



SULL'ONDA DELLA SEMPLIFICAZIONE E DELLA TRASPARENZA

ORIENTAMENTI PER LA PIANIFICAZIONE

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

2022

Approvato dal Consiglio dell'Autorità
in data 2 febbraio 2022



Sommario

Sommario	1
PREMESSA	3
SEZIONE I - SCELTA DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	6
INDICAZIONI UTILI	6
CHECK LIST	10
SEZIONE II - PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	12
INDICAZIONI UTILI	12
1. PARTE GENERALE.....	12
2. L'ANALISI DEL CONTESTO.....	13
3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	15
4. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO.....	16
5. LE MISURE GENERALI: ELEMENTI ESSENZIALI.....	17
6. LA TRASPARENZA.....	22
7. IL MONITORAGGIO E IL RIESAME.....	23
CHECK LIST	25
SEZIONE III - SPUNTI PER TRATTARE UN'AREA A RISCHIO: i CONTRATTI PUBBLICI	31
FOCUS 1 - AFFIDAMENTI DIRETTI "PER ASSENZA DI CONCORRENZA PER MOTIVI TECNICI" IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI	31
FOCUS 2 - AFFIDAMENTI DIRETTI "PER ESTREMA URGENZA" IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI	33
FOCUS 3 - ESECUZIONE DEL CONTRATTO IN DIFFORMITA' A QUANTO PROPOSTO IN SEDE DI GARA	34
FOCUS 4 - LIMITAZIONE DELLA CONCORRENZA MEDIANTE RICHIESTA DI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE O DI ESECUZIONE NON GIUSTIFICATI	37
FOCUS 5 - RICORSO A PROROGHE E RINNOVI NON CONSENTITI	38
FOCUS 6 - VALUTAZIONE ERRATA DELLA CONGRUITA' DELL'OFFERTA	40
FOCUS 7 - VALUTAZIONE DELL'OFFERTA SULLA BASE DI CRITERI IMPROPRI	41
FOCUS 8 - ERRATA ALLOCAZIONE DEI RISCHI NELLE CONCESSIONI	42
FOCUS 9 - INADEGUATA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI	43
APPENDICE	45
ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA	45
1. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO.....	45
2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	47
3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL MONITORAGGIO.....	53
DOCUMENTO DI SINTESI DELLE VALUTAZIONI DEI RPCT SULL'ANDAMENTO DEI PIANI TRATTE DALLA PIATTAFORMA ANAC	58
1. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE.....	60
2. L'IDONEITA' COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE.....	62
3. EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO.....	64



PREMESSA

In data 12 gennaio 2022 il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha deliberato di rinviare la data per l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, fissata al 31 gennaio di ogni anno dalla [legge 6 novembre 2012 n. 190](#), per l'anno 2022, al 30 aprile.

Ciò con l'intendimento di semplificare ed uniformare il più possibile per le amministrazioni il recepimento di un quadro normativo in materia oggi ancora estremamente dinamico.

Difatti, come noto, in data 6 agosto 2021 è stato convertito in legge il [decreto legge 9 giugno 2021 n. 80](#)¹ con cui è stato introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione, strumento che per molte amministrazioni (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative) prevede che la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza costituisca parte integrante, insieme agli strumenti di pianificazione, di un documento di programmazione annuale unitario dell'ente chiamato ad adottarlo. Il Piano dovrà essere approvato in forma semplificata per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti. L'iter per l'approvazione del decreto ministeriale chiamato a fornire le indicazioni per la redazione del PIAO, nonché il DPR chiamato a riorganizzare l'assetto normativo perché sia conforme alla nuova disciplina del PIAO, non è ancora concluso e quindi, ad oggi, tali atti non sono vigenti, fermo restando che il [decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228](#) ha differito, in sede di prima applicazione, l'approvazione del PIAO al 30 aprile 2022.

L'art. 6, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 dispone che il PIAO sia adottato da parte delle amministrazioni elencate all'art. 1, co. 2, del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), ad esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative.

Di conseguenza è invece ad oggi confermata² ai sensi della legge 190/2012, l'adozione dei PTPCT o in alcuni casi di misure per la prevenzione della corruzione anche integrative del MOG 231³, per:

- gli enti pubblici economici
- ordini professionali ⁴
- le società in controllo pubblico, escluse le società quotate

¹ "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".

² La conferma si ricava dal combinato disposto dell'art. 6 del d.l. 80 in tema di PIAO (per la parte programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza) e dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013. Tale ultima disposizione individua, come noto, l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza, a cui fa rinvio l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 per identificare i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o delle misure di prevenzione della corruzione integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

³ Resta fermo per le società e gli enti di diritto privato quanto previsto dalla delibera ANAC 1134/2017

⁴ Cfr. PNA 2016 delibera ANAC 831 del 3 agosto 2016 - Approfondimento n. 3 e Delibera ANAC 777 del 24 novembre 2021 "Delibera riguardante proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali".



- le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di legge;
- le Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione
- le scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative.

Posto che, ai sensi dell'art. 6 del D.L. PIAO convertito, "gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa nonché per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, (sono disciplinati - n.d.r.) secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione", con questo documento si intendono fornire alle amministrazioni tutte quelle indicazioni che già da oggi si possono ritenere confermate, perché basate sulla normativa vigente e sul [PNA 2019-2021](#), fermo restando che successive eventuali indicazioni di integrazione e adeguamento verranno rese se necessario a seguito dell'adozione delle norme in corso di approvazione.

Inoltre si forniscono alcune indicazioni operative per la predisposizione del Piano (o della sezione di Piano) anticorruzione e trasparenza, elaborate a seguito di una significativa analisi della attività di pianificazione finora svolta dalle amministrazioni, che ha consentito all'ANAC, quale osservatore privilegiato, di cogliere i maggiori margini di ottimizzazione e semplificazione da evidenziare agli operatori coinvolti per stilare un documento più performante.

In particolare, come ausilio ai RPCT - chiamati a predisporre i nuovi PTPCT o la sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza - e alle amministrazioni chiamate ad approvarli, il presente documento contiene anche alcune domande che costituiscono una guida per la strutturazione e la autovalutazione dei piani.

Come indicazioni generali, si è ritenuto utile, in particolare per l'elaborazione dei PTPCT, cogliere gli spunti emersi dalla approfondita analisi che ANAC ha svolto sui dati dei PTPCT inseriti nella piattaforma informatica ANAC, nonché dagli esiti della attività di vigilanza svolta.

Difatti è in queste sedi che ANAC è riuscita a cogliere diversi suggerimenti: sono state proprio molte amministrazioni ad evidenziare l'utilità del coordinamento tra il PTPCT ed il Piano della performance, in quanto funzionale ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso, nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di risk management per la prevenzione della corruzione con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni.

Ciò in quanto i controlli interni effettivamente applicati nell'ordinario svolgimento del processo consentono di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, nonché la congruenza tra gli obiettivi predefiniti e i risultati conseguiti.

Inoltre, dall'esame delle risposte aperte inserite dai RPCT delle amministrazioni, è emerso che **la formazione svolge un ruolo fondamentale incrementando la consapevolezza dell'utilità dei piani.** È risultato infatti che,

al fine di creare nell'amministrazione una cultura dell'anticorruzione e della trasparenza, punto di forza è la programmazione e l'attuazione di percorsi di formazione rivolti al personale, specie quello addetto alle aree a maggior rischio corruttivo.

I diversi suggerimenti colti dall'Autorità sono stati prontamente trasferiti al Governo e si riflettono nella scelta operata dal legislatore di introdurre, con il d.l. 80/2021, un Piano integrato di attività e organizzazione in cui la programmazione di misure di prevenzione della corruzione è integrata con la programmazione relativa alla *performance*, alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, alla loro formazione.

È emersa, altresì, **l'importanza di una stretta collaborazione tra il RPCT e l'organo di indirizzo, i referenti, i responsabili delle strutture** e tutti i soggetti che, a vario titolo, operando nell'ente, sono coinvolti nel processo di gestione del rischio. Detta collaborazione dovrà rafforzarsi per i RPCT chiamati ad elaborare la sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza dovendo, altresì, sviluppare un coordinamento con i responsabili che all'interno delle amministrazioni sono tenuti ad elaborare le altre sezioni che costituiscono il PIAO.

Non meno significativa è anche **l'adozione di un sistema improntato al monitoraggio periodico per la valutazione dell'effettiva attuazione e adeguatezza rispetto ai rischi rilevati delle misure di prevenzione**. Tale attività è risultata infatti proficua in termini di generale e continuo miglioramento sia della funzionalità del sistema di prevenzione sia della complessiva attività amministrativa dell'ente. Il monitoraggio ha uguale rilievo anche nell'ambito del PIAO, sia relativamente alla sezione dello stesso dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia per il funzionamento complessivo del PIAO. Naturalmente, a maggior ragione, il monitoraggio dovrà essere fatto con il necessario collegamento con i responsabili delle altre sezioni del PIAO. In ogni caso, il monitoraggio è estremamente importante per valutare dove intervenire e se e come modificare il PTPCT negli anni.

Occorre da ultimo sottolineare come **l'incremento del grado di automazione e digitalizzazione** di molti processi abbia consentito di aumentare l'efficacia, l'efficienza dei processi amministrativi e il coordinamento delle attività di monitoraggio con il sistema dei controlli interni, nonché di soddisfare esigenze di semplificazione.



SEZIONE I – SCELTA DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

INDICAZIONI UTILI

L'ampiezza e la complessità degli incarichi affidati al Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) evidenziano l'intento del legislatore di assegnare allo stesso un ruolo trasversale e, al contempo, d'impulso e coordinamento del sistema di prevenzione della corruzione.

La delicatezza e il rilievo di tale ruolo si riflettono nel compito di predisporre il PTPCT (art. 1, co. 7, l. [190/2012](#)) nel quale - come noto - è definita la strategia di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione.

Analogo ruolo di impulso e coordinamento nel sistema di prevenzione della corruzione è svolto dal RPCT con riferimento alla predisposizione della specifica sezione del PIAO dedicata alla programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

La nomina del RPCT - sia nelle amministrazioni tenute all'adozione del PTPCT che in quelle tenute alla predisposizione della sezione anticorruzione del PIAO - deve avvenire nel rispetto di specifici criteri e requisiti soggettivi di indipendenza, autonomia e supporto che si illustrano qui di seguito. Essi vanno desunti dalla normativa vigente e dalle indicazioni di ANAC.

Per il quadro normativo, occorre riferirsi alla legge 190/2012 e, in particolare, all'art. 1, co. 7, ove si prevede che l'organo di indirizzo individui il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.

Le interpretazioni e le relative indicazioni fornite da ANAC, invece, sono state illustrate in vari atti adottati dall'Autorità. Si tratta di principi e di indirizzi di carattere generale utili ad orientare le amministrazioni nelle decisioni da assumere per addivenire ad una corretta individuazione del RPCT. Naturalmente, tali indicazioni non possono essere applicate "tout court" ma, di volta in volta, contestualizzate nella specifica realtà organizzativa dell'amministrazione/ente di riferimento.

È quindi importante che le amministrazioni scelgano il soggetto cui affidare l'incarico di RPCT in coerenza con il dettato normativo e nel rispetto dei criteri di seguito illustrati:

- mantenere l'incarico di RPCT, per quanto possibile, in capo a **dirigenti di prima fascia**, o equiparati, i quali, stante il ruolo rivestito nell'amministrazione, hanno poteri di interlocuzione reali con gli organi di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa;
- selezionare un soggetto che abbia adeguata **conoscenza dell'organizzazione** e del funzionamento dell'amministrazione e che sia dotato di **competenze qualificate** per svolgere con effettività il proprio ruolo;



- scegliere un dipendente dell'amministrazione che assicuri **stabilità nello svolgimento dei compiti**, in coerenza con il dettato normativo che dispone che l'incarico di RPCT sia attribuito, di norma, a un dirigente di ruolo in servizio;
- considerare come assoluta eccezione la nomina di **un dirigente esterno**. Nel caso, tale scelta necessita di una motivazione particolarmente stringente, puntuale e congrua, anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. Questo vale, in particolare, nelle grandi amministrazioni con elevato numero di dipendenti e di dirigenti;
- evitare di nominare un soggetto che si trovi in **posizione di comando** che, pur prestando servizio presso e nell'interesse dell'amministrazione, non è incardinato nei ruoli della stessa. Potrebbero, infatti, non essere soddisfatti i requisiti di adeguata conoscenza dell'amministrazione, stabilità e durata connessi all'incarico di RPCT;
- evitare la nomina di un dirigente che provenga direttamente da **uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo** laddove esista un vincolo fiduciario. Ciò al fine di garantire l'imparzialità di giudizio e l'autonomia al RPCT, nonché il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione;
- valutare di individuare come RPCT un dipendente con **posizione organizzativa o comunque un soggetto con profilo non dirigenziale** solo ed esclusivamente in caso di carenza di posizioni dirigenziali, o ove questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanza che potrebbero verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni. Dovranno comunque essere garantite idonee competenze allo svolgimento della funzione;
- escludere la nomina di dirigenti assegnati ad uffici che svolgono **attività di gestione e di amministrazione attiva**, nonché quelli assegnati a **settori che sono considerati più esposti al rischio della corruzione**. A titolo meramente esemplificativo, possono considerarsi tali l'Ufficio contratti, l'Ufficio gestione del patrimonio, l'Ufficio contabilità e bilancio, l'Ufficio personale. Tale commistione potrebbe compromettere l'imparzialità del RPCT, **generando il rischio di conflitti di interesse**, nonché contrastare con le prerogative allo stesso riconosciute, in particolare di interlocuzione e controllo nei confronti di tutta la struttura, che devono essere svolte in condizioni di autonomia e indipendenza (ex lege 190/2012);
- individuare una figura in grado di garantire la stessa buona immagine e il decoro dell'amministrazione, facendo ricadere la scelta su un soggetto che abbia dato nel tempo dimostrazione di un **comportamento integerrimo**. Questo sia nell'interesse dell'amministrazione, sia nell'interesse e a tutela del prestigio dello stesso RPCT, che potrà esercitare i propri compiti con maggior autorevolezza. Tale requisito deve essere valutato caso per caso avuto riguardo ad eventuali procedimenti penali e di rinvio a giudizio, a condanne in primo grado del giudice civile e del lavoro, a condanne erariali, a pronunce di natura disciplinare. Le valutazioni sono svolte, ad esempio, in relazione alla natura e alla gravità dell'eventuale condanna, all'elemento soggettivo del dolo, all'incidenza della condanna rispetto allo svolgimento della funzione (cfr. sul tema delibere ANAC nn. [215](#) e [650](#) del 2019);



- considerare l'opportunità di introdurre **modifiche organizzative** finalizzate a consentire, nell'individuazione del RPCT, il pieno rispetto dei criteri indicati nella normativa e negli orientamenti dell'ANAC (ad esempio, se il RPCT svolge anche altre funzioni, assegnare ad un diverso dirigente quelle che possono determinare situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse).

