice, per l'esecuzione di lavori.

³⁷ Tabella C-ter - Requisiti riferiti all'art. 8, co. 2 e 3, All. II, 4, del Codice, per l'esecuzione di servizi e forniture.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		Organizzazione di corsi di formazione specifici per i funzionari pubblici responsabili delle procedure di gara per accrescere la consapevolezza sui rischi di corruzione e sulle misure da adottare per prevenirli.
Art. 62, co. 1, e art. 63, co. 2, d.lgs. n. 36/2023 In particolare: per gli appalti di servizi e forniture di importo inferiore a 140 mila € e lavori di importo inferiore 500 mila € in relazione ai livelli di qualificazione stabiliti dall'art. 63, co. 2, e i criteri stabiliti dall'All. II.4.	Manipolazione delle informazioni relative all'organico della struttura organizzativa stabile (SOS), autodichiarate dal RASA nell'istanza di qualificazione e che contribuiscono a determinare il punteggio per l'area delle competenze della stazione appaltante o centrale di committenza ai fini dell'ottenimento della qualificazione.	Istituzione di un sistema di <i>audit</i> interno periodico finalizzato a verificare la congruità dei dati dichiarati confrontandoli con gli uffici interni detentori di tali informazioni. Adozione di strumenti digitali per la tracciabilità delle modifiche, unitamente a protocolli di validazione incrociata e all'obbligo di fornire documentazione giustificativa, al fine di rilevare tempestivamente eventuali discrepanze o anomalie. Percorsi di formazione continua del personale addetto alla gestione dei dati.

Tabella 16 Qualificazione per progettazione e affidamento

8.2. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione nella qualificazione per l'esecuzione

Si propone nel prospetto seguente una sintesi dei possibili eventi rischiosi legati al sistema di qualificazione per l'esecuzione delle stazioni appaltanti, con proposte di misure per mitigare tali rischi.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
Art. 62, co. 1, e art. 63, co. 2, d.lgs. n. 36/2023 In particolare: per gli appalti di servizi e forniture di importo inferiore a 140 mila € e lavori di importo inferiore 500 mila € in relazione ai livelli di qualificazione stabiliti dall'art. 63, co. 2, e i criteri stabiliti dall'All. II.4.	Frazionamento o alterazione del calcolo del valore stimato dell'appalto al fine di non superare le soglie previste dalla norma così da poter svolgere le procedure di affidamento in autonomia e favorire determinate imprese nell'assegnazione di commesse. False dichiarazioni per ottenere la qualificazione	Incentivazione del ricorso alla centralizzazione degli acquisti Monitoraggio e analisi dei dati mediante l'uso di strumenti di <i>business intelligence</i> e di analisi dei dati, sia interni alla stazione appaltante sia esterni (come quelli forniti da ANAC), che consente di monitorare le procedure di gara e di individuare eventuali <i>pattern</i> anomali di frazionamento. Queste analisi permettono di segnalare tempestivamente possibili violazioni agli organi competenti per la vigilanza. Formazione e sensibilizzazione del personale mediante attivazione di corsi di formazione specifici per i funzionari pubblici responsabili delle procedure di gara per accrescere la consapevolezza

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		sui rischi di corruzione e sulle misure da adottare per prevenirli. <i>Audit interno</i> periodico finalizzato a verificare la congruità dei dati dichiarati e confronto con gli uffici interni detentori di tali informazioni. Adozione di strumenti digitali per la tracciabilità delle modifiche.

Tabella 17 Qualificazione per esecuzione

9. APPENDICE – La gestione informativa digitale - Allegato I.9. del d.lgs. n. 36/2023

La transizione digitale nel settore dei contratti pubblici, basata sulla digitalizzazione del ciclo di vita dell'opera e dei contratti introdotta dal d.lgs. n. 36/2023, costituisce un impulso fondamentale per accrescere la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, contribuendo significativamente alla prevenzione e al contrasto della corruzione.

In tale ottica, l'adozione dei metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni (GID) non è solo un obbligo normativo, ma anche un'opportunità strategica per implementare meccanismi più efficaci di gestione degli appalti pubblici.

Il comma 2 dell'art. 43 stabilisce che, anche al di fuori dei casi in cui l'adozione è obbligatoria (co. 1), l'impiego di tali metodi è subordinato all'attuazione delle misure previste dall'Allegato I.9; tali misure consistono essenzialmente in misure organizzative, strumentali e operative di carattere generale, quale che sia la tipologia e l'importo del contratto da affidare, e puntuale ovvero per ogni determinata procedura.

In particolare, le stazioni appaltanti sono tenute a:

- predisporre un piano di formazione del personale, adeguato ai diversi ruoli coinvolti nei processi che utilizzano metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni con particolare riguardo ai profili di gestore dei processi digitali, di gestore dell'ambiente di condivisione dati e di coordinatore dei flussi informativi;
- definire e adottare un piano di acquisizione e manutenzione degli strumenti *hardware* e *software*;
- redigere e adottare un atto di organizzazione che disciplini ruoli, responsabilità, processi e standard al fine di definire, organizzare ed efficientare il sistema organizzativo della stazione appaltante. Tale atto di organizzazione è integrato con gli eventuali sistemi di gestione e di qualità della stazione appaltante (cfr. art. 1, co. 2, dell'All. I.9);
- nominare personale qualificato per le funzioni di gestione e coordinamento informativo;
- adottare una piattaforma, o un ecosistema di piattaforme digitali di raccolta organizzata e di condivisione dei dati dell'opera (AcDat), strutturato secondo modelli informativi ed elaborati digitali, che garantisca sicurezza per l'accesso e la tracciabilità; le piattaforme devono essere interoperabili mediante l'utilizzo di formati aperti non proprietari e standardizzati (es. formati IFC - *Industry Foundation Classes*);
- per ciascun progetto, predisporre un capitolato informativo - parte integrante della documentazione di gara - conforme agli standard nazionali ed europei³⁸ che definisca le modalità di sviluppo dei modelli informativi dell'opera, le specifiche tecniche per la produzione e lo scambio dei dati, nonché i requisiti di competenza e formazione del personale coinvolto nel progetto;
- integrare i requisiti informativi nei documenti progettuali e contrattuali.

³⁸ L'Allegato I.9 rimanda a quanto previsto dalla normativa tecnica sovranazionale e internazionale, come la UNI EN ISO 19650 mentre a livello nazionale è citata la serie UNI 11337 come riferimento utile.

9.1. Possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione nella gestione informativa digitale delle costruzioni

Una gestione non adeguata degli adempimenti sopra descritti può introdurre rischi significativi per la trasparenza, l'efficienza, l'efficacia e la legalità dei processi, potenzialmente favorendo episodi di corruzione o mala gestione, ad esempio:

- l'inadeguata competenza del personale e delle figure chiave può portare ad errori nella gestione dei processi digitali, incapacità di valutare correttamente le offerte di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, dipendenza da consulenze esterne non adeguatamente controllate, con potenziali sprechi di risorse o orientamenti impropri nelle decisioni;
- l'insufficienza del numero di soggetti preposti alla gestione dei processi digitali può determinare l'accentramento in capo ai pochi funzionari in possesso delle adeguate competenze delle delicate e strategiche prerogative correlate ai nuovi strumenti in uso alle stazioni appaltanti (ivi incluse quelle relative agli acquisiti della strumentazione) e l'inattuabilità della necessaria rotazione del personale;
- l'utilizzo di strumenti *hardware* e *software* insufficienti o obsoleti ha come conseguenza l'Impossibilità di gestire efficacemente i modelli informativi e può causare problemi di interoperabilità tra sistemi, rallentamenti procedurali, necessità di continue integrazioni o aggiornamenti improvvisi, con ricorso ad interventi "emergenziali" con conseguenti costi imprevisti, o adozione di soluzioni proprietarie che limitano la concorrenza futura;
- la mancanza o incompletezza dell'atto di organizzazione può comportare la definizione di procedure poco chiare, con attribuzione di responsabilità ambigue e carenza di controlli interni efficaci, così favorendo una eccessiva e impropria discrezionalità della stazione appaltante e riducendo la tracciabilità delle decisioni;
- l'adozione di un ambiente di condivisione dati (ACDat) non conforme o insicuro comporta rischi per la sicurezza dei dati, possibili violazioni della riservatezza, mancanza di tracciabilità delle modifiche, difficoltà nella collaborazione, impossibilità di monitoraggio e rendicontazione efficaci, e persino perdita di dati;
- la predisposizione inadeguata del capitolato informativo può compromettere l'efficacia delle prestazioni richieste. Al riguardo, deve porsi una particolare attenzione nella redazione del tale importante documento. Il correttivo al Codice

ha integrato l'Allegato I.7 con l'indicazione di adottare, ove possibile, metodi e strumenti di gestione informativa digitale fin dalla fase di elaborazione del quadro esigenziale.

Il capitolato informativo deve, quindi, essere parte integrante della formulazione del quadro delle esigenze e del documento di indirizzo alla progettazione (DIP), così da mantenere coerenti, lungo tutto l'iter progettuale (PTFE e PE), i requisiti informativi strategici (generalisti e specifici) oltreché contenutistici inizialmente definiti dalla S.A.³⁹.

È altresì da ricordare che in fase di gara gli operatori economici formulano le loro proposte (offerta di gestione informativa - OGI)⁴⁰ in base alle richieste contenute nel capitolato informativo. Appare evidente, dunque, come un capitolato informativo carente di requisiti informativi chiari, possa compromettere, oltreché la trasparenza e l'equilibrio concorrenziale, anche l'efficacia delle prestazioni richieste in ogni fase del ciclo di vita dell'opera, con possibile pregiudizio per il buon fine della stessa.

Per mitigare tali rischi corruttivi, si suggerisce l'adozione di misure di prevenzione quali:

- rafforzare gli strumenti organizzativi delle amministrazioni;
- strutturare corsi di formazione efficaci con la previsione di controlli interni che consentano di verificare le reali competenze tecniche acquisite dal personale;
- adottare strumenti e metodi standardizzati per far sì che l'ambiente di condivisione dei dati sia effettivamente interoperabile e garantisca sicurezza per l'accesso e tracciabilità;
- redigere capitolati informativi adeguati facendo riferimento a modelli conformi agli standard UNI EN ISO 19650.

Nella tabella sottostante sono sintetizzati possibili eventi rischiosi e misure di prevenzione che si suggerisce alle stazioni appaltanti di adottare.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
ALLEGATO I.9	Mancata definizione o attuazione di programmi formativi per il	Previsione di controlli interni (struttura di <i>audit</i> , RPCT o

³⁹ La predisposizione del capitolato informativo iniziale è a carico del RUP, coadiuvato dal coordinatore dei flussi informativi, il quale dovrà relazionarsi con il gestore dei flussi informativi della Stazione Appaltante.

⁴⁰ Secondo l'iter definito all'1, co. 10, dell'All. I.9 al Codice.

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
	personale, o adempimento meramente formale agli obblighi di formazione, intenzionalmente preordinata ad affidare consulenze ed incarichi all'esterno per la gestione delle gare e dei progetti. Insufficienza del numero dei funzionari specializzati preposti alla gestione dei processi digitali, con conseguente inamovibilità di alcune posizioni e conseguente accentramento di potere decisionale. Mancata definizione di un piano di acquisizione e di manutenzione degli strumenti <i>hardware</i> e <i>software</i> di gestione digitale dei processi, intenzionalmente preordinata a ricorrere ad interventi di natura “emergenziale” affidati in via diretta ad apposite società di manutenzione.	referente) sull'adeguata predisposizione ed attuazione dei piani di formazione per il personale. Verifica dell'apprendimento, da parte di soggetti valutatori esterni, mediante test valutativi del personale formato, inserimento della formazione tra gli obiettivi di performance. Previsione di controlli interni (struttura di <i>audit</i>, RPCT o referente) sull'adeguata predisposizione ed attuazione del piano di acquisizione e di manutenzione degli strumenti <i>hardware</i> e <i>software</i> di gestione digitale. Formazione necessaria ad un numero adeguato di soggetti da assegnare agli uffici preposti alla gestione informativa digitale delle opere, anche al fine di poter procedere con le ordinarie misure di rotazione. Previsione di controlli a campione (struttura di <i>audit</i>, RPCT o referente) sugli affidamenti diretti effettuati in via emergenziale per la

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		manutenzione/gestione degli strumenti <i>hardware</i> e <i>software</i> , verifica delle motivazioni, verifica dell'applicazione del principio di rotazione.
ALLEGATO I.9	Rischio di nomina di un coordinatore dei flussi informativi sia esterno che interno all'Amministrazione, quale supporto del RUP per uno specifico intervento, privo dei requisiti previsti dalla norma o in conflitto di interesse, con conseguenti possibili interferenze illecite nei processi decisionali.	Selezione basata su criteri oggettivi di professionalità ed esperienza documentata. Previsione di controlli interni (struttura di <i>audit</i>, RPCT o referente) delle dichiarazioni rese dal soggetto nominato anche al fine di verificarne la competenza tecnica adeguata all'appalto.
ALLEGATO I.9	Assenza o inadeguatezza dell'ambiente di condivisione dei dati (ACDat) con utilizzo di piattaforme non conformi ai requisiti normativi o tecnici con possibile compromissione della sicurezza, della riservatezza e dell'interoperabilità dei dati, e rischio di manomissioni o accessi indebiti.	Per gli enti pubblici che gestiscono il proprio ACDat, previsione di risorse interne con competenze adeguate e nomina di un gestore dell'ambiente di condivisione dei dati in possesso di idonee competenze. Nel caso di ricorso a fornitori esterni scelta di piattaforma selezionando fornitori qualificati preferibilmente in possesso di idonee certificazioni in materia di <i>cybersecurity</i>, (ISO 27001).

Norma	Possibili eventi rischiosi	Misure
		Verificare che l'ACDat supporti formati aperti e interoperabili (ad esempio, IFC, BCF) per facilitare lo scambio di dati e prevenire il <i>vendor lock-in</i>
ALLEGATO I.9	Rischi dovuti a non corretta definizione del capitolato informativo con indicazione di requisiti informativi e contenuti vaghi, ambigui, insufficienti o sovrabbondanti, ciò anche al fine di favorire determinati offerenti, consentendo loro di presentare offerte meno complete o meno conformi agli standard, che potrebbero poi essere giustificate <i>ex-post</i> grazie alla genericità dei requisiti. Tale criticità potrebbe, inoltre, rendere più difficile la verifica e validazione dei modelli consegnati dall'O.E., potenzialmente nascondendo difetti o inefficienze.	Definire adeguatamente il contenuto del capitolato informativo redigendolo in adesione agli standard Tecnici e alla normativa tecnica sovranazionale e internazionale, come la UNI EN ISO 19650, e con riferimento, a livello nazionale, alla serie UNI 11337.

Tabella 18 - Allegato I.9

*Parte speciale decreto legislativo 8 aprile
2013, n. 39*

1. Premessa

Alla luce delle recenti modifiche normative nonché delle importanti pronunce della giurisprudenza che hanno interessato le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità, l'Autorità ha ritenuto di dedicarvi un apposito approfondimento nel presente PNA. Il fine è quello di meglio orientare le amministrazioni/enti nell'applicazione delle disposizioni e di fornire, nel contempo, ai RPCT indicazioni di carattere più operativo rispetto ai propri compiti e poteri di accertamento e verifica delle inconferibilità e incompatibilità.

A tal proposito, il presente approfondimento comprende:

- una prima parte dedicata alle novità introdotte rispetto a talune fattispecie del d.lgs. n. 39/2013 e, in particolare agli artt. 4, 7 e 12;
- un *focus* sulle specifiche inconferibilità e incompatibilità introdotte dal d.lgs. n. 201/2022 nell'ambito dei servizi pubblici locali (SPL) e sui rapporti tra queste ultime e quelle già previste nel d.lgs. n. 39/2013;
- un approfondimento sui rapporti tra la cd. vigilanza interna svolta dal RPCT e quella cd. esterna di ANAC;
- un *vademecum* recante indicazioni operative per i diversi soggetti a vario titolo coinvolti nella procedura di conferimento di un incarico con particolare riferimento alle responsabilità e al sistema dei controlli;
- un'ultima parte che descrive gli strumenti di ausilio messi a disposizione da ANAC.

2. I recenti interventi sul d.lgs. n. 39/2013

In merito a singole fattispecie di inconferibilità e incompatibilità prescritte dal d.lgs. n. 39/2013 sono intervenute recentemente, tanto a livello normativo che giurisprudenziale, rilevanti novità⁴¹.

2.1. Le modifiche all'articolo 4 del d.lgs. n. 39/2013

La legge n. 21 del 5 marzo 2024 ha introdotto un'importante modifica normativa all'ipotesi di inconferibilità prevista dall'art. 4, "*Inconferibilità di incarichi nelle*

⁴¹ In relazione alle novelle normative, sono emerse alcune aporie e criticità, per cui ANAC ha trasmesso a Governo ed al Parlamento apposito [Atto di segnalazione n. 3 del 23 luglio 2025 approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 309 del 23 luglio 2025](#).

amministrazioni statali, regionali e locali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati”, del d.lgs. n. 39/2013, che stabilisce il divieto di conferire incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti pubblici a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati ovvero a soggetti che abbiano svolto in proprio attività professionali se regolate o finanziate dall’ente conferente.

Innanzitutto, la novella è intervenuta sul periodo di raffreddamento, riducendolo ad un anno in luogo dei due previsti dalla disciplina precedente.

Ha poi introdotto anche il nuovo co. 1-bis all’art. 4, prevedendo espressamente una causa di esclusione dell’inconferibilità al ricorrere di tre presupposti: l’incarico, la carica o l’attività professionale deve aver avuto carattere occasionale o non esecutivo o di controllo.

Per mitigare gli effetti dell’introduzione di suddetta causa di esclusione dell’inconferibilità il legislatore ha inoltre precisato che, quando sia possibile escludere l’inconferibilità per uno dei motivi sopra indicati, è richiesta l’adozione di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse.

Gli stessi presidi, ai sensi del nuovo co. 1-ter del citato art. 4, vanno previsti anche per i componenti dell’organo collegiale delle Autorità amministrative indipendenti.

Detto in altri termini, il legislatore ha previsto che non vi è inconferibilità quando l’incarico, la carica o l’attività professionale svolta in precedenza abbia avuto scarsa rilevanza in ragione del suo carattere occasionale o non esecutivo o di controllo, ritenendo sufficiente adottare, successivamente all’assunzione dell’incarico, misure organizzative e di trasparenza presso l’ente pubblico/Autorità amministrativa indipendente che siano atte a gestire potenziali conflitti di interesse⁴².

Tabella 19 - Le modifiche all’art. 4, d.lgs. n. 39/2013

Originaria formulazione dell’art.4	Nuova formulazione dell’art. 4	Le novità introdotte
A coloro che, nei due anni precedenti , abbiano	A coloro che, nell’anno precedente , abbiano	Nuovo periodo di raffreddamento: un anno

⁴² Cfr. sul punto il dossier del Servizio studi di Camera e Senato - AS 674-A, relativo all’iter parlamentare della legge n. 21/2024.

Originaria formulazione dell'art.4	Nuova formulazione dell'art. 4	Le novità introdotte
<i>svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti:</i> <i>a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;</i> <i>b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;</i> <i>c) gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico</i>	<i>svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti:</i> <i>a)gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;</i> <i>b)gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;</i> <i>c)gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico</i>	in luogo dei due previsti dalla disciplina precedente.

Originaria formulazione dell'art.4	Nuova formulazione dell'art. 4	Le novità introdotte
settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento (co.1).	settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento (co.1).	
	Nelle ipotesi in cui l'incarico, la carica o l'attività professionale abbia carattere occasionale o non esecutivo o di controllo , il comma 1 non si applica. In tale circostanza è richiesta l'adozione di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse (co.1-bis).	Introduzione di una causa espressa e tipizzata di esclusione dell'inconferibilità qualora l'incarico, la carica o l'attività professionale: a) abbiano avuto carattere occasionale; b) abbiano avuto carattere “non esecutivo o di controllo”. Previsione - quando sia possibile escludere l'inconferibilità per uno dei motivi sopra indicati - di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse.
	I presidi organizzativi di cui al comma 1-bis si applicano anche ai componenti dell'organo collegiale delle autorità	Previsione di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse anche per i

Originaria formulazione dell'art.4	Nuova formulazione dell'art. 4	Le novità introdotte
	<i>amministrative indipendenti</i> (co.1-ter).	componenti dell'organo collegiale delle AAI.

2.1.1. Gli Orientamenti di ANAC sulla nuova causa di esclusione dell'inconferibilità di cui all'art. 4, co. 1-bis

L'Autorità ha elaborato primi parametri interpretativi delle cause esimenti introdotte dalla novella normativa anche alla luce di casi concreti esaminati.

In particolare, [nella delibera n. 200 del 14 maggio 2025](#) ha chiarito che i tre presupposti per l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 4, co. 1-bis, non devono concorrere simultaneamente per escludere l'inconferibilità, essendo a tal fine sufficiente la presenza di uno solo di essi. Di seguito si illustrano con maggior grado di dettaglio gli orientamenti di ANAC.

L'incarico, la carica o l'attività professionale di carattere occasionale

È stato pienamente recepito l'Orientamento ANAC n. 99/2014, che già aveva chiarito che *“Gli artt. 4 e 9 del d.lgs. n. 39/2013 non trovano applicazione alle prestazioni lavorative di tipo occasionale, non avendo le stesse il carattere della continuità e della stabilità dell'attività”*.