Il provvedimento di nomina, sempre necessario, deve indicare il soggetto cui è conferito l'incarico di Responsabile e, laddove vi siano situazioni organizzative peculiari che non consentano di nominare un RPCT in base ai principi generali forniti da ANAC, le motivazioni che hanno indotto l'amministrazione a soluzioni diverse (ad esempio la nomina di un funzionario in luogo di un dirigente o la nomina nei comuni di un soggetto che non riveste la qualifica di segretario comunale).

Nell'atto di nomina deve essere altresì prevista una durata minima ragionevole dell'incarico. Ciò è volto a garantire sia la stabilità necessaria per mettere a frutto le competenze acquisite dal RPCT, portando a termine almeno un ciclo di programmazione triennale, sia per assicurare un criterio di rotazione/alternanza tra più dirigenti nel ruolo di RPCT.

Laddove il RPCT svolga l'incarico in via esclusiva, circostanza che potrebbe verificarsi in enti di grandi dimensioni con organizzazione complessa, la durata dell'incarico dovrebbe non essere inferiore a tre anni e prorogabile una sola volta.

Nel caso, invece, in cui l'incarico di Responsabile si configuri come incarico aggiuntivo a dirigente già titolare di altro incarico, la durata prevista è altamente raccomandato non sia inferiore a quella del contratto sottostante all'incarico già svolto, e comunque nel rispetto del limite temporale di tre anni di cui sopra si è detto, prevedendo eventualmente una sola proroga.

A fronte di una temporanea ed improvvisa assenza del RPCT, è opportuno che venga nominato un sostituto. Nel PTPCT, o, per gli enti tenuti all'adozione del PIAO, nell'apposita sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, quindi, vanno predisposte indicazioni per affrontare tale evenienza, prevedendo, ad esempio, una procedura organizzativa interna che, sulla base di criteri prestabiliti, permetta di individuare in modo automatico il sostituto del RPCT. Quando l'assenza si traduce, invece, in una vera e propria *vacatio* del ruolo di RPCT è compito dell'organo di indirizzo attivarsi immediatamente per la nomina di un nuovo Responsabile, con l'adozione di un atto formale di conferimento dell'incarico. L'atto di nomina del RPCT è, del resto, uno dei presupposti necessari alla strategia funzionale a prevenire il rischio di corruzione all'interno dell'amministrazione. Si rammenta, infatti, che la legge stessa (art. 1, co.7, l. 190/2012) pone il compito di individuare e nominare il RPCT in capo all'organo di indirizzo, il quale non può andare esente da responsabilità nel caso in cui la mancata nomina del Responsabile determini anche la mancata adozione del PTPCT o della apposita sezione anticorruzione del PIAO (cfr. art. 19, comma 5, lett. b) del [decreto legge n. 90/2014](#)).

Affinché il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, l'organo di indirizzo assicura al Responsabile l'esercizio pieno ed effettivo dei poteri, dotandolo, a tal fine, laddove possibile, di una struttura organizzativa idonea e proporzionata, con adeguato personale.

In particolare, nelle amministrazioni di grandi dimensioni, è opportuna l'istituzione di un ufficio di supporto appositamente dedicato alle attività del RPCT, la cui titolarità va posta in capo al RPCT e non ad altro dirigente. È

anche auspicabile che venga istituzionalizzata l'individuazione di "referenti" per la prevenzione della corruzione che operano nelle strutture dipartimentali o territoriali, in raccordo con il RPCT, specie in quelle che fungono da centro d'acquisto. In ogni caso, qualora non sia possibile costituire un ufficio dedicato, è necessario predisporre adeguati provvedimenti organizzativi atti a permettere al RPCT di avvalersi del personale di altri uffici creando una struttura e un servizio di sostegno tematico e funzionale.

Con riferimento agli enti di piccole dimensioni e alle strutture con poco personale, l'organo di indirizzo può valutare, in base all'organizzazione, soluzioni flessibili (come ad esempio quella di un supporto funzionale al RPCT in modo che tutte le unità organizzative forniscano il loro apporto), da formalizzare sempre nell'atto di nomina del RPCT e nel PTPCT o nella sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Al fine di garantire che il ruolo di impulso e di coordinamento del RPCT sia efficace, si raccomanda poi che l'attività di gestione del rischio coinvolga tutti coloro che operano nell'amministrazione (cfr. art. 8, [D.P.R. 62/2013](#), art.16, co. 1, lett. l-bis), l-ter) e l-quater), [d.lgs.165/2001](#) e art. 1, co. 7, 8 e 14, l. 190/2012). A tal riguardo, nel PTPCT o nella sezione anticorruzione del PIAO, sono delineate le modalità di interlocuzione, per la predisposizione delle misure di prevenzione, tra il RPCT e gli uffici/organi interni all'amministrazione (organo di indirizzo, i dirigenti, OIV o Organismi analoghi, organi di controllo interno e dipendenti), ivi inclusi i referenti ove presenti. Per i soggetti che sono tenuti all'adozione del PIAO, è importante che nella sezione anticorruzione siano definite altresì le modalità di coordinamento fra il RPCT ed i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre e sezioni del PIAO. In particolare, per quanto riguarda la programmazione della rotazione e della formazione del personale, quali misure di prevenzione della corruzione, il RPCT collabora con i responsabili degli uffici dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle sezioni del PIAO che riguardano l'organizzazione e il capitale umano.

Analogamente, nel PTPCT o nell'apposita sezione del PIAO, sono definite le modalità di collaborazione tra RPCT e gli altri soggetti della struttura per la fase di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste. Ciò consente di individuare le eventuali modifiche da apportare alle misure già adottate, anche alla luce di segnalate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando siano intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione. Il fine è quello di realizzare una collaborazione costante e costruttiva con il RPCT, garantire una migliore definizione delle responsabilità, evitando che si assommino oneri eccessivi di controllo in capo al RPCT.



CHECK LIST

Di seguito si fornisce una breve *check list* che l'organo di indirizzo può utilizzare per verificare i criteri di scelta del RPCT, sia per le amministrazioni tenute all'adozione del PTPCT che della sezione anticorruzione del PIAO. Ciò al fine di individuare una figura che risponda sia ai requisiti previsti dalla [legge 190/2012](#), sia alle indicazioni fornite dall'Autorità.

1. Si sta selezionando il RPCT tenendo conto delle disposizioni di legge e di quanto indicato dall'Autorità?
2. Si sta nominando quale RPCT un dirigente non assegnato ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva che abbia comunque adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione?
3. Si sta avendo cura di evitare che il soggetto nominato si trovi in situazioni di conflitto di interesse in relazione ad altre funzioni svolte, oltre quella di RPCT?
4. Si sta selezionando quale RPCT un soggetto che abbia dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e non sia stato destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari, tenuto conto di quanto indicato dall'Autorità?
5. Nel caso in cui non vi siano le condizioni per individuare il RPCT in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità, si sta verificando se tale risultato possa essere assicurato tramite opportune ed eventuali modifiche organizzative?
6. Laddove non siano state possibili modifiche organizzative per individuare correttamente il RPCT secondo le indicazioni di legge e dell'Autorità, si sta provvedendo ad esplicitare chiaramente le motivazioni nell'atto di nomina?
7. Al fine di garantire la stabilità dell'incarico, nell'atto di nomina si sta inserendo una durata minima non inferiore a tre anni, con la possibilità di una sola proroga?
8. Si sta dotando il RPCT di risorse o di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, rispetto al compito da svolgere?
9. Ove sia stato possibile prevedere un ufficio di supporto al RPCT, si sta ponendo la titolarità dell'ufficio in capo al RPCT?
10. Si stanno assicurando al RPCT poteri e funzioni idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, disponendo le eventuali modifiche organizzative a ciò necessarie?
11. Si stanno definendo nel PTPCT o nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO i poteri del RPCT e le modalità di interlocuzione dello stesso con la struttura dell'ente e gli eventuali referenti?
12. Si stanno delineando nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO anche le modalità di coordinamento tra quest'ultimo e i responsabili degli uffici



dell'amministrazione che si occupano dell'elaborazione delle altre sezioni del PIAO, in particolare quelle che riguardano la *performance* e l'organizzazione e il capitale umano?

13. Si stanno definendo nel Piano o nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO le modalità di collaborazione del RPCT e gli altri soggetti della struttura per la fase di controllo e monitoraggio sull'attuazione delle misure previste?
14. Si sta verificando che il PTPCT o l'apposita sezione del PIAO contenga misure per affrontare una temporanea assenza del RPCT, come ad esempio una procedura organizzativa interna che, sulla base di criteri stabiliti, permetta di individuare in modo automatico il sostituto del RPCT per il periodo di assenza imprevista?
15. In caso di *vacatio* del ruolo di RPCT, si sta provvedendo tempestivamente a nominare il nuovo RPCT?



SEZIONE II – PIANIFICAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

INDICAZIONI UTILI

La programmazione di misure di prevenzione della corruzione, ai sensi della [legge 190/2012](#) - siano esse destinate a confluire nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) ai sensi dell'art. 6, co. 1, del [decreto legge 9 giugno 2021, n. 80](#) oppure nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) - deve rispettare alcuni contenuti minimi e necessari richiamati nel presente vademecum tarato per la programmazione 2022 sul [PNA 2019-2021](#), aggiornato in data 22 luglio 2021 cui si accede mediante il presente [link](#). Detto PNA è il principale riferimento per l'elaborazione sia di un buon PTPCT sia della sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO.

In ogni caso valgono trasversalmente le seguenti regole:

- 1) è preferibile ricorrere ad una previa organizzazione logico schematica del documento e rispettarla nella sua compilazione, al fine di rendere lo stesso di immediata comprensione e di facile lettura e ricerca;
- 2) si raccomanda l'utilizzo di un linguaggio tecnicamente corretto ma fruibile ad un novero di destinatari eterogeneo, che devono essere messi in condizione di comprendere, applicare e rispettare senza dubbi e difficoltà;
- 3) si suggerisce la compilazione di un documento snello, in cui ci si avvale eventualmente di allegati o *link* di rinvio, senza sovraccaricarlo di dati o informazioni non strettamente aderenti o rilevanti per il raggiungimento dell'obiettivo;
- 4) è opportuno bilanciare la previsione delle misure tenendo conto della effettiva utilità delle stesse ma anche della relativa sostenibilità amministrativa, al fine di concepire un sistema di prevenzione efficace e misurato rispetto alle possibilità e alle esigenze dell'amministrazione.

Segue un elenco strutturato delle sezioni in cui ogni pianificazione di prevenzione della corruzione e trasparenza dovrebbe articolarsi.

1. PARTE GENERALE

I soggetti tenuti ad adottare o il PTPCT o l'apposita sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO descrivono brevemente nella prima parte i vari soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione della corruzione ed i loro compiti, il processo di predisposizione del Piano/sezione, dando atto dell'integrazione dello stesso con gli strumenti programmatici propri dell'amministrazione e con gli obiettivi di *performance*.

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti e descritti nella parte generale sono i seguenti:

- gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza individuati dall'organo di indirizzo che, nel PIAO, tengano conto degli obiettivi di valore pubblico indicati nell'apposita parte dello stesso PIAO;



- 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 del PTPCT/ sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

Il PTPCT e l'apposita sezione del PIAO PIANO NON DEVONO CONTENERE:

- la descrizione della normativa europea e nazionale in materia di anticorruzione;
- la descrizione del concetto di corruzione e le varie accezioni della stessa;
- l'elenco dei PNA e delle Linee Guida ANAC;
- riferimenti generici e non contestualizzati rispetto all'organizzazione, alle funzioni e all'ambito di intervento dell'amministrazione/ente.

Quanto sopra può essere richiamato in appendice con *link* di rinvio agli atti di interesse.

2. L'ANALISI DEL CONTESTO

Attraverso l'analisi del contesto, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare i rischi corruttivi che lo caratterizzano, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione ed attività (contesto interno).

L'analisi del **contesto esterno** deve contenere l'individuazione e la descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio in cui opera l'amministrazione/ente ovvero del settore specifico di intervento e di come queste ultime - così come le relazioni esistenti con gli *stakeholders* - possano condizionare impropriamente l'attività dell'amministrazione o ente. Pertanto da tale analisi deve emergere la valutazione di impatto del contesto esterno in termini di esposizione al rischio corruttivo.

L'analisi del **contesto interno** riguarda - da una parte - la struttura organizzativa dell'amministrazione/ente e - dall'altra parte - la mappatura dei processi, che rappresenta l'aspetto centrale e più importante finalizzato ad una corretta valutazione del rischio.

È necessario che i dati utilizzati per l'analisi del contesto interno siano aggiornati e che nella descrizione della propria organizzazione l'ente fornisca - tra l'altro - dati completi anche per inquadrare correttamente le dimensioni della struttura e la sua organizzazione in termini di posizioni dirigenziali ovvero posizioni organizzative o simili; dovrà altresì essere indicata la presenza di sedi periferiche dislocate sul territorio e i compiti alle stesse assegnate.

In particolare, per le amministrazioni che adottano il PIAO, il RPCT tiene conto che la struttura organizzativa, seppur elemento fondamentale della sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, può certamente essere descritta anche in altre sezioni, ad esempio quella dedicata alla *performance* o quella dedicata all'organizzazione. Pertanto è necessario che il RPCT collabori con gli altri responsabili nella predisposizione dell'analisi del contesto interno, in particolare con chi si occupa di *performance* e di organizzazione e capitale umano.



La mappatura consiste nella individuazione e analisi dei processi organizzativi propri dell'amministrazione/ente, con l'obiettivo di esaminare gradualmente l'intera attività svolta per l'identificazione di aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. La mappatura assume carattere strumentale ai fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi.

In particolare, per le amministrazioni che adottano il PIAO, nella mappatura dei processi occorre considerare sicuramente anche quelli relativi al raggiungimento degli obiettivi di *performance* volti ad incrementare il "valore pubblico" e, in generale, quelli che afferiranno alle risorse del PNRR.

In attesa delle indicazioni normative che vi saranno con l'adozione dei decreti mancanti, e fermo restando quanto previsto nel PNA 2019-2021, in una logica di semplificazione, si ritiene che le amministrazioni con un organico con meno di 50 dipendenti possano effettuare la mappatura dei processi nelle aree a rischio corruttivo indicate all'art. 1, co. 16, della legge 190/2012 (autorizzazione/concessione, contratti pubblici, concessione ed erogazione di contributi, concorsi per l'assunzione del personale e progressioni di carriera) nonché di quei processi nelle aree che caratterizzano la specifica attività dei singoli enti che siano valutati di maggior rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di *performance* a protezione del valore pubblico.

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti, nella analisi del contesto sono i seguenti:

- analisi del contesto esterno;
- analisi del contesto interno (ad esso ci si deve riferire se nel PIAO è presente in altre sezioni);
- valutazione di impatto del contesto interno ed esterno;
- mappatura dei processi.

Il PTPCT e la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- riferimenti a dati nazionali o che esulano dal contesto territoriale in cui opera l'amministrazione/ente, con descrizioni prolisse e decontestualizzate;
- dati non aggiornati e eccessivo numero di dati senza fornire evidenza specifica di come l'analisi di contesto esterno abbia portato elementi utili alla mappatura e alla valutazione dei rischi, nonché all'individuazione di misure specifiche;
- descrizione generica della struttura, riferimenti privi di concretezza rispetto al caso specifico o poco esaustivi rispetto all'organizzazione effettiva e alla suddivisione delle funzioni tra i vari uffici/sedi territoriali;
- per i soggetti tenuti ad adottare il PIAO, una descrizione della struttura organizzativa non coordinata o che non riferisce di quella contenuta in altre sezioni;
- un eccessivo numero di processi mappati genericamente, ovvero la mera mappatura "formale" delle aree di rischio obbligatorie, senza l'individuazione di aree di rischio proprie della specifica organizzazione/settore di attività;



- la descrizione della mappatura dei rischi svolta dai singoli uffici della struttura senza l'analisi conclusiva del RPCT delle risultanze della mappatura.

3. LA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

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

Si articola in tre fasi:

- l'identificazione del rischio, con l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo; tale fase deve portare con gradualità alla creazione di un "Registro degli eventi rischiosi" nel quale sono riportati tutti gli eventi rischiosi relativi ai processi dell'amministrazione;
- l'analisi del rischio, con il duplice obiettivo, da un lato, di pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, e, dall'altro lato, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. Ai fini dell'analisi del livello di esposizione al rischio è quindi necessario:
 - a) scegliere l'approccio valutativo, accompagnato da adeguate documentazioni e motivazioni rispetto ad un'impostazione quantitativa che prevede l'attribuzione di punteggi;
 - b) individuare i criteri di valutazione;
 - c) rilevare i dati e le informazioni;
 - d) formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato;
- la ponderazione del rischio, con lo scopo di stabilire le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.
I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività. Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori, si dovrà pervenire ad una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio che ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

Gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella valutazione del rischio sono i seguenti:

- identificazione del rischio;
- analisi del rischio;
- ponderazione del rischio.

IL PTPCT e la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- una sottostima dei rischi;



- una valutazione del rischio meramente quantitativa, non in coerenza con le indicazioni fornite nell'Allegato 1) al PNA 2019;
- un elenco generico e poco contestualizzato degli eventi rischiosi, identico o simile per ogni processo individuato;
- l'assenza dei criteri di valutazione o di indicatori di rischio che consentano una adeguata ponderazione dello stesso.

4. IL TRATTAMENTO DEL RISCHIO

Il trattamento del rischio consiste nell'individuazione, la progettazione e la programmazione delle misure generali e specifiche finalizzate a ridurre il rischio corruttivo identificato mediante le attività propedeutiche sopra descritte.

Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione e per la loro stabilità nel tempo. Le misure specifiche, che si affiancano ed aggiungono sia alle misure generali, sia alla trasparenza, agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi e si caratterizzano per l'incidenza su problemi peculiari.

Il trattamento del rischio - sia per la predisposizione del PTPCT che per la specifica sezione del PIAO relativa all'anticorruzione- dovrà quindi avvenire mediante:

- a) l'individuazione delle misure generali e specifiche, verificando:
 - 1) la presenza e l'adeguatezza di misure generali e/o di controlli specifici pre-esistenti per valutarne il livello di attuazione e l'adeguatezza rispetto al rischio e ai suoi fattori abilitanti e la capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio;
 - 2) l'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione;
 - 3) la gradualità delle misure rispetto al livello di esposizione del rischio residuo;
- b) la programmazione delle misure, sia generali che specifiche, in cui devono essere individuate le fasi (e/o modalità) di attuazione della misura, le tempistiche di attuazione della misura e/o delle sue fasi, le responsabilità connesse all'attuazione della misura (e/o ciascuna delle fasi/azioni in cui la misura si articola), gli indicatori di monitoraggio.

In sintesi, gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella parte relativa al trattamento del rischio sono i seguenti:

- 1) Le misure generali;
- 2) Le misure specifiche.

IL PTPCT o la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- la semplice menzione delle misure specifiche che si intendono adottare, non accompagnata da una descrizione completa dei relativi tempi di realizzazione, degli indicatori di monitoraggio e dell'ufficio responsabile. In tale prospettiva, è auspicabile che siano programmate meno misure specifiche ma che quelle individuate come idonee a neutralizzare i rischi corruttivi trovino adeguata descrizione nel PTPCT o nella sezione dedicata alla prevenzione della corruzione del PIAO.



5. LE MISURE GENERALI: ELEMENTI ESSENZIALI

Per il trattamento del rischio si possono applicare misure generali e specifiche. Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni rischi individuati in fase di valutazione del rischio e si caratterizzano, dunque, per l'incidenza su rischi specifici non neutralizzabili con il ricorso a misure generali. Pur traendo origine da presupposti diversi, sono entrambe importanti ai fini della definizione complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

Le misure generali che l'Amministrazione è tenuta a programmare nel PTPCT e nella sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza del PIAO sono illustrate nella Parte III del PNA 2019-2021.

In quanto misure generali previste da apposite norme di legge, esse vanno programmate anche da parte delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Di seguito un esempio di una possibile modalità di descrizione di tali misure.

In via preliminare, sarebbe opportuno indicare per ogni misura lo stato di attuazione così come risultante dagli esiti dell'ultimo monitoraggio, per poi esporre la programmazione per il successivo triennio di riferimento.

- Il **codice di comportamento**

Le singole amministrazioni sono tenute a dotarsi, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del [d.lgs. 165/2001](#), di propri codici di comportamento, definiti con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV, che rivisitano i doveri del codice nazionale, al fine di integrarli e specificarli, anche tenendo conto degli indirizzi e delle Linee guida dell'Autorità. Sul punto, si suggerisce un aggiornamento dei Codici alla luce delle nuove Linee ANAC di cui alla [delibera n. 177 del 19.2.2020](#). Nella elaborazione o nell'aggiornamento del codice di amministrazione, il RPCT è coadiuvato dagli uffici avendo a mente che i codici di amministrazione non devono essere una generica ripetizione dei contenuti del codice di nazionale cui al [d.P.R. 62/2013](#).

Il codice è elaborato, o eventualmente aggiornato, tenendo in considerazione le misure di prevenzione della corruzione già esistenti o che si intenda introdurre: si suggerisce quindi ai RPCT di affiancare al lavoro relativo alla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione una riflessione relativa alle ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento, in modo tale da disporre di materiali di studio e di approfondimento che si possono rivelare utili in fase di predisposizione del codice. Si raccomanda di valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento (doveri del codice nazionale e doveri del codice di amministrazione) sia sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri di comportamento, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti).

- Misure di disciplina del **conflitto di interessi**

Ferme le disposizioni del codice di comportamento in materia di conflitto di interessi, si raccomanda alle amministrazioni/enti di individuare specifica procedura di rilevazione e analisi delle



situazioni di conflitto di interessi, potenziale o reale, con la previsione di apposite misure in relazione alle peculiari funzioni e attività svolte.

Di seguito un elenco esemplificativo e non esaustivo:

- o predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- o acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi rese da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- o monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- o esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
- o chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale (ad esempio, il responsabile dell'ufficio nei confronti del diretto subordinato);
- o chiara individuazione dei soggetti tenuti a ricevere e a valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti, dai vertici amministrativi e politici, dai consulenti o da altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;
- o attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla [l. 241/1990](#) e dal codice di comportamento.

Con particolare riguardo alle previsioni normative che disciplinano il peculiare istituto dell'assenza di conflitto di interessi in capo ai **consulenti**, si raccomanda di prevedere adeguate misure finalizzate a tale accertamento, quali ad esempio:

- o predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- o rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- o aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- o previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente eventuali situazioni di conflitto di interessi insorte successivamente al conferimento dell'incarico;
- o individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l'incarico o altro Ufficio);
- o consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;



- o audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;
 - o controllo a campione da parte del RPCT dell'avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.
- **Inconferibilità/incompatibilità di incarichi**
- Si raccomanda alle Amministrazioni/Enti di prevedere adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 20 del [d.lgs. n. 39/2013](#) e di effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione. Appare necessario prevedere una specifica procedura di conferimento degli incarichi, tale da garantire:
- o la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
 - o la successiva verifica entro un congruo arco temporale, da predefinire;
 - o il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
 - o la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ove necessario ai sensi dell'art. 14 del [d.lgs. 33/2013](#), e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.
- La prevenzione della corruzione nella **formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici**
- Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, le Amministrazioni/Enti verificano la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:
- o all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici o di commissioni di concorso, anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati;
 - o all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001;
 - o all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi specificati all'art. 3 del d.lgs. 39/2013.
- A tal fine, è pertanto opportuno che le Amministrazioni/Enti impartiscano direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo; inseriscano negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi le condizioni ostativi al conferimento; adottino gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.
- **Gli incarichi extraistituzionali**



Rispetto alla disposizione contenuta nell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, in relazione allo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nonché del personale in regime di diritto pubblico, si raccomanda di:

- o dare evidenza nel PTPCT o nella sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, del regolamento adottato ai sensi dell'art. 53, co. 3-bis, del d.lgs. 165/2001 o di altro atto che disponga in merito agli incarichi vietati e ai criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali;
- o effettuare una rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali e definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione, dandone conto nel PTPCT o nel PIAO;
- o valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una *black list* di attività precluse, la possibilità di svolgere incarichi anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente.

▪ **Divieti post-employment** (*pantouflage*)

Le amministrazioni adottano misure adeguate per garantire l'attuazione della disposizione sul *pantouflage* di cui all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, co. 16-ter. Si raccomanda, in particolare, di programmare misure volte a prevenire tale fenomeno, quali ad esempio:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del [d.lgs. n. 50/2016](#).

▪ **La formazione**

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare rientra la formazione in materia di etica, integrità, trasparenza ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo. Spesso nei Piani è stata riscontrata un'impostazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia. Ai fini di una migliore strategia di prevenzione, tale approccio necessita di essere arricchito sia con un ruolo più attivo delle persone in formazione, valorizzando le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Ciò consentirebbe di fornire ai destinatari strumenti



decisionali in grado di porli nella condizione di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interessi così come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure preventive.

È opportuno strutturare la formazione su due livelli, uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità; e uno specifico, indirizzato al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

Ad esempio, per le amministrazioni tenute ad adottare il PIAO, la programmazione della misura della formazione per la prevenzione della corruzione dovrebbe coordinarsi con quanto previsto nella sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo. È quindi altamente raccomandato, proprio in una logica di integrazione fra le diverse programmazioni, che il RPCT si coordini con i responsabili della sezione capitale umano e sviluppo organizzativo perché sia prevista e attuata la formazione in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Ulteriore coordinamento va attuato anche per il monitoraggio di questa misura.

▪ **La rotazione ordinaria**

La rotazione c.d. "ordinaria" del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, sebbene debba essere temperata con il buon andamento, l'efficienza e la continuità dell'azione amministrativa. Per l'attuazione della misura è necessario che l'amministrazione nel proprio PTPCT o nel PIAO, ovvero in apposito atto (da menzionare e richiamare nei Piani citati) chiarisca i criteri, le tempistiche e le modalità per l'attuazione della misura, anche in termini pluriennali, stabilendo gli uffici da sottoporre a rotazione, le caratteristiche della stessa (ad es. se funzionale o territoriale), la sua periodicità. È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione le peculiarità della singola Amministrazione/Ente, rispettando il criterio della gradualità per mitigare l'eventuale impatto sull'attività degli uffici; così come assume rilievo la programmazione sia di una attività di monitoraggio per valutarne l'effettività, che delle attività di formazione propedeutica per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione (cfr. [Allegato 2 al PNA 2019](#)).

La rotazione non deve essere semplicemente menzionata come enunciazione di principio, omettendo le informazioni sopra menzionate; qualora per motivazioni specifiche e analiticamente descritte non si possa ricorrere a detto strumento, devono essere indicate le misure alternative alla rotazione adottate dall'Amministrazione/Ente.

Qualora nell'Amministrazione siano presenti posizioni infungibili, le stesse devono essere specificamente individuate, con la precisazione che nel caso di categorie professionali omogenee non può essere invocato il concetto di infungibilità per eludere l'applicazione della normativa.