Nel corso degli anni, l'Autorità ha ritenuto necessario condurre una valutazione complessiva delle prestazioni svolte nel periodo di riferimento, ponendo l'attenzione sia al profilo quantitativo (inerente, cioè, al numero di incarichi svolti) che a quello qualitativo. ANAC ha, quindi, individuato alcuni elementi sintomatici della natura occasionale di un rapporto lavorativo, con l'ulteriore ausilio di quelli già individuati dalla giurisprudenza, riportati di seguito:

oggetto della prestazione professionale svolta e la non particolare complessità dell'incarico in termini di professionalità, competenze professionali di alto livello e *know how* necessari per il suo espletamento;

limitata (o non particolarmente complessa) modalità di organizzazione che il soggetto incaricato ha assunto per lo svolgimento dell'incarico, in termini di risorse e mezzi necessari a soddisfare le esigenze dell'ente affidante;
basso livello di responsabilità assunto;
scarsa entità della remunerazione, o la sua completa assenza;
limitata durata dell'incarico/del rapporto di lavoro e, nel contempo, la limitata capacità che il soggetto incaricato ha avuto di condizionare le decisioni del soggetto pubblico nello svolgimento della propria attività professionale.

L'incarico, la carica o l'attività professionale svolti in precedenza di carattere “non esecutivo o di controllo”

Come va inteso il carattere “non esecutivo”?

Ad avviso di ANAC, appare possibile fare riferimento **all'incidenza dell'operato dell'interessato nelle attività dell'ente**, ad esempio in termini di decisioni prese o di rilevanza dei risultati raggiunti.

Secondo tale interpretazione, può ritenersi operante l'esclusione, ad esempio, laddove la prestazione professionale risulti limitata alle attività di supporto e assistenza all'ente in ordine agli adempimenti contabili e tributari (come la presentazione delle dichiarazioni dei redditi) e alla redazione della sola bozza di bilancio⁴³.

Come va inteso il carattere “di controllo”?

ANAC ritiene che la negazione “non” sia da intendersi riferita soltanto all'aggettivo “non esecutivo” e non anche al termine “di controllo”, in linea con il tenore letterale della disposizione. Ciò in quanto appare più ragionevole ipotizzare che il legislatore abbia voluto escludere la fattispecie di inconfiribilità di cui all'art. 4 per quelle “attività non rilevanti”, declinate espressamente come attività non esecutive o di “mero” controllo.

⁴³ Cfr. sul punto [delibera n. 157 del 16 aprile 2025](#) ove è stato esaminato lo svolgimento, in provenienza, di un'attività di consulenza.

2.2. Le modifiche normative agli artt. 7 e 12 del d.lgs. n. 39/2013

L'art. 7, “Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale”, del d.lgs. n. 39/2013 è stato dapprima inciso dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 98 del 5 marzo 2024⁴⁴ che ha ridisegnato i confini della fattispecie di inconferibilità di cui al comma 2, lett. d).

Successivamente il legislatore:

- con l'art. 21, co. 5-quinquies, del d.l. 27 dicembre 2024, n. 202⁴⁵ ha disposto l'abrogazione dell'intero comma 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013;
- con l'art. 12-bis del d.l. 14 marzo 2025, n. 25⁴⁶ ha introdotto il comma 2-bis all'art. 2 del d.lgs. n. 39/2013, sostanzialmente modificando la causa di inconferibilità di cui all'art. 7, co. 1, lett. b).

Tabella 20 - Gli effetti delle modifiche sull'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013

Effetto della modifica	Testo normativo e indicazioni
Resta formalmente vigente la causa di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 1, fatta eccezione per coloro che abbiano svolto l'incarico di membri del consiglio di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione per i quali il divieto è sospeso sino al 31 dicembre 2025⁴⁷.	E' precluso a chi è stato, nei due anni precedenti, componente della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico oppure a chi, nell'anno precedente, ha svolto le stesse cariche politiche in una provincia, (<i>in un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione</i>), oppure sia stato presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da

⁴⁴ La sentenza è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 5 giugno 2024.

⁴⁵ Il d.l. recante “*Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*” (c.d. decreto milleproroghe 2025) è stato convertito dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15, che ha introdotto il co. 5-quinquies dell'art. 21.

⁴⁶ Il d.l. recante “*Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni*” è stato convertito in legge 9 maggio 2025, n. 69.

⁴⁷ Ciò tenuto conto della sospensione prevista dal d.l. n. 215 del 2023 convertito dalla l. n. 18/2024 e, da ultimo, prorogata con la legge 21 febbraio 2025, n. 15 fino al 31.12.2025.

Effetto della modifica	Testo normativo e indicazioni
	parte della regione ovvero da parte di uno dei predetti enti locali, assumere: a) gli incarichi amministrativi di vertice della regione; b) gli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale⁴⁸; c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale; d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale.
Il divieto di cui all' art. 7 comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 39/2013, è circoscritto a determinati incarichi in destinazione.	A decorrere dal 14 maggio 2025 il divieto è circoscritto agli incarichi conferiti secondo l'art. 19, co. 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 110, co. 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267⁴⁹, ossia: • conferimenti di incarichi di funzione dirigenziale a tempo determinato, entro determinati limiti della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima o alla seconda fascia dei ruoli, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibili nei ruoli dell'amministrazione, secondo le

⁴⁸ Per la tipologia di incarichi cfr. al punto *"Il principio di irretroattività e il suo corollario principio del tempus regit actum"*, colonna di destra, secondo capoverso.

⁴⁹ Cfr. art. 2, co. 2-bis, del d.lgs. n. 39 del 2013.

Effetto della modifica	Testo normativo e indicazioni
	specifiche condizioni prescritte dall'art. 19, co. 6, del d.lgs. n. 165/2001; • conferimenti dei ruoli di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, mediante contratto a tempo determinato negli enti locali in virtù della disciplina recata dall'art. 110, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000.
Il principio di irretroattività e il principio del <i>tempus regit actum</i>, suo corollario	Risultano applicabili i divieti recati dall'abrogato comma 2 dell'art. 7⁵⁰ del d.lgs. n. 39 del 2013 rispetto ai conferimenti effettuati <i>prima</i> del 25 febbraio 2025, data di entrata in vigore della legge di abrogazione. A decorrere da tale data, infatti, le inconfiribilità di cui al comma 2 dell'art. 7 sono venute meno con conseguente legittimità dei conferimenti ivi previsti (ferma restando la nullità dell'incarico eventualmente conferito prima del 25 febbraio 2025, se in contrasto con l'allora vigente comma 2 dell'art. 7).

⁵⁰ Il comma 2 dell'art. 7 prevedeva che "A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della provincia, del comune o della forma associativa tra comuni che conferisce l'incarico, ovvero a coloro che nell'anno precedente abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, nella stessa regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico, nonché a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti:

a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione;

b) gli incarichi dirigenziali nelle medesime amministrazioni di cui alla lettera a);

c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello provinciale o comunale;

d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione."

Effetto della modifica	Testo normativo e indicazioni
	Parimenti, sempre in virtù dello stesso principio, la causa di inconferibilità di cui all'art. 7, co. 1, lett. b), resta applicabile a qualsiasi tipo di incarico dirigenziale nell'amministrazione regionale che sia stato conferito prima del 14 maggio 2025; successivamente a tale data, il divieto vale solo per gli incarichi sopra precisati.

Da ultimo, si evidenzia che il d.l. n. 25/2025 con l'art. 12-bis, co.1, lett. b), è intervenuto altresì sulle fattispecie ex art. 12 *“Incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali”* del d.lgs. n. 39/2013, inserendovi il nuovo comma 4-bis.

La modifica all'art. 12 d.lgs. 39/2013
<i>Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha conferito l'incarico, ovvero con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di presidente e amministratore delegato nello stesso ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico (co.1).</i>
<i>Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale sono incompatibili con l'assunzione, nel corso dell'incarico, della carica di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, o di parlamentare (co. 2).</i>
<i>Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale sono incompatibili:</i>

a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della regione interessata;
b) con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione;
c) con la carica di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione (co. 3).

Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello provinciale o comunale sono incompatibili:

a) con la carica di componente della giunta o del consiglio della regione;
b) con la carica di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, ricompresi nella stessa regione dell'amministrazione locale che ha conferito l'incarico;
c) con la carica di componente di organi di indirizzo negli enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione della stessa regione (co. 4).

Le incompatibilità di cui al presente articolo non si applicano ai dipendenti di ruolo di livello dirigenziale della stessa amministrazione o dello stesso ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che conferisce l'incarico (nuovo co. 4-bis).

3. I rapporti tra le fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 e quelle di cui al d.lgs. n. 201/2022 sui servizi pubblici locali (SPL)

Il d.lgs. n. 201/2022 avente ad oggetto il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”, tenendo conto del principio della distinzione, a livello locale, tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e quelle di gestione dei SPL a rete, ha introdotto delle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità specifiche, stabilendo peraltro un obbligo dichiarativo sulla scorta di quanto previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013.

Tabella 21 - Le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 201/2022

Norma	Contenuto
Art. 6, co. 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022	Incompatibilità Al fine di garantire il rispetto del principio di cui al comma 1 gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio. Non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito (co. 2) Qualora gli enti locali titolari del servizio e a cui spettano le funzioni di regolazione assumano direttamente o per mezzo di soggetto partecipato la gestione del servizio, le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e dipendenti preposti a tali funzioni di regolazione non possono svolgere alcuna funzione o alcun compito inerente alla gestione ed al suo affidamento (co. 3).
Art. 6, co. 4, 5 e 6, d.lgs. n. 201/2022	Inconferibilità Non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario, né incarichi inerenti alla gestione del servizio:

Norma	Contenuto
	a) ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; b) ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espleti funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; c) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio (co. 4). Le inconferibilità di cui al comma 4, lettere a), b), e c), si intendono cessate decorso un anno dalla conclusione degli incarichi ivi elencati (co. 5). Il soggetto a cui è conferito un incarico professionale, di amministrazione o di controllo societario o inerente alla gestione del servizio presenta le dichiarazioni ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (co. 6).

Rispetto alle suddette fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 201/2022, anche alla luce degli importanti chiarimenti del Consiglio di Stato⁵¹ e stante l'autonomia funzionale della disciplina sui SPL rispetto alle finalità sottese al d.lgs. n. 39/2013, nonché in virtù del rinvio operato dal menzionato art. 6, co. 6, all'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, ad avviso di ANAC sussistono, oltre all'obbligo dichiarativo in capo al soggetto che riceve l'incarico, anche

- il potere di controllo del RPCT ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013;
- il potere di vigilanza e sanzionatorio che l'ANAC già detiene ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 39/2013 con riguardo alle amministrazioni pubbliche, agli enti pubblici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Suddetto potere di vigilanza di ANAC resta fermo naturalmente anche qualora vengano in rilievo ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 201/2022 riconducibili a quelle di cui al citato d.lgs. n. 39/2013, essendo in tal caso pacifica l'applicazione dell'intero d.lgs. n. 39/2013, ivi incluso il citato art. 16. Ciò in quanto l'ambito dei SPL è certamente ricompreso nel possibile raggio di azione del d.lgs. n. 39/2013 e quindi quest'ultimo si applica quando, nel settore dei SPL, ricorrano tutti gli elementi costitutivi di una delle ipotesi del d.lgs. n. 39/2013 stesso, sia "in provenienza" che "in destinazione".