Per le amministrazioni che adottano il PIAO, la programmazione della misura della rotazione ordinaria del personale è coordinata con quanto previsto nella sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo.

▪ **La rotazione straordinaria**

Quale misura di carattere successivo al verificarsi di eventi corruttivi, le amministrazioni disciplinano il procedimento nei Piani o nell'apposita sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione, ovvero in un autonomo atto da richiamare; l'elenco dei reati presupposto è contenuto nella [delibera ANAC n. 215 del 26 marzo 2019](#), mentre la [delibera ANAC n. 345 del 22 aprile 2020](#) individua i soggetti tenuti all'adozione del provvedimento motivato di rotazione ovvero quello di permanenza del dipendente nell'Ufficio nel quale si sono verificati i fatti di rilevanza penale o disciplinare. È altamente consigliato alle amministrazioni di introdurre nei codici di comportamento l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione l'avvio nei propri confronti di procedimenti penali.

▪ **Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)**

Il PTPCT o il PIAO contengono la descrizione della procedura di *whistleblowing*, ovvero il rinvio ad altro atto regolamentare che la disciplini nel rispetto dei principi dell'anonimato e della tutela del segnalante (cfr. [delibera n. 469 del 9 giugno 2021](#)).

Il PTPCT e la sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza NON DEVONO CONTENERE:

- una descrizione delle misure generali che ripercorra nel dettaglio quanto contenuto nel PNA o nelle norme di legge senza una programmazione concreta, contestualizzata in riferimento alla singola amministrazione o ente;
- un mero elenco di misure generali, riferite in modo generico alla prevenzione della corruzione in ogni singola area di rischio.

6. LA TRASPARENZA

La Trasparenza, quale misura di prevenzione della corruzione, deve essere disciplinata e programmata all'interno di una apposita sezione del PTPCT o della sezione anticorruzione del PIAO, nella quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati. Caratteristica essenziale della sezione è l'indicazione dei 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 ogni 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, che nella sezione vengano indicati i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione.

Si ricorda che per la trasparenza è necessario anche pubblicare nella sezione "Amministrazione Trasparente" le informazioni per consentire l'accesso civico e l'accesso generalizzato secondo quanto già indicato da ANAC (moduli, responsabili e rimedi).



Il PTPCT e la sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza NON DEVONO CONTENERE:

- la descrizione dettagliata del concetto di trasparenza e dell'evoluzione normativa, dottrinale e giurisprudenziale in materia;
- la descrizione della normativa in materia di trasparenza, delle delibere dell'ANAC ovvero dei singoli istituti dell'accesso;
- prospetti inerenti gli obblighi di trasparenza meramente ripetitivi degli allegati alle Delibere ANAC nn. [1310/2016](#) e [1134/2017](#), omettendo tutte le indicazioni di programmazione operativa come sopra sintetizzate. Ad esempio, la strutturazione del flusso che dall'acquisizione dei dati conduce alla pubblicazione, con l'individuazione dei soggetti responsabili ovvero la periodicità dell'aggiornamento.

7. IL MONITORAGGIO E IL RIESAME

Il monitoraggio è un'attività fondamentale e continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio, mentre il riesame - con frequenza almeno annuale - è un'attività svolta ad intervalli programmatiche riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il monitoraggio del PTPCT o della sezione apposita del PIAO va programmato per le misure adottate avendo cura di evidenziare:

- i processi e le attività oggetto del monitoraggio;
- la periodicità delle verifiche;
- le modalità di svolgimento della verifica.

Per chi adotta il PIAO, il monitoraggio della sezione dedicata alle misure di anticorruzione e trasparenza riguarda anche le misure della formazione e della rotazione eventualmente contenute in altre sezioni del PIAO stesso, anche grazie all'auspicato coordinamento fra il RPCT e chi si occupa più specificamente delle altre sezioni del PIAO, quali appunto quelle relative al capitale umano e allo sviluppo organizzativo.

Le risultanze del monitoraggio vanno utilizzate per la migliore programmazione delle misure del PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO, secondo una logica sequenziale e ciclica che favorisca il continuo miglioramento del processo di gestione del rischio.

Infatti, come anche precisato nell'[Allegato 1\)](#) al PNA 2019-2021, la logica sequenziale e ciclica con cui viene condotto il monitoraggio consente, in un'ottica migliorativa, di tener conto e ripartire dalle risultanze del ciclo precedente ed utilizzare l'esperienza acquisita per apportare i necessari ed opportuni aggiustamenti alla strategia di prevenzione adottata..

Attività diversa ma strettamente collegata al monitoraggio è poi l'attività di riesame periodico, volta a valutare il funzionamento del sistema di prevenzione della corruzione nel suo complesso, in una prospettiva più ampia. Ciò allo scopo anche di considerare eventuali ulteriori elementi che possano incidere sulla strategia di prevenzione della corruzione e ad indurre a modificare il sistema di gestione del rischio per migliorare i presidi adottati. I risultati dell'attività di monitoraggio sono, in ogni caso, utilizzati per effettuare il riesame.



Ogni amministrazione definisce la frequenza con cui procedere al riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema e gli organi da coinvolgere nel riesame. Il riesame è infatti un momento di confronto e dialogo tra i soggetti coinvolti nella programmazione dell'amministrazione, affinché vengano riesaminati i principali passaggi e risultati al fine di potenziare gli strumenti in atto ed eventualmente promuoverne di nuovi.

Il riesame deve riguardare tutte le fasi del processo di gestione del rischio al fine di poter individuare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio. Tale attività è coordinata dal RPCT ma dovrebbe essere realizzata con il contributo metodologico degli organismi deputati all'attività di valutazione delle *performance* (OIV e organismi equivalenti) e/o delle strutture di vigilanza e *audit* interno. È opportuno che tale attività abbia una frequenza almeno annuale per supportare la programmazione triennale delle misure di prevenzione della corruzione.

Proprio sulla base del rafforzamento del monitoraggio delle misure e della verifica condotta in sede di riesame del loro funzionamento complessivo, si può ottenere una semplificazione del sistema di prevenzione della corruzione, concentrando l'attenzione delle amministrazioni e degli enti sulle misure che sono valutate più adeguate ai rischi individuati, evitando al contempo di introdurne di nuove senza aver prima verificato l'adeguatezza di quelle già previste.

In sintesi, gli elementi essenziali che devono quindi essere contenuti nella parte dedicata al monitoraggio e al riesame sono i seguenti:

- il monitoraggio sull'attuazione delle misure;
- il monitoraggio sull'idoneità delle stesse al trattamento del rischio;
- sia per i soggetti tenuti all'adozione del PTPCT che del PIAO, il riesame periodico della funzionalità del sistema di gestione del rischio.

Il PTPCT e la sezione anticorruzione del PIAO NON DEVONO CONTENERE:

- l'omissione degli esiti del monitoraggio dell'anno precedente (anche eventualmente con un rinvio a documenti di monitoraggio adottati dalle amministrazioni e dagli enti nel corso dell'anno);
- un richiamo generalizzato al monitoraggio senza individuarne le fasi, le modalità di verifica e i responsabili o il responsabile.



CHECK LIST

Tenuto conto delle considerazioni generali appena illustrate si propone di seguito una *check list* volta ad aiutare il RCPT a verificare di aver svolto le attività più significative o di aver tenuto conto di elementi di rilievo per l'adeguata predisposizione dei PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO.

Valutazioni preliminari
<ol style="list-style-type: none">1. Sono stati considerati come base di partenza, secondo una logica di miglioramento progressivo, gli esiti del monitoraggio del piano dell'anno precedente, al fine di evitare la duplicazione di misure e l'introduzione di misure eccessive, ridondanti e poco utili?2. Sono stati considerati gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza fissati dagli organi di indirizzo?3. È stata sollecitata la collaborazione della struttura nella predisposizione del PTPCT o della sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza del PIAO con particolare riferimento all'organo di indirizzo, ai responsabili degli uffici, ai referenti, ove nominati, e agli organi di controllo ove possibile?4. Per la sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, si è avuto cura di raccordarsi con i responsabili della predisposizione delle altre sezioni, in particolare quelle che riguardano <i>performance</i>, organizzazione e capitale umano?5. Al fine di incrementare la cultura della legalità e superare una logica adempimentale, sono stati programmati e attuati interventi idonei ad assicurare la formazione del personale e in particolare di quello che opera in aree più esposte a rischio corruttivo?6. È stata verificata la possibilità di utilizzare strumenti e soluzioni informatiche (sistemi di digitalizzazione) o <i>software</i> idonei a facilitare la predisposizione del piano e la gestione del rischio corruttivo?7. Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti che adottano il PIAO, hanno valutato se si sono verificati fatti corruttivi, disfunzioni amministrative, modifiche organizzative o degli obiettivi di <i>performance</i> rilevanti che rendono necessario l'aggiornamento della sezione anticorruzione nel suo triennio di validità?
Analisi del contesto esterno
<ol style="list-style-type: none">1. Si è verificato se i dati utili per l'analisi del contesto esterno siano già in possesso di altre amministrazioni e possano essere utilizzati anche a questo fine?2. Per l'analisi del contesto esterno, è stato possibile considerare sia dati oggettivi (es. dati giudiziari e di natura economica) sia soggettivi (es. informazioni fornite e raccolte nel corso degli incontri con gli <i>stakeholders</i>)?3. È stato valutato attentamente che i dati utilizzati siano pertinenti



rispetto al territorio e/o al settore in cui l'amministrazione opera?

4. I dati utilizzati sono aggiornati?
5. Sono stati identificati gli eventuali *stakeholders* e valutato se le relazioni con gli stessi possano condizionare e in che termini l'attività dell'amministrazione?
6. L'analisi del contesto esterno ha descritto in modo chiaro le caratteristiche culturali, sociali, economiche del territorio in cui l'amministrazione opera, al fine di comprendere quali elementi possono incidere sull'esposizione al rischio corruttivo?
7. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto esterno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero derivare sull'attività dell'amministrazione o ente?

Analisi del contesto interno/mappatura dei processi

1. Per ottimizzare il lavoro di predisposizione dei PTPCT, nel definire il contesto interno sono state utilizzate analisi aggiornate svolte o in corso di svolgimento per altri fini (es. elaborazione del piano della *performance*)?
2. Per le amministrazioni che adottano il PIAO, il RPCT ha collaborato con gli altri responsabili nella predisposizione dell'analisi del contesto interno, in particolare con chi si occupa di *performance*, organizzazione e capitale umano?
3. I dati riportati nei PTPCT o nel PIAO descrivono in modo chiaro e conciso l'organizzazione dell'amministrazione (struttura, posizioni dirigenziali, posizioni organizzative, risorse finanziarie a disposizione dell'ente, articolazioni territoriali, ecc.)?
4. Oltre l'analisi, è stata anche effettuata la valutazione dell'impatto del contesto interno in termini di condizionamenti impropri che potrebbero esserci sull'attività dell'amministrazione o ente?
5. Per la mappatura dei processi si è tenuto conto degli esiti del monitoraggio sul piano dell'anno precedente, anche al fine di estendere la mappatura ad altri processi oppure di approfondire i processi che afferiscono ad aree in cui si sono verificati fenomeni di *maladministration*?
6. Si ritiene che i processi mappati siano quelli più significativi in considerazione dei rischi corruttivi emersi anche in sede di monitoraggio?
7. I processi mappati afferiscono alle aree a maggior rischio corruttivo ai sensi dell'art. 1, co.16, l. 190/2012 e alle ulteriori aree di rischio specifico dell'amministrazione?
8. La mappatura dei processi è stata svolta anche con riguardo ai processi volti al raggiungimento degli obiettivi finalizzati ad incrementare il valore pubblico, inteso come benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo?
9. In fase di mappatura dei processi è stato previsto il coinvolgimento dei responsabili degli uffici o delle strutture organizzative coinvolte nelle



attività mappate?

10. I processi mappati sono stati descritti in modo chiaro e schematico?
11. Per gli enti con meno di 50 dipendenti, la mappatura dei processi è stata svolta almeno nelle principali aree di rischio corruttivo (ovvero quelle definite dall'art. 1, co. 16, l. 190/2012: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera)?

Valutazione del rischio

1. Nell'identificazione degli eventi rischiosi più rilevanti, si è tenuto conto anche degli esiti del monitoraggio del progresso PTPCT?
2. È stata valutata prioritariamente l'opportunità di adottare per stimare l'esposizione al rischio una metodologia qualitativa, come descritta nell'allegato 1 al PNA 2019 rintracciabile al [link](#), anziché quella quantitativa?
3. È stata fatta e riportata la motivazione del giudizio espresso sul livello di esposizione a rischio?
4. È stato fatto il possibile - al fine di agevolare l'identificazione degli eventi rischiosi - per avvalersi della collaborazione degli uffici competenti in relazione alle attività descritte nei singoli processi?
5. Sono state considerate le fonti informative disponibili al fine di identificare i rischi corruttivi, quali ad esempio casi giudiziari e di altri episodi di corruzione e di cattiva gestione, segnalazioni, esemplificazioni elaborate dall'Autorità per il comparto di riferimento?
6. Si è tenuto conto dei fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fattori di corruzione, quali ad esempio mancanza di controlli; mancanza di trasparenza; esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto; scarsa responsabilizzazione interna; inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi ecc.?
7. È stato tenuto conto degli indicatori per la stima del livello di rischio, quali ad esempio l'opacità del processo decisionale, il grado di discrezionalità del decisore interno all'amministrazione, la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo ecc.?

Individuazione di misure per il trattamento del rischio

1. Sono state previste e correttamente programmate le misure generali in materia di prevenzione della corruzione quali rotazione, formazione, prevenzione di conflitti d'interesse, misure di *wisthblewing*, *pantouflage*, inconfiribilità e incompatibilità, codici di comportamento, tenendo presente che la misura della trasparenza va trattata in apposita sezione?