Per i rapporti fra i poteri del RPCT e quelli di ANAC, si rinvia al § 4.

In conclusione, può affermarsi che:

Sussiste l'obbligo per l'interessato di presentare una dichiarazione all'atto del conferimento dell'incarico e una dichiarazione annuale, sull'insussistenza, rispettivamente, di cause di inconferibilità e di cause di incompatibilità.

Poiché la disciplina dell'art. 6 del d.lgs. n. 201/2022 è funzionalmente autonoma e aggiuntiva rispetto a quella del d.lgs. n. 39/2013, l'oggetto delle suddette dichiarazioni deve riguardare le cause di incompatibilità e di inconferibilità stabilite dallo stesso art. 6.

⁵¹ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione Prima, parere n. 907 del 30.07.2024, in cui si osserva, fra l'altro, che non sarebbe coerente con un quadro normativo generale di prevenzione della corruzione escludere - nei casi di inconferibilità e incompatibilità del d.lgs. n. 201/2022 non coincidenti con quelli del d.lgs. n. 39/2013 - meccanismi di controllo e di reazione a eventuali violazioni, garantiti sia dal RPCT sia da ANAC.

Il RPCT esercita il proprio potere di controllo e ANAC vigila anche sulle fattispecie di incompatibilità e inconferibilità previste dal d.lgs. n. 201/2022 con l'esercizio dei medesimi poteri di cui al d.lgs. n. 39/2013.

I dettagli in merito ai presupposti e alle condizioni dei divieti di cui al d.lgs. n. 39/2013 nonché il loro perimetro di operatività sono contenuti in appositi “*schemi esplicativi per una corretta applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 8 marzo 2013 n. 39*”, allegati al presente PNA (cfr. All. 1) cui si rinvia.

4. I rapporti tra l'accertamento del RPCT e l'accertamento di ANAC

La vigilanza sul rispetto delle prescrizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità, come noto, è demandata all'azione sinergica del RPCT e di ANAC.

Al RPCT compete la cd. vigilanza interna che si svolge mediante una serie di azioni e poteri come di seguito elencati.

II RPCT:

definisce nella sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO o nel PTPCT il processo di acquisizione delle dichiarazioni ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 nonché le fasi di controllo sulla veridicità delle autodichiarazioni da rendere ai sensi del citato art. 20;

supporta l'organo conferente nell'iter di conferimento degli incarichi⁵²;

contesta all'interessato, ove presenti i requisiti costitutivi delle fattispecie, l'esistenza delle situazioni di inconferibilità o l'insorgere di quelle di incompatibilità;

accerta i presupposti per l'eventuale esercizio dei poteri sanzionatori ex artt. 18 e 20, co. 5, del d.lgs. n. 39/2013;

segnala ad ANAC i casi di possibili violazioni delle regole contenute nel decreto emerse nello svolgimento dell'ordinaria attività di monitoraggio e controllo⁵³.

⁵² Cfr. *infra* per i dettagli la tabella n. 10 “*l'iter del conferimento di un incarico ai sensi del d.lgs. 39/2013 e il sistema dei controlli*”.

⁵³ Cfr. in merito il [Comunicato del Presidente dell'ANAC del 14 settembre 2022](#) nonché All. n. 3 al PNA 2019 – delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.

Si rammenta che la segnalazione da parte del RPCT ad ANAC dei casi di possibili violazioni del d.lgs. n. 39/2013 ha un'importanza strategica in quanto l'Autorità, a partire da tale segnalazione, può esperire determinate azioni a garanzia dell'efficace e uniforme applicazione della normativa in esame. Una tempestiva comunicazione, infatti, ha un impatto sull'effettiva salvaguardia degli interessi pubblici sottesi ai divieti, consentendo di esaminare e decidere i casi controversi nei quali si rinvenga un *fumus boni iuris* della violazione.

In particolare, ad **ANAC**, nella sua qualità di Autorità di garanzia e controllo, fa capo la cd. vigilanza esterna che si esercita mediante i seguenti poteri:

detiene un generale potere di vigilanza sul rispetto delle disposizioni del decreto da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico;

dispone di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;

può valutare ogni atto e fatto vertente su tale decreto, anche ove posti in essere dal RPCT nell'esercizio delle proprie attribuzioni e poteri di cui all'art. 15⁵⁴;

in una logica di "chiusura di sistema", ha anche un generale potere di verificare la corretta applicazione dell'art. 15 da parte del RPCT, valutando la congruità e la legittimità delle determinazioni assunte nelle ipotesi in cui il procedimento di contestazione di una fattispecie di divieto sia stato condotto internamente all'ente su impulso dello stesso RPCT.

Si precisa che tanto nei casi in cui l'Autorità agisca d'ufficio, attivando il cd. "meccanismo di vigilanza esterno", quanto nelle ipotesi in cui agisca in subordine ad una valutazione già compiuta dal RPCT ritenendola non conforme alle prescrizioni del decreto, l'accertamento compiuto da ANAC è destinato a fare stato tra le parti ed è contestabile unicamente attraverso l'impugnativa del provvedimento dinanzi al giudice amministrativo.

⁵⁴ Cfr. a tal riguardo: [Comunicato del Presidente dell'ANAC del 23 aprile 2024](#); TAR, Roma, Sez. I quater, 18 giugno 2025, n. 11967; TAR, Roma, Sez. I quater, 19 gennaio 2024, n. 973 e TAR, Roma, Sez. I, 2 febbraio 2022, n. 1238.

Si tratta, infatti, di un provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici⁵⁵.

Il RPCT, a seguito della notifica del provvedimento di accertamento di ANAC, deve:

- comunicare al soggetto l'inconferibilità accertata da ANAC e la conseguente nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto, fornendo ausilio all'ente nell'adozione dei provvedimenti conseguenti;
- contestare all'interessato l'acclarata situazione di incompatibilità ai sensi dell'art. 19, co. 1, del d.lgs. n. 39/2013, con concessione all'interessato, al fine di consentire l'opzione tra i due incarichi, del termine perentorio di 15 giorni, decorso il quale si verificheranno le conseguenze previste dal medesimo articolo;
- contestare la causa di inconferibilità ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013 all'organo conferente e svolgere il relativo procedimento avente ad oggetto anche l'elemento psicologico⁵⁶.
- avviare il procedimento finalizzato all'applicazione della sanzione prevista dall'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 39 del 2013 allorquando venga accertata la mendacità della dichiarazione resa dall'interessato.

5. Vademecum operativo per lo svolgimento delle verifiche da parte dei RPCT

5.1. Tempistica, strumenti e modalità delle verifiche

In occasione dell'individuazione del soggetto cui conferire un incarico amministrativo di vertice, dirigenziale ovvero di amministratore nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, occorre porre in essere una serie di azioni, legate l'un l'altra da un nesso di consequenzialità logico – giuridica, volte ad assicurare la corretta applicazione delle regole recate dal d.lgs. n. 39/2013.

Il compito è ripartito tra il RPCT incardinato nella struttura e l'organo conferente l'incarico che, nella maggioranza dei casi, coincide con l'organo di governo e/o di indirizzo politico dell'ente.

⁵⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2018, n.126 e, più di recente, Cons. Stato, Sez. V, 21 agosto 2023, n. 7786.

⁵⁶ Cfr. quanto chiarito nella [delibera ANAC n. 67 del 2015](#); Cons. Stato, Sez. V, 14 gennaio 2019, n. 299.

Un ruolo di prim'ordine, nell'intento di massima responsabilizzazione, è svolto, altresì, dall'interessato stesso il quale, senz'altro, è in condizione di conoscere le circostanze fattuali che lo riguardano e che, se correttamente dichiarate, possono essere oggetto di esame nella loro eventuale rilevanza giuridica da parte dei soggetti preposti, evitando così l'incardinarsi di spiacevoli situazioni.

Di seguito si rappresentano in veste schematica i principali compiti e responsabilità – derivanti da specifiche norme del d.lgs. n. 39/2013 - dei soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di conferimento di uno degli incarichi di cui al medesimo decreto.

Tabella 22 - Il conferimento di uno degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013

Norma	Contenuto
Art. 18 del d.lgs. n. 39/2013	Tale disposizione imputa la responsabilità della violazione delle regole in discussione all'organo conferente, il quale, infatti, è passibile di sanzione interdittiva ove abbia agito con dolo o colpa grave oltreché responsabile per le conseguenze economiche degli atti adottati. Ciò significa che, secondo l'ordinario presupposto per cui la responsabilità segue la competenza, spetta <i>in primis</i> all'organo conferente la verifica di merito circa l'insussistenza di condizione ostative all'attribuzione di un certo incarico.
Art. 20 del d.lgs. n. 39/2013	Tale disposizione statuisce che l'interessato deve rilasciare all'atto della nomina una dichiarazione sull'insussistenza di cause di inconferibilità (comma 1) e che essa costituisce condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico (comma 4). Il

Norma	Contenuto
	medesimo soggetto deve rendere, annualmente, la dichiarazione sull'insussistenza di cause di incompatibilità posto che queste ultime possono sopravvenire al conferimento, risultando quest'ultimo legittimo <i>ex tunc</i> ma successivamente viziato. È compito dell'amministrazione conferente rendere disponibile all'interessato il modulo di dichiarazione da sottoscrivere.

Le disposizioni sopra esaminate appaiono rilevanti anche nell'ottica di ricostruire le tempistiche dei controlli e gli snodi essenziali della procedura da seguire.

Può essere dunque tracciato il seguente schema.

- | |
|--|
| 1) Individuazione del soggetto candidato ad espletare un incarico rientrante nel perimetro soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 39/2013. |
| 2) Sottoposizione al soggetto candidato, a cura dell'organo conferente, anche per il tramite di altro soggetto/ufficio preposto ⁵⁷ , del modulo di dichiarazione sull'insussistenza di condizioni di inconferibilità, previa chiara e apposita informativa allo stesso sui presupposti rilevanti nel caso di specie ai fini del configurarsi delle ipotesi di inconferibilità e incompatibilità ⁵⁸ . |
| 3) Acquisizione, prima del formale conferimento dell'incarico, della dichiarazione sottoscritta dal candidato da parte dell'organo conferente, anche per il tramite di altro soggetto/ufficio preposto. |

⁵⁷ Tale soggetto va designato nella Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO o nel PTPCT.

⁵⁸ A tal riguardo al fine di rendere informato il soggetto candidato circa le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità che potrebbero configurarsi rispetto all'incarico da conferire, l'organo conferente potrà avvalersi anche degli "Schemi esplicativi per una corretta applicazione delle disposizioni di cui al Decreto legislativo dell'8 marzo 2013 n. 39" di cui all'Allegato n. 1 al presente PNA.