2. Per i soggetti tenuti alla predisposizione del PIAO, la formazione è stata programmata come misura di prevenzione della corruzione in collaborazione con i responsabili della sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo?
3. Per i soggetti tenuti alla predisposizione del PIAO, la rotazione è stata programmata come misura di prevenzione della corruzione in collaborazione con i responsabili della sopra citata sezione dedicata al capitale umano e allo sviluppo organizzativo?
4. Prima dell'introduzione di altre misure specifiche, è stato verificato se le misure specifiche esistenti o quelle generali di prevenzione del rischio corruttivo già previste si siano rivelate sufficienti e idonee a coprire i rischi rilevati nelle aree considerate?
5. È stato verificato se taluni rischi in aree nevralgiche non presidiati dalle misure "generali" possano essere prevenuti da misure di controllo già esistenti per la gestione ordinaria dei procedimenti (legittimità, regolarità amministrativa, ecc.) e se tali controlli siano effettivamente applicati?
6. È stato valutato, in un'ottica di semplificazione, se le nuove misure specifiche a presidio di determinati rischi siano effettivamente mirate rispetto all'obiettivo che si vuole perseguire?
7. Al fine di non appesantire l'attività amministrativa con eccessive misure specifiche di controllo, è stata valutata la possibilità di trattare i rischi rilevanti con misure di tipo diverso dai controlli, quali ad esempio misure di semplificazione, regolamentazione, trasparenza?
8. È stato verificato che le misure specifiche programmate non siano eccessive o ridondanti o riproduttive di adempimenti già previste da norme?
9. Per evitare di introdurre misure inattuabili è stata preventivamente valutata la sostenibilità delle stesse in termini di risorse economiche e organizzative?

Progettazione delle misure e del relativo monitoraggio

1. Sono stati indicati i soggetti responsabili dell'attuazione di ciascuna misura?
2. Sono stati indicati i tempi per l'attuazione delle singole misure?
3. Per le misure più complesse, sono state previste fasi per la loro attuazione?
4. E' stato programmato il monitoraggio? Sono stati definiti i tempi del monitoraggio, i soggetti responsabili, i criteri/indicatori e le responsabilità e le modalità di verifica?
5. E' stato programmato un riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di gestione del rischio ed individuati gli organi da coinvolgere?

Trasparenza

1. È stata prevista, nel PTPCT o nel PIAO, sezione anticorruzione, una sezione dedicata alla trasparenza?



2. In tale sezione:

- sono stati riportati gli obiettivi strategici in materia di trasparenza da parte degli organi di indirizzo?
- sono stati organizzati e schematizzati i flussi informativi per garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati?
- sono stati indicati i responsabili delle diverse fasi individuate per giungere alla pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione Trasparente" (individuazione/elaborazione dei dati, trasmissione, pubblicazione, aggiornamento)?
- sono stati indicati i termini per la pubblicazione e l'aggiornamento dei dati?
- sono stati indicati i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione?
- sono stati definite, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento stabilito dalle norme o dall'amministrazione, le modalità per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi?
- è stato individuato il responsabile del monitoraggio sull'attuazione degli obblighi?

3. È stata prevista la programmazione di misure organizzative per attuare la trasparenza e la disciplina sugli accessi, civico semplice e generalizzato?

4. È stato previsto il monitoraggio delle misure organizzative per attuare la trasparenza e la disciplina sugli accessi, civico semplice e generalizzato?

5. In generale, per la predisposizione del PTPCT e della sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, è stata verificata sul sito dell'Autorità la presenza di atti di regolazione e di altri atti di carattere generale in materia di trasparenza che diano nuove o ulteriori indicazioni sugli obblighi di pubblicazione?

6. Per la predisposizione del PTPCT e della sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, è stata tenuta in considerazione la disciplina sulla tutela dei dati personali?

Attuazione del monitoraggio del PTPCT e della sezione del PIAO dedicata alle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza

1. Si è verificata la possibilità di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche (sistemi di digitalizzazione) e software idonei a facilitare l'attività di monitoraggio?

2. Nel monitoraggio, è stata valutata anche la effettiva sostenibilità delle misure programmate?

3. Nel riesame della funzionalità complessiva del sistema, si è tenuto conto dei rischi che potrebbero insorgere, dei processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura nonché di nuovi e più efficaci



criteri per analisi e ponderazione del rischio?

4. Nel riesame periodico, è stato coinvolto l'organo deputato all'attività di valutazione delle *performance* (OIV/organismi equivalenti) e/o le strutture di vigilanza/*audit* interno?
5. Nell'attività di monitoraggio del PTPCT e della sezione anticorruzione del PIAO, sono stati utilizzati strumenti per valutare le rilevazioni di soddisfazione degli utenti e dei soggetti responsabili?
6. Nell'attività di monitoraggio del PTPCT e della sopra citata sezione anticorruzione del PIAO, sono state seguite le indicazioni di ANAC?



SEZIONE III – SPUNTI PER TRATTARE UN’AREA A RISCHIO: i CONTRATTI PUBBLICI

Con la presente sezione del documento si intende dare evidenza di quali possano essere fasi di processo estremamente sensibili, e per le quali vanno pertanto calibrate adeguate misure preventive, incentrando l’attenzione a titolo esemplificativo su una delle aree più significative: quella dei contratti pubblici.

Ovviamente, data la specificità del periodo, che vede allo stesso tempo una legislazione figlia dell’emergenza ed un approssimarsi di modifiche profonde al Codice degli Appalti, l’intendimento non è quello di passare al vaglio tutte le misure specifiche legate ad attività di dettaglio, bensì quello di dare - ancora una volta grazie alla valorizzazione dei dati dell’ANAC - indicazioni relative alle tipologie o fasi di processo che si sono dimostrate, sia dall’analisi dei precedenti giudiziari sia dall’esame delle irregolarità riscontrate dagli uffici di vigilanza, le più permeabili al rischio corruttivo.

L’occasione sarà utile per considerare istituti che trovano la loro matrice nella disciplina comunitaria e che dunque continueranno comunque ad informare l’agire amministrativo di settore, inquadrandoli non nell’astrazione che porta alla prevenzione diffusa ma in modo specifico per indurre interventi mirati ed idonei a disinnescare solo i veri fattori abilitanti. L’auspicio è che in un’epoca di deregolamentazione, una maggiore consapevolezza dei rischi concreti ed un disvelamento dei principali crocicchi in cui si annidano, possa essere utile a compensare con misure organizzative efficaci la riduzione della legislazione di prevenzione.

FOCUS 1 – AFFIDAMENTI DIRETTI “PER ASSENZA DI CONCORRENZA PER MOTIVI TECNICI” IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI

La disciplina comunitaria per gli acquisti consente di derogare alla regola del confronto tra più offerte quando, per motivi tecnici correlati all’oggetto dell’appalto, non esiste una possibile concorrenza per l’esperimento del confronto.

Questo si realizza quando esiste nel mercato un unico operatore economico in grado di fornire la prestazione di cui la stazione appaltante ha bisogno.

Viceversa sono emersi casi in cui si sia ricorso a questo istituto ritenendo erroneamente che la concorrenza non vi fosse, o perché ci si è ancorati ad un oggetto dell’appalto estremamente specifico quando invece poteva esserlo meno pur rispondendo in modo adeguato alle esigenze dell’ente, oppure perché si è ritenuto che esistesse un solo soggetto in grado di rispondere ed invece così non era.

Ciò ad esempio si è verificato nel caso dell’affidamento diretto effettuato da un’Amministrazione comunale ad un noto architetto per la progettazione definitiva ed esecutiva di un intervento di restauro e rivalutazione di un edificio storico della città nella considerazione che il famoso professionista fosse l’unico in grado di realizzare un’opera avente quei connotati di “unicità” ed “elevato pregio artistico” richiesti dall’Amministrazione medesima, ritenendo di fatto infungibile la prestazione del professionista. L’Amministrazione ha



confuso i concetti di "esclusività/unicità" della prestazione ed infungibilità della stessa e, in virtù di tale errata interpretazione della norma, ha disposto un affidamento in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e non discriminazione

Richiamando le [Linee guida n. 8](#), l'Autorità, con la [delibera n. 548 del 13 luglio 2021](#), ha ribadito che i concetti di infungibilità ed esclusività non sono sinonimi, in quanto un bene o un servizio è da ritenersi infungibile quando è l'unico che può garantire il soddisfacimento di un certo bisogno dell'Amministrazione. Pertanto, anche in presenza di diritti esclusivi, non è detto che il bisogno dell'Amministrazione non possa essere soddisfatto in modo adeguato anche ricorrendo ad altre soluzioni.

Ha altresì rilevato che "Neppure un presunto più alto livello qualitativo del servizio ovvero la sua rispondenza a parametri di maggior efficienza può considerarsi sufficiente a giustificare l'infungibilità. Si tratta, infatti, di elementi che, da soli, non possono condurre al ricorso alla procedura negoziata senza bando precludendo, in tal modo, ad altri potenziali concorrenti di presentare offerte qualitativamente equipollenti se non superiori al presunto unico fornitore in grado di soddisfare certi standard".

Importanti indicazioni sono state fornite dall'Autorità, in sede di precontenzioso, nella [delibera n. 590 dell'8 luglio 2020](#), relativamente alla verifica di infungibilità o esclusività di una fornitura di apparecchiatura medica. In quel caso, un operatore aveva contestato la richiesta di alcune specifiche tecniche relative alla fornitura, in quanto gli precludevano la possibilità di partecipare alla gara ed offrivano un palese vantaggio competitivo in favore di unico operatore economico. L'Autorità, sulla base delle indicazioni delle Linee Guida n. 8, ha rilevato che la legge di gara assicurava un evidente vantaggio competitivo in favore di un determinato operatore e, ai fini della riedizione della procedura, ha invitato la stazione appaltante, innanzitutto, a stabilire se la fornitura oggetto di affidamento avesse carattere di infungibilità (poiché a causa di ragioni di tipo tecnico, o di privativa industriale, non esistono possibili sostituti della stessa, oppure a causa di decisioni passate da parte dell'Amministrazione che la vincolano nei comportamenti futuri oppure anche a seguito di decisioni strategiche da parte dell'operatore economico), o se fosse solo caratterizzata dalla presenza di diritti di esclusiva (che non implicano che il bisogno del contraente non possa essere soddisfatto in modo adeguato anche ricorrendo ad altri prodotti o processi, atteso che, peraltro, anche in presenza di un diritto esclusivo potrebbero esistere distributori indipendenti o operatori economici che accedono al bene, che possono offrire, in concorrenza tra loro, un determinato prodotto o servizio). È stata, altresì, invitata la stazione appaltante, anche eventualmente a seguito di ulteriore e più approfondita consultazione preliminare di mercato - e fatta salva la possibile valutazione motivata in ordine alla natura infungibile dell'approvvigionamento - a predisporre la documentazione di gara con l'individuazione di requisiti tecnici minimi che garantiscano il rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e, quindi, la effettiva contendibilità dell'affidamento (sulla necessità di effettuare consultazioni preliminari complete, ai fini dell'accertamento dell'infungibilità di un determinato prodotto, cfr. anche [delibera n. 83 del 27 gennaio 2021](#), relativa ad un appalto di fornitura di un sistema per la chirurgia robotica e relativo materiale di consumo).

Per quanto riguarda gli appalti di servizi e forniture si è riscontrato il frequente ricorso all'affidamento diretto per assenza di concorrenza giustificata da motivi tecnici, anche per importi molto rilevanti (si vedano in



proposito, a titolo esemplificativo, le [delibere n. 660 del 18 luglio 2018, n. 346 del 22 aprile 2020, n. 447 del 27 maggio 2020 e n. 268 del 30 marzo 2021](#)).

Si è trattato, nei casi più frequenti, di forniture di medicinali, apparecchiature medicali, hardware e software informatico, macchinari vari, anche non sanitari, di elevato valore tecnologico, servizi di manutenzione di apparecchiature elettromedicali ed informatiche, di implementazione o aggiornamento di applicativi software ecc. Per tali affidamenti è stata rilevata la carenza di idonea motivazione in ordine ai presunti motivi tecnici o tutela di diritti esclusivi posti alla base degli affidamenti diretti.

Frequentemente, inoltre, gli affidamenti sono stati effettuati senza una verifica di soluzioni alternative rispetto a quelle offerte dai fornitori affidatari, né attraverso consultazioni preliminari di mercato né attraverso indagini di mercato.

Pertanto può essere utile verificare la presenza di misure specifiche volte a garantire l'evidenza della effettiva assenza di concorrenza, attraverso la previa consultazione del mercato di riferimento, e ad accertare che tale assenza non sia frutto di limitazioni artificiose dei parametri dell'appalto, ovvero di errate interpretazioni della norma.

FOCUS 2 – AFFIDAMENTI DIRETTI “PER ESTREMA URGENZA” IN MANCANZA DEI PRESUPPOSTI

Le disposizioni comunitarie consentono di derogare all'utilizzo delle procedure ordinarie, facendo ricorso ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, quando per ragioni di estrema urgenza non sarebbe possibile rispettare i termini previsti per l'espletamento delle stesse. Ciò è consentito solo se e quando l'estrema urgenza derivi da eventi imprevedibili e non sia in alcun modo imputabile alla stazione appaltante.

Non sono purtroppo infrequenti i casi in cui le ragioni di estrema urgenza addotte fossero in verità imputabili alla stazione appaltante così come casi in cui l'oggetto degli interventi in estrema urgenza sia stato esteso anche a ciò che poteva invece essere affidato con procedura ordinaria senza alcuna compromissione dell'azione amministrativa. È il caso ad esempio di alcuni lavori di somma urgenza disposti da un concessionario autostradale necessari per il ripristino della funzionalità statica di un viadotto della tratta in concessione. È stato verificato che tali lavori, certamente urgenti ed indifferibili per scongiurare il rischio di ulteriori danneggiamenti dell'opera e dunque per la salvaguardia della pubblica incolumità, tuttavia non scaturivano da eventi imprevedibili o calamità in atto o incipienti, bensì erano riconducibili a pregresse situazioni di incuria, e dunque generati, di fatto, da una inadeguata attività di monitoraggio e manutenzione delle infrastrutture; tali interventi non erano attribuibili quindi alle circostanze di somma urgenza (cfr. [delibera 978 del 21 ottobre 2020](#)).

Anche per quanto riguarda gli appalti di servizi e forniture è stato rilevato l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara in carenza del presupposto dell'estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante (ad esempio, [delibera n. 821 del 26 settembre 2018](#)).

Per evitare questi fenomeni, può essere utile accertare l'adozione di misure specifiche atte a prevenire il verificarsi di situazioni di estrema urgenza non imputabili alla imprevedibilità, anche di monitoraggio e programmazione, e a dimostrare il contenimento e la adeguatezza dell'oggetto degli appalti.



FOCUS 3 – ESECUZIONE DEL CONTRATTO IN DIFFORMITÀ A QUANTO PROPOSTO IN SEDE DI GARA

Secondo le disposizioni comunitarie, gli appalti sono aggiudicati all'operatore economico che, oltre ad essere in possesso dei richiesti requisiti di partecipazione, ha presentato un'offerta conforme ai requisiti, alle condizioni di esecuzione e alle caratteristiche (soprattutto fisiche, funzionali e giuridiche) che la stazione appaltante ha indicato nel bando e nella documentazione di gara, in funzione degli obiettivi e degli interessi che la stessa intende perseguire. Ciò implica necessariamente, a carico della medesima stazione appaltante, un onere di verifica circa la corrispondenza tra quanto dichiarato dall'operatore economico in sede di offerta e quanto dallo stesso adempiuto in fase di esecuzione del contratto d'appalto. Difatti una esecuzione difforme dall'impegno assunto e valutato in sede di gara premiando l'offerta ricevuta come la migliore, rappresenta una surrettizia violazione della concorrenza e una alterazione postuma dei presupposti che hanno portato a ritenere quella offerta come la più vantaggiosa.

Le attività di vigilanza dell'Autorità hanno messo in evidenza molteplici casi di esecuzione del contratto in difformità a quanto proposto in sede di gara.

Tali situazioni sono state rinvenute ad esempio per l'appalto dei lavori di ripristino di una galleria idraulica ([delibera n. 331 del 10 aprile 2019](#)) ove è stato rilevato che l'impresa, che si era vista aggiudicare l'appalto grazie alle varianti migliorative presentate in sede di gara, all'atto della redazione del progetto esecutivo ha modificato le proprie originarie valutazioni in ordine alle stesse, disattendendo, di fatto, quanto da lei proposto.

Sono state di conseguenza alterate le originarie valutazioni effettuate dalla Commissione in sede di gara con evidente lesione della concorrenza e con aggravio per l'erario; infatti l'impresa che si era aggiudicata l'appalto con un ribasso economico modesto rispetto alle altre concorrenti, per aver proposto migliorie ritenute valide, è ritornata alla originaria soluzione progettuale, di fatto portando in esecuzione un progetto per il quale le altre imprese concorrenti avevano offerto un ribasso maggiore.

Analoghe problematiche sono state rinvenute nell'appalto dei lavori occorrenti per la realizzazione di una strada comunale ([delibera n. 1236 del 18 dicembre 2019](#)). E' stato riscontrato che in corso di esecuzione del contratto, aggiudicato con il criterio dell'OEPV, sono state apportate modifiche significative all'offerta presentata dall'aggiudicatario sia nella sua componente qualitativa che in quella quantitativa; tali modifiche effettuate in corso d'opera si sono concretizzate, di fatto, in una diversa soluzione progettuale, la quale, se proposta in sede di gara, avrebbe potuto determinare un diverso giudizio della commissione, con la conseguenza, anche in tal caso, di incidere sulla "par condicio" dei concorrenti e compromettere la validità della procedura stessa.

Analogamente, un'esecuzione difforme da quanto proposto in sede di offerta si verifica nei casi in cui l'operatore economico che ha dichiarato di avvalersi della capacità di un altro operatore non utilizzi poi concretamente i mezzi e risorse dell'impresa ausiliaria dichiarati con la presentazione dell'offerta.

Le indagini condotte in tema di avvalimento nel corso degli anni da parte dei competenti Uffici dell'Autorità hanno consentito di rilevare il protrarsi dell'utilizzo dell'avvalimento con finalità "elusive" delle disposizioni normative vigenti posto che non sono risultati, nella fase esecutiva dei lavori, effettivi apporti delle imprese ausiliarie, per lo più nelle vesti di Consorzi



stabili, in termini di personale e risorse, idonei a configurare la messa a disposizione della capacità esecutiva connessa al possesso della qualificazione e/o dei requisiti di partecipazione richiesti, con la prospettazione di rilievi nei riguardi dell'operato delle stazioni appaltanti coinvolte, in relazione alla mancata dimostrazione delle verifiche condotte sull'effettività dell'avvalimento, ovvero alla mancata assunzione di iniziative concrete per garantire il rispetto delle norme citate.

Tali circostanze risultano riscontrabili recentemente nell'ambito della fattispecie definita con la [delibera n. 360 del 27 aprile 2021](#), con la quale si è ritenuto di censurare l'operato della stazione appaltante, in relazione all'omessa adeguata verifica sul rispetto degli impegni contrattuali derivanti dall'avvalimento. Al contempo la medesima stazione appaltante è stata richiamata ad una più puntuale verifica del contenuto del contratto di avvalimento in riferimento alla congruità e all'idoneità delle risorse ivi indicate al fine di soddisfare la corretta esecuzione dell'appalto. Nell'ambito degli accertamenti afferenti all'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, è in particolare emerso il richiamo a mezzi che non facevano più parte del parco macchine aziendale dell'ausiliaria alla data di stipula del contratto di avvalimento.

È da ritenersi, quindi, di fondamentale importanza l'attività di controllo della stazione appaltante nella fase di esecuzione del contratto per il buon fine dell'appalto stesso e per garantire nel tempo la qualità delle opere realizzate e dei servizi resi.

Profili di criticità nella fase dell'esecuzione possono emergere anche con riferimento alla stazione appaltante che effettua una parziale o nulla verifica delle prestazioni. Negli appalti di servizi tale evenienza viene spesso riscontrata nel settore dei servizi socio-sanitari di assistenza alla persona o, in generale, nei servizi sociali (accoglienza migranti, servizi in favore di disabili, minori, ecc.). In molti casi i controlli sulla regolare esecuzione vengono effettuati, dal RUP o dal Direttore dell'esecuzione, solo sulla base delle dichiarazioni fornite dagli appaltatori. In altri termini, non viene effettuata un'attività di controllo nel merito dell'esecuzione, ma un'attività meramente formale della documentazione prodotta dall'appaltatore.

La carenza di controlli è stata riscontrata ad esempio nell'esecuzione del servizio di portierato e vigilanza presso alcune residenze universitarie ([delibera n. 330 del 21 aprile 2021](#)) e del servizio di supporto alla gestione e alla manutenzione delle apparecchiature biomediche di proprietà di una Azienda Sanitaria Locale ([delibera n. 576 del 28 luglio 2021](#)).

Analoga situazione può verificarsi per gli appalti di lavori per i quali l'Autorità ha registrato in diversi casi carenze di controllo da parte della Direzione Lavori in merito alla corretta esecuzione e contabilizzazione dei lavori. E' il caso trattato ad esempio nella [delibera n. 436 del 26 maggio 2021](#) ove è stato riscontrato che una Stazione Appaltante in corso d'opera ha effettuato il pagamento di stati di avanzamento senza eseguire una precisa verifica delle lavorazioni realizzate dai subappaltatori, limitandosi ad acquisire acriticamente la documentazione resa dall'appaltatore ed omettendo di effettuare il raffronto tra le somme fatturate dai subappaltatori e le lavorazioni effettivamente svolte dagli stessi nei vari Stati di Avanzamento; ciò ha comportato un inadempimento sostanziale alla normativa sui subappalti e il successivo verificarsi di numerosi contenziosi, che hanno contribuito ad incrementare i ritardi nell'esecuzione delle opere.



Esemplificativa di carenze di controllo in corso d'opera è anche la [delibera n. 91 del 7 febbraio 2019](#) conseguente ad una attività ispettiva che ha riguardato numerosi appalti di lavori e servizi di un comune di medie dimensioni. Sono state riscontrate tra l'altro irregolarità contabili consistenti essenzialmente nel riconoscimento di lavorazioni che non erano state in realtà eseguite, e nella contabilizzazione di lavori previsti nel computo metrico estimativo redatto dai progettisti ma non pertinenti con lo stato dei luoghi ovvero in quantità superiore alle necessarie esigenze esecutive.

Ulteriore aspetto da evidenziare è la mancata applicazione delle misure volte a sanzionare l'inadempimento, ad esempio l'applicazione di penali (talvolta non previste neanche nel contratto) e nei casi di maggior gravità la risoluzione contrattuale. Tale evenienza è stata riscontrata in varie situazioni analizzate dall'Autorità; si ricorda a titolo esemplificativo il caso trattato nella [delibera 264 del 9 marzo 2021](#) in merito a lavori di costruzione di una variante stradale per la quale si è verificato un ritardo di 700 giorni nell'ultimazione dei lavori a fronte del quale la stazione appaltante ha ritenuto di non applicare la penale contrattualmente prevista sulla base di proprie valutazioni sui tempi di esecuzione dei lavori che sono risultate non adeguatamente supportate dagli atti gestionali dell'appalto.

L'Autorità ha riscontrato, di frequente, nelle proprie istruttorie inerenti la fase di esecuzione dei contratti anche il ricorso improprio a modifiche del contratto, che spesso sono risultate non riconducibili alle casistiche motivazionali previste dalla norma. È stato rilevato che si ricorre invece impropriamente all'istituto della variante per evitare di far emergere errori progettuali, specie nei casi in cui la progettazione sia stata redatta internamente dall'Amministrazione onde evitare le conseguenti sanzioni previste per i progettisti; ovvero per inserire nuove o diverse lavorazioni più convenienti per l'appaltatore, magari al fine di evitare contenziosi con lo stesso o per consentire il recupero del ribasso d'asta proposto in fase di gara.

Tali varianti non ammissibili, oltre a provocare un danno all'erario per l'improprio incremento di costi e di tempi dell'appalto, nel caso in cui le modifiche apportate siano di notevole entità (modifiche sostanziali), costituiscono altresì una modifica delle condizioni di gara e un possibile vulnus del principio di libera concorrenza tra gli operatori.

Alcune delle criticità suddette sono state rilevate ad esempio nella [delibera n. 669 del 10 luglio 2019](#) nella quale si tratta di lavori effettuati in ambito portuale per i quali sono state effettuate numerose varianti non rientranti nelle casistiche previste dalla norma, con nuovi lavori e opere aggiuntive che hanno contribuito al notevole incremento dell'appalto in termini di tempi e di costi.

Situazioni di criticità sono state rilevate anche nella fase di collaudo dell'opera realizzata o di verifica di conformità dei servizi svolti e delle forniture consegnate, ossia nella fase volta a verificare e certificare, a conclusione del contratto, che l'oggetto dello stesso in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali.

Le criticità rilevate attengono a una superficiale verifica della corretta esecuzione del contratto, tra cui lo svolgimento di misurazioni e controlli, anche a campione che, talvolta, per determinati servizi (pulizia, ristorazione ecc.) possono essere effettuati solo in corso d'opera. Oppure alla eccessiva protrazione delle tempistiche previste per il perfezionamento degli atti di collaudo derivanti da aspetti di carattere burocratico e in assenza di



impedimenti non imputabili alla medesima stazione appaltante. In altri casi si rileva l'affidamento delle attività di verifica ai medesimi soggetti incaricati del controllo in fase di realizzazione degli interventi, anche nei casi non consentiti dalle disposizioni vigenti, o in tutti i casi, pur se di particolare complessità, in cui è data facoltà alla stazione appaltante di sostituire il certificato di verifica di conformità con il certificato di regolare esecuzione.

Appare evidente la necessità di misure specifiche che possano garantire un adeguato e effettivo controllo sulla corretta esecuzione del contratto, anche in ordine alla effettiva presenza e consistenza delle risorse oggetto di avvalimento, l'adozione degli strumenti che la normativa mette a disposizione della stazione appaltante per evitare i casi di esecuzione in difformità e un corretto adempimento da parte di tutti i soggetti incaricati delle verifiche sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali ai compiti ad essi attribuiti dalla norma.

FOCUS 4 – LIMITAZIONE DELLA CONCORRENZA MEDIANTE RICHIESTA DI REQUISITI DI PARTECIPAZIONE O DI ESECUZIONE NON GIUSTIFICATI

Nel rispetto dei principi comunitari di parità di trattamento e di non discriminazione, le stazioni appaltanti devono definire requisiti di partecipazione e di esecuzione attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto e alle effettive necessità della stazione appaltante, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti ed una prestazione congrua rispetto alle effettive esigenze. Difatti non è rispondente ai principi di economicità e proporzionalità soddisfare l'esigenza della amministrazione con appalti ridondanti per quantità o qualità rispetto al bisogno effettivo così come richiedere requisiti di idoneità o capacità o affidabilità o esecuzione all'affidatario che non sono effettivamente necessari ad assicurare l'adeguatezza della prestazione.

Essendo quello in oggetto un ambito in cui la discrezionalità della stazione appaltante è rilevante, sono emersi di frequente casi in cui la previsione di requisiti eccessivamente qualificanti e stringenti ha comportato una strumentale riduzione della rosa dei potenziali partecipanti alle procedure in beneficio di pochi quando non di uno solo. Ciò si verifica più frequentemente nell'ambito dei cosiddetti settori speciali ed è ancor più evidente quando riguarda procedure negoziate senza pubblicazione del bando.

Esempi di tali anomalie sono riportate in numerose delibere ANAC tra cui si ricorda la [delibera n. 1142 del 12 dicembre 2018](#), riferita ad una procedura aperta per l'affidamento dei lavori di costruzione di edifici indetta da un'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica. Nella fattispecie è stato rilevato che la previsione nel disciplinare di gara di alcuni sub criteri del criterio generale "Risorse umane", afferenti ai livelli di anzianità professionale e formazione del personale, congiuntamente al parametro della vicinanza territoriale rispetto al sito del cantiere, anziché stimolare un sereno confronto concorrenziale con le altre imprese partecipanti in merito al concreto contenuto dell'offerta, oltre a restringere la rosa dei partecipanti, scoraggiando dalla partecipazione quei partecipanti che non potevano vantare le caratteristiche richiamate, potevano giungere a falsare l'obiettivo di garantire il miglior servizio alle condizioni maggiormente convenienti, in quanto potrebbe così aversi una predeterminazione degli esiti di gara in favore di alcune imprese, in palese violazione dei fondamentali principi che tutelano la par condicio e la concorrenza.