4) Verifica sull'insussistenza di condizioni di inconferibilità dell'incarico, condotta dall'organo conferente, anche per il tramite del RPCT o di altro ufficio preposto, secondo quanto definito nella Sottosezione " <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> " del PIAO o nel PTPCT, mediante l'analisi delle circostanze indicate nel modulo di dichiarazione rispetto a quelle ritenute ostative dal legislatore.
5) Formalizzazione dell'incarico e contestuale acquisizione da parte dell'organo conferente, anche per il tramite di altro soggetto/ufficio preposto, della dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità, incluso l'impegno a comunicare le stesse laddove sopraggiungessero.
6) Pubblicazione dell'atto di conferimento dell'incarico - ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 - e delle dichiarazioni di assenza di inconferibilità e incompatibilità - ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. n. 39/2013 - sul sito web istituzionale dell'ente conferente.
7) Successiva acquisizione, con cadenza annuale, delle dichiarazioni concernenti l'insussistenza di cause di incompatibilità e relativa pubblicazione ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. n. 39/2013 sul sito web istituzionale dell'ente conferente.
8) Verifiche a campione, secondo criteri stabiliti dall'ente nell'ambito nella Sottosezione " <i>Rischi corruttivi e trasparenza</i> " del PIAO o nel PTPCT, sulla veridicità e completezza del contenuto delle dichiarazioni di assenza di inconferibilità e di incompatibilità. Ciò anche tenendo conto dei poteri di accertamento e controllo previsti dagli artt. 43 e 71 del d.P.R. n. 445/2000 in capo agli enti che ricevono le dichiarazioni rese ai sensi degli artt. 46 e 47 del medesimo decreto.

Rispetto ai passaggi descritti nei punti da 1 a 5, relativi alla fase "di conferimento" dell'incarico, si possono, dunque, confermare le conclusioni e le indicazioni già fornite dall'ANAC nel PNA del 2019⁵⁹ in merito alla necessità che l'organo conferente, verifichi l'insussistenza di condizioni ostative al conferimento, anche sulla base delle informazioni assunte con l'acquisizione della dichiarazione resa dall'interessato, affinché si perfezioni la procedura di conferimento e l'incarico sia legittimamente espletato.

⁵⁹ Cfr. § 1.5, pag. 48, [PNA 2019](#).

Nella cornice di quanto sopra, è rimandato a ciascun ente il compito di dettagliare, nella Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO o nel PTPCT, adeguate modalità di acquisizione delle dichiarazioni di cui all’art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 da parte dell’organo conferente e di verifica delle stesse con l’ausilio del RPCT, alla luce del contesto, dell’articolazione interna della struttura nonché della sua dimensione e tenuto conto delle considerazioni di cui di seguito.

Durante la fase sopra esaminata, è necessario verificare sulla scorta delle informazioni contenute nel modulo di dichiarazione e nel CV – ove allegato – la sussistenza di evidenti condizioni ostative al conferimento dell’incarico. Esse potrebbero:

- emergere per stessa ammissione dell’interessato ove l’ipotesi non richieda una particolare attività interpretativa (ad esempio nel caso in cui egli dichiari di essere stato condannato per un reato contro la pubblica amministrazione);
- essere dedotte dall’attività valutativa circa la sussistenza dei presupposti costitutivi della fattispecie di inconferibilità alla luce delle informazioni rese disponibili dall’interessato (ad esempio valutazione delle deleghe nell’incarico di amministratore).

Tale azione di verifica nella fase di conferimento deve condursi rispetto alla totalità dei conferimenti effettuati dall’ente.

Considerazioni diverse devono essere svolte con riferimento ai controlli aggiuntivi effettuati d’ufficio dall’ente, aventi, ad esempio, ad oggetto circostanze eventualmente celate dalla parte, idonee a rendere, ove conosciute, inconferibile l’incarico oppure sopravvenute all’originario conferimento e determinanti la diversa situazione di incompatibilità (azioni descritte nel numero 8 del suddetto schema).

Questa ulteriore fase, in base a quanto previsto nella Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO o nel PTPCT, può attuarsi in un momento successivo alla designazione, in particolare nel caso in cui il volume dei conferimenti e/o la dimensione della pianta organica dell’ente giustifichino la necessità di disporre di più tempo. Essa comporta lo svolgimento di verifiche a campione sul contenuto delle dichiarazioni per verificarne la completezza e veridicità, ponendo in essere una serie di iniziative volte a conoscere la situazione dell’interessato.

Nell’istruttoria, a titolo esemplificativo, assumono valore strategico:

- la consultazione del registro telematico delle imprese o dell'Anagrafe degli amministratori locali e regionali curata dal Ministero dell'Interno;
- l'acquisizione del certificato del Casellario giudiziale e dei carichi pendenti prodotto dal soggetto sottoposto a verifica o, in mancanza, acquisito dall'ufficio locale del Casellario giudiziale con la finalità di controllo sulla dichiarazione sostitutiva ex art. 71 d.P.R. n. 445/2000;
- il monitoraggio delle fonti aperte da cui è possibile inferire la presenza di circostanze meritevoli di approfondimento.

ANAC suggerisce, per rendere maggiormente efficace ed effettivo il sistema dei controlli, nonché per responsabilizzare i soggetti interessati in ordine a quanto viene dichiarato, che:

- sia ricordato ai sottoscriventi (per ipotesi, attraverso l'inserimento di una specifica frase standardizzata nel modulo di dichiarazione) che l'amministrazione, secondo quanto prescritto dal d.lgs. n. 39/2013 e più in generale dal d.P.R. n. 445/2000, è tenuta ad effettuare idonei controlli e accertamenti sulla veridicità di quanto dichiarato, anche attraverso la consultazione delle iscrizioni eventualmente presenti nel Casellario giudiziale;
- sia raccomandato alla parte interessata, per scongiurare una violazione incolpevole delle disposizioni in esame e di incorrere nelle sanzioni "personali" discendenti dalla stessa, di informare l'amministrazione conferente di ogni circostanza fattuale eventualmente e astrattamente rilevante nell'ottica del d.lgs. n. 39/2013, consentendo così, agli organi competenti di poter compiere una valutazione più approfondita (anche richiedendo un parere all'Autorità ove la questione si presenti di dubbio inquadramento). In tale contesto, uno strumento utile, sebbene non obbligatorio e, comunque, da solo non esaustivo, potrebbe essere la produzione da parte dell'interessato nei confronti dell'amministrazione di un *curriculum vitae* aggiornato.

6. L'ausilio di ANAC

Nell'ottica di supportare e guidare le amministrazioni/enti nell'applicazione della disciplina di settore e di risolvere problematiche applicative che le amministrazioni potrebbero incontrare nel conferimento di incarichi, ANAC ha predisposto delle FAQ,

pubblicate sul proprio sito istituzionale ([clicca per accedere alle FAQ](#)) e costantemente aggiornate, che raccolgono i casi più frequenti sottoposti all'attenzione dell'Autorità, sia nell'ambito dell'attività consultiva che di vigilanza.

È stato anche predisposto un massimario ([clicca per accede al massimario](#)), che contiene le massime degli atti dell'Autorità, ricercabili tramite la normativa di riferimento o anche mediante parole chiave.

Con specifico riferimento ai casi di inconferibilità e incompatibilità del d.lgs. n. 39/2013, l'Autorità ha messo a disposizione anche un documento contenente la "[Catalogazione delle delibere Anac in materia di inconferibilità e incompatibilità](#)" e un documento contenente undici "[pillole](#)" esplicative.

Fermi restando tali indicazioni e strumenti, l'Autorità può fornire ulteriore supporto alle amministrazioni/enti anche mediante pareri resi nell'ambito della propria attività consultiva con riferimento a fattispecie concrete, in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con particolare riguardo alle problematiche interpretative e applicative della l. n. 190/2012 e dei suoi decreti attuativi, tra cui rientra anche il d.lgs. n. 39/2013.

Prima del conferimento di un incarico, quindi, l'amministrazione può presentare all'Autorità – preferibilmente utilizzando il modulo allegato al Regolamento sull'esercizio della funzione consultiva⁶⁰ - una richiesta di parere, sottoscritta dal legale rappresentante o dal RPCT, che contenga la ricostruzione di tutti gli elementi di fatto e di diritto, nonché la documentazione ritenuta rilevante per inquadrare compiutamente la questione giuridica sottoposta.

Si precisa che i pareri dell'ANAC hanno una valenza diversa rispetto agli atti di accertamento dell'inconferibilità adottati dall'ente⁶¹ per i motivi che seguono.

I pareri di ANAC:

sono resi esclusivamente su richiesta di parte;

⁶⁰ I pareri sono resi secondo le modalità e nei termini del [Regolamento sull'esercizio della funzione consultiva di cui alla Delibera n. 297 del 17 giugno 2024](#).

⁶¹ Sul punto, cfr. ordinanza TAR Lazio Roma, Sezione Prima Quater, n. 02223/2022; sentenza del TAR Puglia, Bari n. 275/2022; sentenza TAR Lazio Roma, Sezione Terza Quater, n. 03445/2024:

la loro adozione da parte dell'ANAC non è preceduta da una comunicazione di avvio del procedimento;
non sono preceduti da un'autonoma istruttoria innanzi all'Autorità in contraddittorio con tutti i soggetti interessati;
non hanno effetti costitutivi (né sono idonei ex se ad incidere sulla sfera giuridica di soggetti terzi, essendo rivolti solo all'amministrazione richiedente);
hanno ad oggetto l'interpretazione delle disposizioni di legge in materia di inconferibilità e incompatibilità con riferimento ad un caso concreto e sulla base delle informazioni che vengono rappresentate nella richiesta di parere.

Tali pareri sono, quindi, espressione di *“attività consultiva meramente facoltativa, la cui portata non può che essere qualificata non vincolante”*.

Come precisato dall'Autorità anche nel citato Regolamento, *“l'adozione di pareri non vincolanti in materia di contratti pubblici, nonché in tema di prevenzione della corruzione, richiesti con riferimento a casi concreti in ordine alla corretta interpretazione e applicazione della disciplina di settore [...] costituisce una funzione strettamente connessa con le funzioni di regolazione e di vigilanza dell'Autorità, in quanto volta a fornire indicazioni ex ante e ad orientare l'attività alle amministrazioni, nel pieno rispetto della discrezionalità che le caratterizza”*.

Giova precisare, da ultimo, che nonostante l'attività consultiva di ANAC non abbia carattere vincolante, nel caso in cui l'amministrazione si discosti dall'interpretazione resa dall'Autorità - conferendo ad esempio un incarico ritenuto nel parere inconferibile ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 – e sopraggiunga una segnalazione all'Autorità, quest'ultima potrà avviare un'attività di vigilanza.