Diverse procedure, nelle quali le stazioni appaltanti hanno richiesto requisiti di partecipazione sproporzionati e non congrui rispetto all'oggetto e all'importo dell'affidamento, riguardano gli appalti di servizi. A titolo esemplificativo, si richiama la [delibera n. 724 del 9 settembre 2020](#) (relativa all'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e allontanamento dei rifiuti solidi urbani e assimilati), nella quale l'Autorità - pur ribadendo il consolidato principio in base al quale le stazioni appaltanti (nell'esercizio della propria discrezionalità) possono individuare anche requisiti ulteriori e più severi rispetto a quelli normativamente previsti, a condizione che tale scelta sia compatibile con i principi di massima partecipazione, concorrenza e trasparenza e che si tratti di requisiti attinenti e proporzionati all'oggetto e al valore dell'appalto - ha dichiarato l'illegittimità della clausola del disciplinare di gara che richiedeva il possesso di un capitale sociale minimo come requisito di capacità economica e finanziaria. È stato, in particolare, osservato che tale richiesta era del tutto priva di motivazione e non trovava giustificazione nella tipologia dei servizi oggetto dell'appalto, che erano di tipo tradizionale, non richiedevano particolari investimenti e non presentavano rischio di impresa; per cui tale requisito (che si aggiungeva alla richiesta del possesso di un determinato fatturato globale e della produzione di due referenze bancarie, sempre per dimostrare la solidità finanziaria dei concorrenti) si traduceva in una misura di accesso alla gara estremamente restrittiva della concorrenza e non proporzionata all'interesse pubblico da soddisfare, soprattutto in un settore (gestione dei rifiuti) particolarmente delicato e caratterizzato da un "sovradimensionamento dei requisiti di partecipazione" che determinano una scarsa competizione tra operatori.

Altra anomalia, riscontrata in sede di precontenzioso, riguarda la definizione di requisiti particolari per l'esecuzione dell'appalto. La questione è stata affrontata nella [delibera n. 591 dell'8 luglio 2020](#), adottata a definizione di un procedimento in cui era stata contestata la clausola del disciplinare che prevedeva, come requisito di esecuzione, la "disponibilità obbligatoria, a pena d'esclusione, (...) di uno o più impianti autorizzati allo smaltimento finale di materiali contenenti e/o contaminati da amianto, ad accettare presso gli stessi tutti i materiali provenienti dalle lavorazioni oggetto del presente bando (...)". L'Autorità ha dichiarato illegittima tale clausola evidenziando che tale obbligo non solo trasforma, di fatto, quello che dovrebbe essere un requisito di esecuzione in un requisito di partecipazione, ma, considerando le peculiarità dei servizi di raccolta, conferimento e smaltimento dei rifiuti e, in particolare, l'estrema esiguità degli impianti di raccolta e smaltimento di rifiuti speciali, potrebbe anche determinare effetti distorsivi sulla concorrenza.

Si richiama, quindi, l'attenzione sulla necessità, già evidenziata nel [PNA 2015](#), di definire opportune misure specifiche per gli eventi rischiosi concernenti la definizione dei requisiti di accesso alla gara e di esecuzione contrattuale, tali da poter dare evidenza della effettiva adeguatezza dei requisiti prescelti.

FOCUS 5 – RICORSO A PROROGHE E RINNOVI NON CONSENTITI

La disciplina comunitaria, traendo spunto dalle decisioni della Corte di giustizia che, a fronte di un generale divieto di apportare modifiche oggettive e soggettive al contratto già concluso ed in corso di esecuzione derivante dai principi generali in materia di appalti pubblici, ha ritenuto ammissibili alcune modifiche contrattuali, soprattutto in contratti di lunga durata, definisce alcune ipotesi tassative di modifica dei contratti. Tra queste ipotesi è



contemplata anche quella del rinnovo del contratto, ma solo a condizione che la stessa sia stata espressamente prevista nei documenti di gara e che l'importo del rinnovo sia stato considerato ai fini della determinazione dell'importo da porre a base di gara.

Nell'ambito dell'attività istituzionale dell'Autorità è emerso come le stazioni appaltanti facciano un ampio ricorso al rinnovo o alla proroga dei contratti anche in assenza dei presupposti sopra richiamati. Ciò avviene anche con riferimento a contratti originari sottoscritti anche senza una previa procedura ad evidenza pubblica.

Talvolta, si rinvencono fattispecie di rinnovo tacito, ovvero il rinnovo effettuato senza emanazione di un provvedimento espresso, inammissibile nel nostro ordinamento. Inoltre il rinnovo tacito dei contratti pubblici costituisce una fattispecie di gravi violazioni legittimante l'emanazione, da parte dell'Autorità, del parere motivato ai sensi dell'art. 211 comma 1-ter del [d.lgs. 50/2016](#).

L'utilizzo dello strumento della proroga e del rinnovo avviene per svariati motivi, tra cui in primis carenza di programmazione, nonché ritardi o errori nella predisposizione e pubblicazione degli atti di gara. Soprattutto per quanto attiene agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, il ricorso a proroghe o rinnovi è dovuto all'attesa dell'aggiudicazione di gare da parte dei soggetti aggregatori e centrali di committenza (spesso ritardata dalla sussistenza di contenziosi).

A titolo esemplificativo una fattispecie di rinnovo tacito è stata riscontrata nell'affidamento del servizio di supporto assistenza e riabilitazione psichiatrica da parte di una ASL, che ha comportato l'emanazione, da parte dell'Autorità, del parere motivato di cui all'art. 211 comma 1-ter del d.lgs. 50/2016 ([delibera n. 867 del 25 settembre 2019](#)) a cui la stazione appaltante si è adeguata.

Ulteriori fattispecie di rinnovo o proroga al di fuori dei casi consentiti dalla norma sono state riscontrate, ad esempio, nella prosecuzione dell'affidamento del servizio di trasporto su strada dei pazienti diversamente abili da parte di una ASL ([delibera n. 770 del 7 ottobre 2020](#)) nella prosecuzione dell'affidamento dei servizi di cd. seconda accoglienza ai richiedenti asilo e rifugiati ([delibere n. 304 del 1° aprile 2020](#) e [n. 446 del 27 maggio 2020](#)). Casi piuttosto frequenti sono poi stati riscontrati nell'affidamento di servizi e forniture da parte di Aziende Ospedaliere e Aziende Sanitarie ([delibere n. 152 del 19 febbraio 2020](#) e [n. 591 del 28 luglio 2021](#)).

Appare, quindi, necessario che le stazioni appaltanti, traendo anche spunto dalle misure proposte nel [PNA 2015](#), adottino adeguate misure specifiche per prevenire il ricorso al rinnovo del contratto in assenza dei presupposti di cui alla disciplina comunitaria, svolgendo un adeguato rilievo dei fabbisogni e conseguente programmazione degli acquisti, un controllo periodico e un monitoraggio delle future scadenze contrattuali e una adeguata valutazione della possibilità di ricorrere ad accordi quadro, anche già in essere, per l'acquisizione di servizi e forniture standardizzabili, nonché una appropriata progettazione delle gare includendovi, anche in via precauzionale, l'opzione del rinnovo.



FOCUS 6 – VALUTAZIONE ERRATA DELLA CONGRUITA’ DELL’OFFERTA

Al fine di garantire la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali, occorre evitare che l’offerta di un prezzo particolarmente basso derivi da valutazioni o prassi errate dal punto di vista tecnico, economico o giuridico. In tale ottica, le disposizioni comunitarie consentono alle stazioni appaltanti di escludere le offerte che ritengono anormalmente basse, dopo un’attenta verifica delle stesse svolte tenendo conto delle spiegazioni sul prezzo o sui costi previsti che l’operatore economico è chiamato a fornire alla stazione appaltante con riferimento all’economia del processo di fabbricazione dei prodotti o dei servizi o del metodo di costruzione, alle soluzioni tecniche o alle condizioni eccezionalmente favorevoli di cui lo stesso dispone.

Tale verifica ha un significativo margine di discrezionalità e pertanto dovrebbe essere svolta in modo rigoroso al fine di evitare l’aggiudicazione ad un operatore economico che non sia in grado di eseguire le prestazioni contrattuali nel rispetto di quanto richiesto dalla stazione appaltante nei documenti di gara ma anche di non utilizzare la stessa come strumento per favorire un determinato operatore economico.

Sono stati, purtroppo, rilevati svariati casi in cui la verifica non è stata svolta con l’opportuno rigore.

Diversi pareri di precontenzioso hanno precisato gli aspetti riguardanti le valutazioni da compiere nell’ambito del sub-procedimento di verifica dell’anomalia. A titolo esemplificativo, con [delibera n. 81 del 27 gennaio 2021](#), con riferimento all’operazione del cd. taglio delle ali, è stato precisato che le offerte con eguale ribasso interessate dal taglio delle ali, sia che si trovino “a cavallo” sia che si trovino “all’interno” delle ali, devono essere accantonate e computate come se fossero un’unica offerta secondo il criterio del “blocco unitario”; con [delibera n. 189 del 3 marzo 2021](#), è stato precisato che, nel calcolare la media dei ribassi e la soglia di anomalia, la stazione appaltante può effettuare arrotondamenti o troncamenti dei decimali dopo la virgola solo se espressamente previsti dalla legge di gara e nella misura ivi indicata; sottolineando che l’eventuale preimpostazione con troncamento dei decimali della piattaforma informatica utilizzata per il calcolo della media e della soglia non può essere considerata alla stregua di una prescrizione della *lex specialis* di gara. Inoltre, con [delibera n. 155 del 24 febbraio 2021](#), è stato evidenziato che il principio di invarianza della soglia di anomalia non consente alla stazione appaltante, una volta adottato e comunicato il provvedimento di aggiudicazione, di modificare, in via di autotutela, la soglia di anomalia e la graduatoria, a seguito dell’eventuale riammissione di un operatore escluso in sede di apertura delle offerte economiche (fattispecie in cui tale esclusione non viene contestata dal diretto interessato, ma da un terzo operatore escluso automaticamente dalla gara, che ne potrebbe diventare aggiudicatario solo previa riammissione del concorrente escluso).

Sull’individuazione del momento in cui effettuare il calcolo della soglia di anomalia, invece, si richiama la [delibera n. 43 del 22 gennaio 2020](#), nelle quale è stato evidenziato che tale calcolo non può che intervenire dopo la riparametrazione dei punteggi, dal cui esito dipendono anche le eventuali esclusioni per mancato raggiungimento della soglia di sbarramento.

L’adozione di adeguate misure specifiche inerenti al procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse e di verifica della congruità dell’anomalia, come già suggerito nel PNA 2015, nonché di misure volte ad assicurare la

competenza dei soggetti chiamati ad eseguire le predette attività, è un utile strumento per prevenire rischi di sviamento dell'attività amministrativa e disfunzioni.

FOCUS 7 – VALUTAZIONE DELL'OFFERTA SULLA BASE DI CRITERI IMPROPRI

L'aggiudicazione degli appalti deve essere effettuata applicando per la scelta criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento per effettuare un raffronto obiettivo delle offerte al fine di determinare, in condizioni di effettiva concorrenza, quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa. A tal fine, le stazioni appaltanti sono chiamate a indicare espressamente nei documenti di gara i criteri di aggiudicazione dell'appalto nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri. I criteri di valutazione devono essere connessi, ragionevoli e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo conto della natura e delle caratteristiche dei lavori, beni e servizi oggetto di acquisizione.

Le indicazioni della disciplina comunitaria sono spesso disattese mediante la previsione di criteri impropri o non funzionali all'oggetto dell'appalto oppure mediante una non chiara definizione dei criteri e della ponderazione degli stessi, fino a giungere ad un'applicazione distorta dei criteri medesimi finalizzata a favorire l'aggiudicazione ad un determinato operatore.

È il caso ad esempio di una procedura indetta da una società pubblica operante nell'ambito dei settori speciali, per l'aggiudicazione mediante offerta economicamente più vantaggiosa, della progettazione esecutiva e costruttiva e realizzazione delle opere civili ed a verde per un sistema di accumulo calore. È emerso come nel bando i criteri di valutazione per l'assegnazione dei punteggi all'offerta tecnica fossero basati esclusivamente sulla riduzione dei tempi di esecuzione e sul possesso di alcune certificazioni di qualità, mentre nessun punteggio veniva attribuito alla qualità e alle migliorie tecniche del lavoro. L'Autorità ha rilevato che tale scelta rischiava di snaturare il sistema di valutazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, producendo un eccessivo appiattimento delle offerte e non consentendo una reale verifica sotto il profilo tecnico e una graduazione dell'intensità della qualità dell'elemento esaminato dalla commissione tecnica. Ciò a maggior ragione in casi nei quali numerosi erano i profili tecnici suscettibili di migliorie che i concorrenti potevano proporre in sede di offerta ([delibera n. 1190 dell'11 dicembre 2019](#)).