*Parte speciale trasparenza - Analisi
criticità sezione AT*

1. Premessa

La trasparenza, nel nostro ordinamento, è stata elevata a livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, come previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Ciò comporta che le amministrazioni e gli enti sono tenuti a garantire l'accessibilità totale alle informazioni detenute, favorendo la partecipazione dei cittadini e il controllo democratico sull'operato delle istituzioni.

Il Consiglio di Stato, in diverse pronunce, ha sottolineato il ruolo centrale della trasparenza nella democrazia amministrativa. In particolare, l'Adunanza Plenaria del 2 aprile 2020, n. 10 ha evidenziato come *“Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto in quanto garantisce l'intelligibilità dei processi decisionali e l'assenza di corruzione.”*

Precondizione per raggiungere i livelli auspicati di trasparenza, è la corretta implementazione della sezione *“Amministrazione Trasparente”* nei siti istituzionali, fondamentale per rendere accessibili ai cittadini le informazioni sull'organizzazione, sulle attività e sulla gestione delle risorse pubbliche.

2. Le modalità di pubblicazione dei dati, informazioni e documenti nella sezione *“Amministrazione Trasparente”*

2.1. La normativa di riferimento: il d.lgs. n. 33/2013

Al fine di rendere facilmente accessibili ai cittadini le informazioni pubblicate, il legislatore con il d.lgs. n. 33/2013, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 97/2016, ha richiesto a tutti i soggetti tenuti all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di creare all'interno della *home page* dei propri siti istituzionali una apposita sezione denominata *“Amministrazione trasparente”* (di seguito AT) ove pubblicare i dati, i documenti e le informazioni richieste per legge.

Sono tenuti ad organizzare e aggiornare la sezione AT:

1. le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, ivi comprese le autorità portuali nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, destinatarie dirette della disciplina contenuta nel decreto (art. 2-bis, co. 1, d.lgs. n. 33/2013);

2. gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società in controllo pubblico, le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato, sottoposti alla medesima disciplina prevista per le p.a. «*in quanto compatibile*» (art. 2-bis, co. 2, d.lgs. n. 33/2013);
3. le società a partecipazione pubblica, le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato soggetti alla medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le p.a. «*in quanto compatibile*» e «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*» (art. 2-bis, co. 3, d.lgs. n. 33/2013).

Per la sezione AT valgono le seguenti indicazioni:

- l'accesso deve essere libero e non condizionato a registrazioni, autenticazioni o identificazioni dell'utente;
- i contenuti devono rispondere ad una serie di criteri di qualità descritti all'art. 6, del d.lgs. n. 33/2013 (cfr. § 2.2);
- i documenti, i dati e le informazioni devono essere accessibili anche utilizzando motori di ricerca sul web. Le amministrazioni non possono ricorrere a sistemi che limitino ai motori di ricerca l'accesso alla sezione.

2.2. Le indicazioni di ANAC

Al fine di garantire la qualità delle informazioni pubblicate nella sezione AT, le amministrazioni/enti pubblicano i dati, i documenti e le informazioni assicurando criteri di qualità che dovranno costituire parametri di riferimento per il RPCT e gli OIV ai fini del monitoraggio e dell'autovalutazione.

Ci si riferisce in particolar modo a:

- integrità: i dati/documenti/informazioni non devono essere parziali;
- costante aggiornamento: i dati/documenti/informazioni devono essere attuali e aggiornati rispetto al procedimento cui si riferiscono. In corrispondenza di ciascun contenuto della sezione AT, le amministrazioni indicano la data di aggiornamento;

- completezza: i dati/documenti/informazioni pubblicati devono essere esatti⁶², accurati, esaustivi e riferiti a tutti gli uffici dell'Amministrazione, ivi comprese le eventuali strutture interne e gli uffici periferici;
- tempestività: i dati/documenti/informazioni vanno pubblicati non appena adottati;
- semplicità di consultazione: i dati/documenti/informazioni devono essere organizzati in modo da consentirne agevolmente la consultazione, ad esempio evitando articolazioni complesse o ripetuti rinvii esterni;
- comprensibilità: i dati/documenti/informazioni devono essere chiari e facilmente intellegibili nel loro contenuto;
- omogeneità: i dati/documenti/informazioni devono essere coerenti e non presentare contraddittorietà rispetto ad altri dati del contesto d'uso dell'amministrazione/ente che li detiene;
- facile accessibilità: i dati/documenti/informazioni devono essere predisposti e pubblicati in formato aperto⁶³ e riutilizzabili senza ulteriori restrizioni;
- conformità ai documenti originali in possesso dell'Amministrazione;
- indicazione della provenienza: qualora il dato sia il risultato di una rielaborazione di atti o documenti, è necessario indicarne la fonte e che ne sia mantenuta la sostanza;
- riutilizzabilità e riusabilità del dato.

Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. n. 33/2013 sono state fornite dall'ANAC nella delibera n. 495 del 25 settembre 2024⁶⁴ e in particolare nell'allegato 4), cui si rinvia.

Indicazioni per garantire una corretta implementazione della sezione sono state invece fornite dall'ANAC nella:

- [delibera ANAC n. 1310/2016](#) e relativo allegato (Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. n. 97/2016);

⁶² Per quanto riguarda l'esattezza essa fa riferimento alla capacità del dato/documento/informazione di rappresentare correttamente il fenomeno che intende descrivere. L'accuratezza, invece, concerne la capacità del dato/documento/informazione di riportare tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative.

⁶³ Cfr. art. 1, co. 1, lett. I-bis) e I-ter) del d.lgs. n. 82/2005 "Codice dell'amministrazione digitale".

⁶⁴ Cfr. <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-495-del-25-settembre-2024>.

- [delibera ANAC n. 1134/2017](#) e relativo allegato (Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici);
- [delibera ANAC n. 777/2021](#) riguardante proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali, con particolare riferimento agli allegati 1 e 2.

2.3. Le indicazioni di AGID in tema Accessibilità

Al fine di garantire una accessibilità migliore e più inclusiva, la sezione AT dovrà - nel rispetto delle Linee Guida di carattere generale approvate da AGID⁶⁵:

- avere una struttura chiara e intuitiva, con una navigazione semplificata per facilitare l'accesso alle informazioni;
- essere compatibile con strumenti assistivi, come *screen reader* e *software* di sintesi vocale;
- utilizzare un linguaggio chiaro, evitando tecnicismi complessi e privilegiando la comprensibilità;
- ricorrere a formati accessibili, garantendo la fruizione dei documenti anche a persone con disabilità visive o cognitive;
- rispettare gli standard internazionali, inclusi le [WCAG 2.1](#)⁶⁶ e la norma [UNI CEI EN 301549:2021](#)⁶⁷.

Queste indicazioni servono a garantire che i siti web e le applicazioni mobili siano fruibili da tutti, incluse le persone con disabilità. Detto obbligo, a partire dal 28 giugno 2025, è

⁶⁵ Si tratta [delle LLGG adottate con determinazione n. 354 del 22.12.2022](#) rivolte alle Pubbliche amministrazioni di cui all'art. 3, co. 1, della l. 4/2004 e delle [LLGG adottate con determina n. 117 del 26.04.2022](#) rivolte ai soggetti privati di cui all'art. 3, co. 1- bis, della medesima legge.

⁶⁶ Si tratta delle *Web Content Accessibility Guidelines* (da ultimo aggiornate a dicembre 2024 WCAG 2.2.), che definiscono specifiche tecniche per rendere i contenuti Web più accessibili anche alle persone con disabilità. In base a tali LLGG i contenuti devono essere:

1. percepibili: le informazioni e i componenti dell'interfaccia utente devono essere presentati in modi che possano essere percepiti dagli utenti;
2. utilizzabili: i componenti dell'interfaccia e la navigazione devono essere utilizzabili;
3. comprensibili: le informazioni e l'operatività dell'interfaccia devono essere comprensibili;
4. definiti: i contenuti devono essere ben definiti da poter essere interpretati in modo affidabile da una vasta gamma di *user agent*, comprese le tecnologie assistive.

⁶⁷ Tali norme tecniche "*Requisiti di accessibilità per prodotti e servizi ICT*" definiscono lo standard europeo armonizzato per l'accessibilità digitale nel settore pubblico e privato. La norma specifica i requisiti di accessibilità funzionali applicabili ai prodotti e servizi ICT, nonché una descrizione delle procedure di prova e della metodologia di valutazione per ogni requisito di accessibilità in una forma adatta ad essere utilizzata negli appalti pubblici in Europa.

esteso anche alle aziende private con un fatturato annuo superiore ai 2 milioni di euro e che impiegano più di dieci persone, in conformità con il *European Accessibility Act*⁶⁸.

2.4. Fattori determinanti per assicurare adeguati livelli di trasparenza

Dell'importanza della trasparenza dell'azione amministrativa e della corretta implementazione della sezione AT amministratori ed amministrati hanno ormai acquisito piena consapevolezza.

Per favorire un'interazione più efficace tra cittadini e amministrazione e valorizzare l'impegno del personale pubblico nel garantire elevati livelli di trasparenza, si raccomanda di assicurare e prevedere nella programmazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza:

- **adeguate risorse economiche**, tecniche e di personale qualificato per la gestione della sezione AT;
- **formazione e sensibilizzazione**, affinché la trasparenza non sia percepita come un semplice obbligo burocratico, ma come un'opportunità di miglioramento;
- **digitalizzazione del flusso informativo**, per semplificare la pubblicazione e l'aggiornamento dei contenuti;
- **interoperabilità dei sistemi**, per garantire un'integrazione efficace tra le piattaforme che alimentano la pagina AT.

2.5. Criticità e raccomandazioni

ANAC ha riscontrato, anche tramite la sperimentazione di strumenti informatici automatici (*web crawling*), alcune criticità diffuse che nel presente paragrafo vengono descritte, anche con immagini, e accompagnate da una o più raccomandazioni per superarle. I RPCT e gli OIV, laddove riscontrassero le criticità rappresentate, potranno adottare le soluzioni indicate nelle raccomandazioni.

⁶⁸ [Direttiva UE 2019/882](#)

Di seguito l'elenco delle criticità trattate nei sottoparagrafi successivi:

2.5.1 Mancata accessibilità alle informazioni nella sezione AT dei siti istituzionali
2.5.2 Pubblicazione nella sezione AT non conforme alla normativa e/o alle delibere ANAC
2.5.3 Mancata riconoscibilità della sezione AT
2.5.4 Disomogeneità nelle modalità di pubblicazione dei contenuti della sezione AT
2.5.5 Mancata indicizzazione delle informazioni nella sezione AT
2.5.6 Sezione AT sul sito del fornitore con identità visiva diversa da quella dell'amministrazione
2.5.7 Mancata/difficile accessibilità alla sezione AT dai dispositivi mobili

2.5.1. Mancata accessibilità alle informazioni nella sezione AT dei siti istituzionali

Le informazioni nella sezione AT non sono accessibili in caso di:

- PDF in formato chiuso privi di selezione del testo o di tag di struttura (cfr. Appendice sull'accessibilità dei documenti PDF per approfondimenti sulla creazione di PDF accessibili);
- tabelle e grafici privi di descrizioni testuali;
- pagine non navigabili tramite tastiera;
- grafica con basso contrasto tra testo e sfondo, che ostacola la lettura per utenti ipovedenti.

Raccomandazione

Va garantita la fruibilità dei contenuti pubblicati da parte di tutti, comprese le persone con disabilità visive, motorie o cognitive, come indicato da AGID.

2.5.2. Pubblicazione nella sezione AT non conforme alla normativa e/o alle delibere ANAC

La sezione AT non è correttamente organizzata in caso di articolazione della stessa in sottosezioni diverse o di creazione di due sezioni AT, a seconda del periodo di riferimento dei dati ivi pubblicati. Ad esempio:

- Link con menu a tendina per la **scelta tra diversi periodi temporali** (cfr. **Figura 1**).



Figura 1 - Esempio scelta periodo temporale nella pagina AT

- Più oggetti grafici **per accedere alla sezione AT riferiti a periodi temporali diversi** (es. **Trasparenza al 28/02/2018⁶⁹** e **Trasparenza dal 2024**) (cfr. **Figura 2**).



Figura 2 - Esempio scelta AT tramite immagini

⁶⁹ Si rammenta che la pubblicazione online dei dati di regola ha una durata di cinque anni (art. 8, d.lgs. n. 33/2013). Mantenere online sui siti istituzionali dati la cui pubblicazione attiene ad un periodo risalente (oltre cinque anni prima) non è in linea con quanto richiesto dal legislatore. Può essere opportuno conservare comunque i dati, documenti e informazioni che non sono più oggetto di pubblicazione obbligatoria (oltre 5 anni), al solo fine di soddisfare eventuali istanze di accesso civico generalizzato (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 33/2013).

- Più *link* per accedere alla sezione **AT** riferiti a periodi temporali diversi (es. **Amministrazione Trasparente dal 01/01/2024** e **Amministrazione Trasparente fino al 31/12/2023**) (cfr. Figura 3).

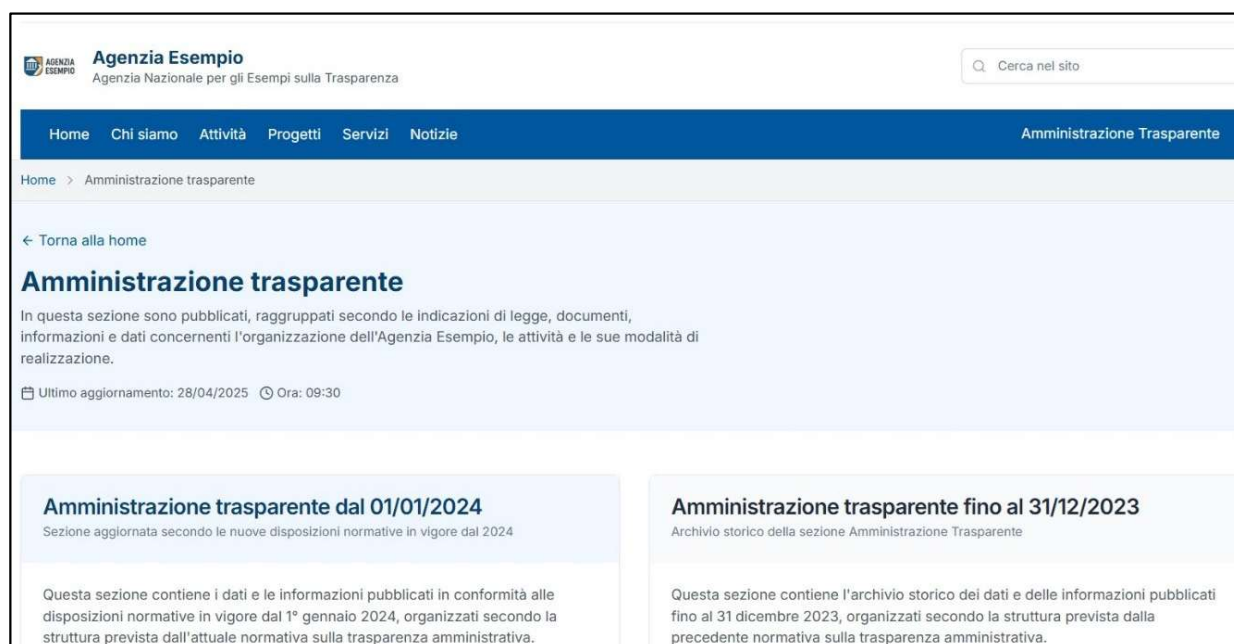


Figura 3 – Esempio di scelta AT tramite più link

Raccomandazioni

Nei siti istituzionali va prevista un'unica sezione AT senza distinzione in periodi temporali diversi.

Va consentito l'accesso immediato alla sezione AT, senza necessità di passaggi intermedi (evitando, ad esempio, il rinvio ad altra sezione del sito e/o finestra di navigazione per accedere alla sezione AT).

La sezione AT non è correttamente strutturata anche in caso di:

- assenza di sottosezioni dedicate nella sezione "*Amministrazione Trasparente*", nell'ipotesi in cui l'obbligo non trova applicazione;
- presenza di sottosezioni non compilate, ad esempio perché l'obbligo non trova attuazione per legge o perché lo stesso non è compatibile con la natura e le competenze dell'ente.

La sezione AT è correttamente strutturata se appare come mostrato nella seguente **Figura 4**.

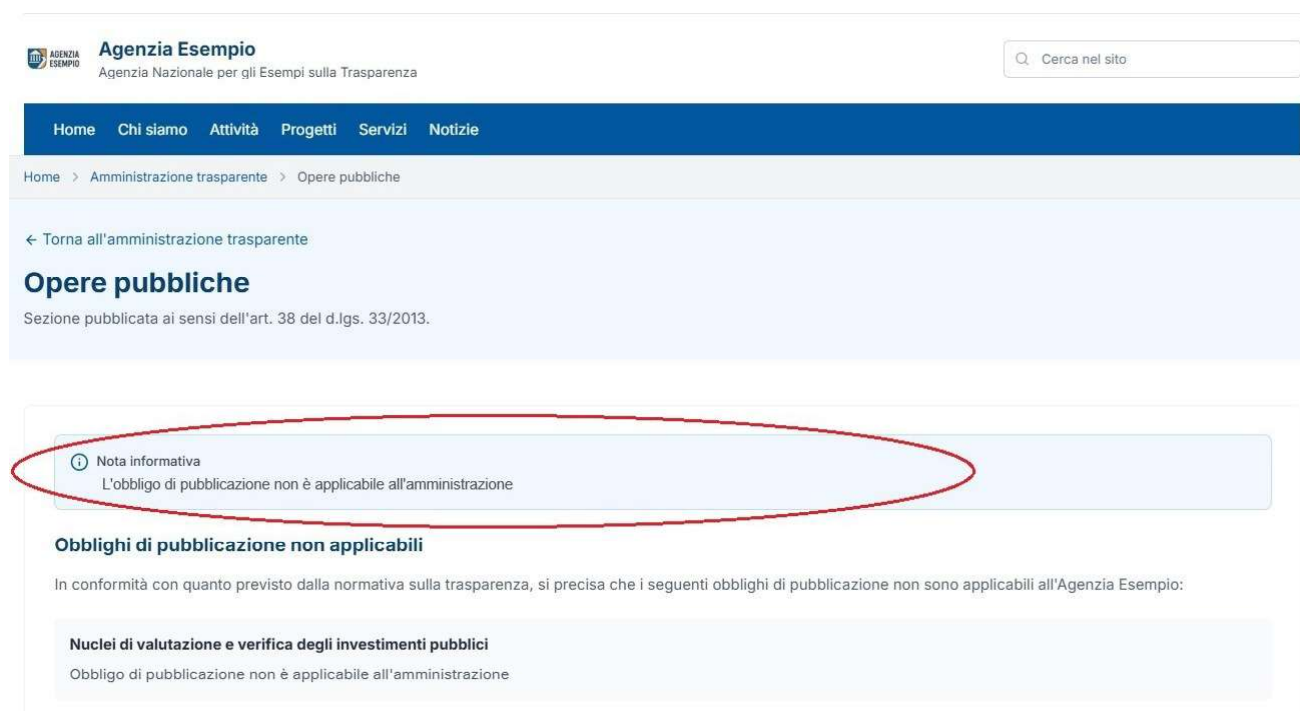


Figura 4 - Esempio di corretta precisazione circa la non applicabilità dell'obbligo

Raccomandazioni

Nella sezione AT va rappresentata in modo completo l'alberatura e tutte le sottosezioni di cui essa si compone, anche se alcuni obblighi non sono applicabili.

Quando un obbligo di pubblicazione non è applicabile va inserita nelle sottosezioni di primo e/o, ove previste, di secondo livello, della sezione AT la seguente precisazione: "*L'obbligo di pubblicazione non è applicabile all'amministrazione*" (cfr. Figura 4).

La sezione AT risulta inoltre carente se i contenuti non sono pubblicati in modo tempestivo⁷⁰, non sono costantemente aggiornati⁷¹ e non recano l'indicazione circa la data di ultimo aggiornamento (art. 8, co. 1 e 2).

La sezione AT risulta correttamente strutturata se appare come mostrato in **Figura 5**.



Figura 5 - Esempio di sottosezione aggiornata con data di aggiornamento riportata

Raccomandazione

La sottosezione di AT in cui le informazioni, dati e documenti sono pubblicati deve riportare la data di pubblicazione “iniziale” e quella del successivo aggiornamento. Le date devono apparire nella pagina della sottosezione come mostrato nella Figura 5.

2.5.3. Mancata riconoscibilità della sezione AT

La sezione AT non è visibile o collocata in una parte della *home page* del sito istituzionale tale da non renderne agevole l'individuazione e la consultazione.

La sezione AT è erroneamente denominata con espressioni diverse da “*Amministrazione Trasparente*”, come ad esempio:

⁷⁰ Laddove il legislatore non menziona in maniera esplicita la data di pubblicazione e, conseguentemente di aggiornamento, l'amministrazione sarà tenuta a pubblicare e, quindi, aggiornare i dati, documenti e informazioni tempestivamente. Il concetto di tempestività è interpretato secondo principi di ragionevolezza, responsabilità e sostenibilità, con la fissazione di termini idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l'aggiornamento costante dei dati.

⁷¹ La tempistica di pubblicazione va indicata nella sezione dedicata alla Trasparenza contenuta nei diversi strumenti di programmazione (Sottosezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del PIAO, nel PTPCT o nel MOG 231) sulla base delle caratteristiche dimensionali e avendo riguardo allo scopo della norma.

- abbreviazioni come “*Amm. Trasparente*”;
- versioni sintetiche del titolo “*Amministrazione Trasparente*” (ad esempio “*Trasparenza*”);
- titoli che richiamano la tipologia di ente quali “*Autorità Trasparente*”, “*Fondazione Trasparente*”.

Raccomandazione

Va utilizzata la denominazione “*Amministrazione Trasparente*” (o, in caso di società, “*Società Trasparente*”) e non altre o diverse denominazioni o abbreviazioni.

Una ulteriore criticità si verifica quando la sezione AT è identificata con un’immagine anziché con un testo esplicito come mostrato in **Figura 6**.



Figura 6 - Esempio non corretto di un'immagine per indicare AT

Raccomandazione

Alla sezione AT va assicurato l'accesso tramite un testo con *link*.

L'uso di un'immagine per indicare AT è consentita a condizione che la stessa riporti il testo “*Amministrazione Trasparente*” con caratteri chiari, non deformati, con contrasto di colori adeguato e che sia associata ad un Testo Alternativo che descriva l'immagine.

2.5.4. Disomogeneità nelle modalità di pubblicazione dei contenuti della sezione AT

La sezione AT è popolata da dati organizzati in modo non coerente con la disciplina di riferimento con conseguente difficoltà nella comprensione, comparazione e analisi delle informazioni.

Raccomandazione

Le amministrazioni/enti possono avvalersi degli standard di pubblicazione predisposti ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 33/2013 e approvati con la [delibera ANAC n. 495/2024](#).

2.5.5. Mancata indicizzazione delle informazioni nella sezione AT

La sezione AT è realizzata mediante l'utilizzo di soluzioni tecniche che ne ostacolano l'indicizzazione come ad esempio:

- accesso consentito solo previa autenticazione e autorizzazione;
- impiego di captcha, che rende difficoltosa la navigazione;
- configurazione del file robots.txt con valore *Disallow* su nodi chiave, impedendo l'accesso ai motori di ricerca;
- uso del *metatag robots* con valore "*noindex*", che esclude le pagine della sezione AT dai risultati di ricerca.

Raccomandazione

Nessuna barriera o limitazione deve condizionare l'accesso alla sezione AT, la ricerca e la consultazione delle informazioni ivi pubblicate.

2.5.6. Sezione AT sul sito del fornitore con identità visiva diversa da quella dell'amministrazione

Nella **Figura 7** viene rappresentata l'identità visiva del sito istituzionale di un'amministrazione tipo.



Figura 7 - Homepage sito istituzionale dell'Ente "Agenzia Esempio"

Nei casi in cui la sezione AT dovesse essere fornita e gestita da un fornitore esterno *in cloud*, deve ritenersi non costruita correttamente laddove abbia un'identità visiva⁷² diversa da quella del sito istituzionale dell'amministrazione, come nella **Figura 8**.

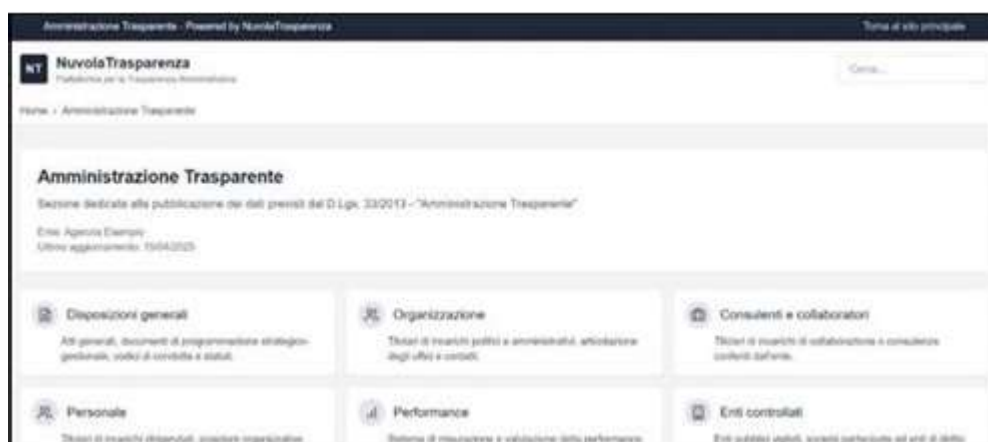


Figura 8 - Sezione AT in Cloud con identità dell'ente "Agenzia esempio" non costruita correttamente

Invece, nella **Figura 9** il fornitore esterno in cloud ha correttamente mantenuto l'identità visiva dell'ente riportandola fedelmente nella pagina relativa alla sezione AT.

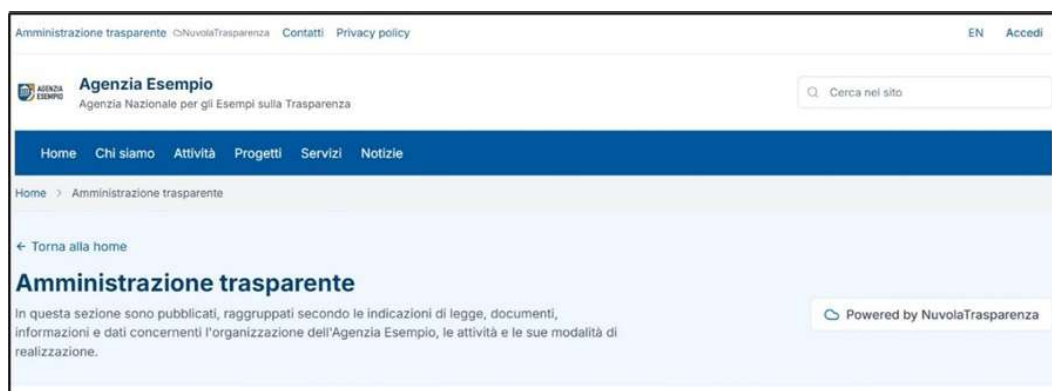


Figura 9 - Sezione AT in Cloud con identità dell'ente "Agenzia esempio" costruita correttamente

Raccomandazioni

Nell'ipotesi in cui la sezione AT di un'amministrazione/ente risulti raggiungibile tramite un sito diverso dal proprio (diverso nome di dominio/hosting), va mantenuta la stessa identità visiva (visual brand) con l'identificazione dell'amministrazione/ente (Cfr. Figura 9).

⁷² Per identità visiva si intende il complesso di dati caratteristici e fondamentali che consentono di individuare un'amministrazione/ente.

L'eventuale fornitore del servizio di creazione della pagina dedicata alla sezione AT deve riportare fedelmente tutti quegli elementi caratteristici dell'amministrazione/ente di riferimento quali, ad esempio, il nome, il logo, la natura giuridica, la visione, la *mission* ecc. che ne denotano l'identità e personalità.

2.5.7. Mancata/difficile accessibilità alla sezione AT dai dispositivi mobili

La sezione AT non è progettata in modo da garantire un accesso facile e intuitivo anche da dispositivi mobili (ad es. smartphone e tablet).

Raccomandazioni

Va assicurata un'esperienza utente fluida e intuitiva adottando un design responsive: utilizzare framework o tecnologie che consentano al layout del sito di adattarsi automaticamente alla dimensione dello schermo.

Va semplificata la struttura dei contenuti: limitare la profondità di navigazione a quella indicata dalla normativa, utilizzare gerarchie non complesse e menù a tendina e collegamenti rapidi.

Vanno ottimizzati i documenti allegati: assicurarsi che i file PDF o altri documenti siano leggibili anche su schermi piccoli, in formato accessibile.

Va testata la compatibilità mobile e vanno svolti controlli periodici su vari dispositivi e browser per verificare la corretta visualizzazione e funzionalità della sezione.

Vanno considerati i criteri specifici per l'ottimizzazione su dispositivi mobili previsti dalle [Linee guida di design per i servizi digitali della PA](#) predisposte da AgID.

3. Come migliorare la conoscibilità dei contenuti della sezione AT: mappa dei link

Che cos'è la mappa dei link?

È un file di indice, denominato "*at_map*", contenente l'elenco degli indirizzi web (URL) associati ai nodi dell'intera sezione AT.

In cosa differisce dalla sitemap standard?

A differenza della *sitemap* standard, raccomandata da AGID per i siti delle pubbliche amministrazioni, la mappa dei *link* (*at_map*) non si limita a fornire gli indirizzi delle pagine da indicizzare nei motori di ricerca, ma stabilisce una corrispondenza tra URL e metadati.

Ogni URL è accompagnato da un identificativo del nodo dell'alberatura della sezione AT, in modo da chiarirne il contesto e l'obbligo di pubblicazione.

Ad esempio, per la sezione relativa a consulenti e collaboratori (art. 15 del d.lgs. n. 33/2013), il file indice *at_map* potrebbe seguire questa struttura:

"consulenti_collaboratori": "http://www.example.org/trasparenza/consulenti".

Se tale obbligo non trova applicazione o non è "compatibile" con le peculiarità organizzative e funzionali dell'amministrazione/ente, l'URL è sostituito dalla stringa *"Non applicabile"*.

Quali benefici derivano dall'utilizzo di una mappa dei link?

Vantaggi per i motori di ricerca

- aiuta "a farsi strada" all'interno della pagina AT;
- semplifica la scansione dei *crawler* e l'indicizzazione dei motori di ricerca, che così possono comprendere prima e meglio la struttura del sito grazie alle informazioni che reperiscono circa le relazioni tra le pagine, in modo da esplorare più facilmente i contenuti di un sito e di identificarli per l'indicizzazione.

Vantaggi per gli utenti

- agevola la navigazione e quindi rende facile l'accesso ai dati;
- identifica rapidamente i nodi disponibili della sezione AT trovando in modo facile ed efficiente gli URL inseriti;
- individua la pagina corretta per consultare dati e informazioni relativi agli obblighi di pubblicazione.

Come si crea la mappa dei link?

Per la creazione della *at_map* si rinvia alle specifiche tecniche descritte nelle pagine relative alla [Guida Online dei servizi ANAC sezione Trasparenza](#).

4. Appendice sull'accessibilità dei documenti PDF

Un PDF non è accessibile quando, ad esempio:

- in un documento Word, si utilizzano il grassetto e/o la sottolineatura per evidenziare i titoli dei paragrafi, anziché applicare lo stile Titolo;
- il documento originale viene stampato, firmato a mano e successivamente scansionato.

Un PDF è accessibile quando, ad esempio:

- i suoi contenuti possono essere letti in modo corretto da screen reader;
- la struttura logica (titoli, paragrafi, elenchi, tabelle) è chiara e marcata nel file;
- sono presenti descrizioni testuali alternative per immagini e grafici;
- i colori e i contrasti sono adeguati anche per utenti con difficoltà visive;
- è consentita la navigazione tramite tastiera.

Raccomandazioni per realizzare un documento PDF accessibile a partire da un documento Word:

- utilizzare stili predefiniti (Titolo 1, Titolo 2, Corpo del testo, ecc.);
- aggiungere testi alternativi alle immagini;
- utilizzare tabelle semplici, con intestazioni definite;
- evitare elementi decorativi privi di significato (come linee o immagini inutili);
- salvare il documento in formato PDF/A.