In sede di precontenzioso, in più occasioni, l'Autorità ha censurato l'illegittima previsione di criteri di valutazione dell'offerta tecnica volti a premiare il possesso di un determinato fatturato da parte dell'impresa. Nella [delibera n. 116 del 10 febbraio 2021](#) (relativa ad una concessione del servizio di refezione scolastica e di riscossione delle tariffe della scuola), l'Autorità ha censurato il criterio di valutazione che valorizzava il possesso del fatturato specifico da parte dei concorrenti, già richiesto come requisito di partecipazione. Sotto tale profilo, è stato osservato che, nonostante il superamento della tradizionale dicotomia tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione, la previsione di elementi di valutazione dell'offerta di tipo soggettivo è legittima solo nella misura in cui aspetti dell'attività dell'impresa possono attribuire un valore aggiunto all'offerta altrimenti non riscontrabile. Nel caso specifico, l'attribuzione di un punteggio minimo in base alle esperienze pregresse in materia di riscossione delle tariffe appariva



lesiva della concorrenza, perché rischiava di determinare un iniquo vantaggio a favore delle imprese di maggiori dimensioni e operanti da più tempo sul mercato. Lo stesso principio è stato applicato nella [delibera n. 261 del 17 marzo 2020](#) (relativa ad una procedura negoziata per l'affidamento di servizi di addetto alla verifica di titoli di viaggio e della sicurezza), nella quale è stato censurato il criterio premiante di valutazione dell'offerta connesso al fatturato non attenendo né all'organizzazione dell'operatore economico né alle qualifiche e all'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto.

È pertanto opportuna la previsione di adeguate misure specifiche inerenti sia al processo di definizione dei criteri di valutazione nella fase di progettazione della gara, sia al processo di valutazione delle offerte nella fase di selezione delle offerte, nell'ottica di prevenire gli effetti distorsivi sopra richiamati. Con riferimento alla fase di selezione delle offerte, appare necessario prestare attenzione, ai fini della definizione di adeguate misure specifiche, anche al processo di nomina della commissione di gara.

FOCUS 8 – ERRATA ALLOCAZIONE DEI RISCHI NELLE CONCESSIONI

Sulla base della disciplina comunitaria, l'elemento principale che contraddistingue la concessione dal contratto d'appalto è il trasferimento al soggetto privato di rischi tradizionalmente assunti dalle amministrazioni aggiudicatrici e rientranti di norma nell'ambito di competenza di queste ultime.

Anche di recente con la [delibera n. 545 del 13 luglio 2021](#) (conforme alla [delibera n. 219 del 16 marzo 2021](#)), l'Autorità ha ribadito come la concessione si caratterizza per il trasferimento in capo al concessionario di alcuni rischi, quali, a titolo esemplificativo, il rischio di costruzione, il rischio della domanda o il rischio operativo.

Ne consegue che la definizione dei rischi insiti nella concessione e la relativa allocazione tra soggetto pubblico e soggetto privato assume una primaria importanza ai fini della corretta qualificazione di una concessione.

Tuttavia, deve osservarsi come, in diversi casi, sia stata verificata una scarsa analisi preventiva dei rischi insiti nei diversi interventi, che si può concretizzare nella predisposizione di una matrice di rischi approssimativa, o con erronei rinvii a documenti di gara del tutto inconferenti, e nella presenza negli atti contrattuali di clausole che hanno l'effetto di limitare le conseguenze negative derivanti dal verificarsi di rischi, determinando di fatto il mancato trasferimento del rischio al soggetto privato.

Con la [delibera n. 219 del 16 marzo 2021](#), l'Autorità ha fornito un quadro generale delle risultanze emerse nel corso dell'attività di vigilanza svolta in materia di partenariato pubblico-privato nell'anno 2020.

Tra queste si richiama la [delibera n. 985 del 11 novembre 2020](#), avente ad oggetto l'affidamento mediante project financing della concessione per la realizzazione e gestione di un parcheggio sotterraneo a due piani. È stato rilevato come mediante un accordo transattivo si sia proceduto a rivedere radicalmente il progetto, con la sostituzione del parcheggio interrato con uno a raso e la correlata riduzione dell'investimento; ne è conseguita la revisione del PEF, l'aumento del canone dovuto al Comune concedente ma anche della durata della concessione e una rilevante riduzione dei costi per la concessionaria. La variante progettuale non è stata determinata da alcuna delle circostanze prevista dalla norma, bensì da una diversa valutazione dell'interesse pubblico



da parte del Comune concessionario, fattispecie che avrebbe più richiesto un recesso per motivi di pubblico interesse. Al riguardo, l'Autorità ha concluso innanzitutto che il procedimento per la valutazione dell'interesse pubblico per la proposta per la realizzazione e gestione del parcheggio presentata dal promotore non è stato svolto con il necessario approfondimento, tenuto conto della rivalutazione successiva, effettuata pur in assenza di motivi sopravvenuti. Inoltre, del tutto inadeguata si è rivelata la verifica su possibili margini di extra redditività per il partner privato, dovuti alla eccessiva durata dell'affidamento. Pertanto, l'Autorità ha sollecitato la stazione appaltante a rivalutare il nuovo assetto della concezione, al fine di escludere ogni ridimensionamento del rischio a carico del concessionario.

Con la [delibera n. 174 del 17 febbraio 2021](#), l'Autorità si è, poi, occupata di una concessione relativa all'ampliamento di un cimitero comunale nonché della sua gestione. Nel corso dell'esecuzione il concedente ha affidato in via diretta altri interventi non previsti nell'originario contratto, consistenti nello sgombero delle aree da adibire a cantiere. Sulla base di irrituali protocolli di intesa, poi confluiti in un atto aggiuntivo, concedente e concessionario si sono accordati per modificare l'originario assetto del rapporto concessorio, prevedendo lo svolgimento di attività non previste in origine (come la redazione dell'anagrafe e il catasto cimiteriale) da finanziare con somme che il Concessionario avrebbe dovuto corrispondere al Concedente, quale aggio per la gestione delle lampade votive. L'Autorità ha evidenziato come la possibilità di compensare l'aggio contrattualmente previsto a favore del concedente con il corrispettivo spettante per la predisposizione del catasto cimiteriale e dell'aggiornamento anagrafico è idoneo ad incidere sull'allocazione dei rischi, in quanto esonera il concessionario dal versamento dell'aggio previsto in contratto, pretesamente compensato dalla realizzazione di ulteriori attività concordate direttamente tra concedente e concessionario

Emerge, pertanto, l'esigenza di definire misure specifiche per la fase di preparazione della procedura di gara, e in particolare nel processo di predisposizione della documentazione di gara (matrice dei rischi, schema di contratto, ecc.), al fine di verificare che l'operazione possa essere correttamente qualificata come concessione. Parimenti, idonee misure devono essere definite per la fase di esecuzione del contratto di concessione attesa la necessità che l'allocazione dei rischi non venga alterata nel corso della durata del contratto, mediante successive modifiche alle originarie condizioni di affidamento.

FOCUS 9 – INADEGUATA GESTIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI NELL’AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI

In aderenza a quanto stabilito dalle direttive comunitarie, al fine di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici, le stazioni appaltanti sono chiamate ad adottare misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace a conflitti di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni.

Il conflitto di interessi si verifica quando l'incaricato di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi, che ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione, interviene nello svolgimento della stessa potendone influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sui contratti pubblici, l'Autorità ha avuto modo di verificare come anche misure organizzative apparentemente rispondenti alle finalità della disciplina comunitaria possano rivelarsi inadeguate perché limitate a mere formalità insufficienti a tutelare la legittimità nell'adozione degli atti, con il correlato rischio di far incorrere l'operatore economico coinvolto in una causa di esclusione.

Un caso del genere è quello esaminato nella [delibera n. 712 del 27 ottobre 2021](#), ove la situazione di conflitto di interessi riguardava il responsabile dell'ufficio tecnico di un piccolo comune ed era correlata all'iscrizione nell'elenco dei professionisti, al quale l'ente attingeva per individuare gli affidatari di servizi di ingegneria di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di parenti del funzionario. È emerso, infatti che, la soluzione individuata dalla stazione appaltante per far fronte al conflitto di interesse, consistita nel disporre, per la singola procedura di aggiudicazione, che fosse un funzionario diverso dal responsabile dell'ufficio tecnico ad adottare i relativi atti, lasciava intatta in capo al responsabile medesimo la prerogativa di consentire/pianificare - proprio attraverso l'assegnazione dell'incarico di RUP ad un sostituto - l'invito del proprio congiunto ad una procedura di aggiudicazione piuttosto che ad un'altra, per possibili ragioni convenienza personale.

Risulta pertanto opportuno concepire misure organizzative che, nel tenere conto delle situazioni oggettive e soggettive che possono comportare un potenziale conflitto di interesse, siano idonee ad eliderne in modo sostanziale il relativo concretizzarsi.



APPENDICE

ANALISI DELLE MODALITÀ DI PREDISPOSIZIONE DEI PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

L'Autorità, con riguardo alle **1654** amministrazioni pubbliche che hanno completato nella piattaforma ANAC l'inserimento dei dati dei PTPCT alla data del 19 aprile 2021, ha svolto un'analisi sul processo di gestione del rischio, quale fulcro dei Piani. Ci si è soffermati cioè a valutare come le amministrazioni pubbliche abbiano progettato ed attuato alcune fasi di tale processo, che deve tener conto, secondo una logica ciclica, sia dell'esperienza maturata, che degli eventuali cambiamenti sopraggiunti, al fine di migliorare il processo decisionale e quindi la strategia di prevenzione di rischio corruttivo.

Un primo approfondimento ha riguardato la macro-fase "analisi del contesto" al fine di verificare se le amministrazioni abbiano acquisito le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui operano (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno).

Ulteriore approfondimento ha riguardato la successiva macro-fase "valutazione del rischio".

Quest'ultima consiste nell'identificare, analizzare e confrontare il rischio corruttivo con gli altri rischi, al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive. L'obiettivo dell'indagine dell'Autorità è, quindi, quello di verificare se tale valutazione sia stata svolta dalle amministrazioni in modo da far emergere le vulnerabilità dei processi più critici per la corruzione, per poter poi "mitigare" tali vulnerabilità con misure di riduzione del rischio adeguate.

Da ultimo, l'analisi ha riguardato il monitoraggio che costituisce una ulteriore fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui si verifica l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione e i cui esiti consentono di apportare modifiche necessarie al PTPCT.

Di seguito i dati con riferimento alle fasi analizzate.

1. ANALISI DEL CONTESTO INTERNO ED ESTERNO

A voler incrociare i dati di chi ha fatto l'analisi del contesto esterno e di chi anche quella del contesto interno si nota **che l'81,4% (1348 amministrazioni) ha svolto entrambe le analisi**. Un dato sicuramente positivo.

La percentuale invece di quelle amministrazioni (93) che non ha fatto né l'analisi del contesto esterno né di quello interno è estremamente contenuta (5,6%).

Nello specifico, si evince che le amministrazioni che non conducono né l'una né l'altra analisi sono per lo più ordini professionali, camere di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unioni regionali delle camere di commercio. Le amministrazioni che non svolgono né l'analisi del contesto interno



né di quello esterno sono, inoltre, quelle con un numero di dipendenti più basso (per il 30% circa da 0 a 9 dipendenti). Risulta, inoltre, che, all'aumentare della dimensione organizzativa, diminuisce la tendenza a omettere di svolgere le due tipologie di analisi.

➤ ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la successiva valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto esterno** ovvero individuato le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare e che possono o meno condizionare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

L'83% delle amministrazioni ha infatti realizzato e inserito tale analisi nel proprio PTPCT. Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, ove il 43% (ovvero quasi 1 ordine professionale su 2) non ha svolto tale analisi.

Un ulteriore dato che si trae è **il tendenziale incremento dello svolgimento dell'analisi del contesto esterno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa progressivamente dal 70% circa degli enti fino a 9 dipendenti (dato comunque positivo in sé considerato), al 96,2% negli enti con personale da 500 a 4999, ovvero la quasi totalità.

Il dato evinto dall'analisi è quindi complessivamente positivo: la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e delle influenze cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale per l'elaborazione una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale.

➤ ANALISI DEL CONTESTO INTERNO

L'analisi del contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione dell'amministrazione e alle principali funzioni da essa svolte ed è volta a far emergere, da un lato, il sistema delle responsabilità, dall'altro, il livello di complessità dell'amministrazione. L'aspetto centrale e più importante dell'analisi del contesto interno è poi rappresentato dalla cosiddetta mappatura dei processi, consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

L'indagine svolta evidenzia che quasi **il 93% delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto interno ed inserito tale analisi all'interno del PTPCT.**

Il dato percentualistico delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è per lo più concentrato negli ordini professionali, analogamente a quanto già segnalato con riferimento all'analisi del contesto esterno. In questo caso, però, la percentuale degli ordini che non ha svolto l'analisi del contesto interno è comunque minore ovvero pari al 16.7%.



I dati mostrano inoltre un progressivo aumento allo svolgimento dell'analisi del contesto interno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dall'88% degli enti fino a 9 dipendenti, al 92% di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 97,4% negli enti con 499 dipendenti e il 100% in quelli con personale superiore a 4999.

I dati mostrano infine che **l'89% circa delle amministrazioni ha svolto anche una mappatura dei processi (completa oppure solo parziale)**. Solamente il restante 10% circa non ha svolto invece tale mappatura.

Le amministrazioni che non hanno mappato i processi sono per lo più comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e ordini professionali (un totale di 114 amministrazioni su 178). I dati più positivi sono quelli delle Autorità amministrative indipendenti, delle Agenzie, dei Ministeri e delle Regioni (Consigli e Giunte) che in media - per più dell'80% - hanno svolto una mappatura completa dei propri processi.

Anche guardando alla distribuzione dei dati in base al numero dei dipendenti coinvolti, si riscontra una proporzionalità diretta tra l'aumento della struttura organizzativa di un'amministrazione e l'aumento della mappatura completa del rischio.

2. VALUTAZIONE DEL RISCHIO

➤ IDENTIFICAZIONE DEL RISCHIO

L'identificazione del rischio è attività centrale per la costruzione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, avendo l'obiettivo di individuare quegli eventi rischiosi che potrebbero verificarsi in relazione ai processi mappati, incidendo sull'attività dell'amministrazione e sulla sua capacità di perseguire gli obiettivi di interesse pubblico predefiniti.

Al riguardo, i dati mostrano come **la quasi totalità delle amministrazioni abbia riconosciuto il carattere cruciale di tale fase nella gestione del rischio, tenuto conto che l'88,7% (1467) ha dichiarato di aver identificato gli eventi rischiosi**. Si tratta quindi di un risultato positivo.

Perplessità, tuttavia, genera quell'11,3% di enti che ha dichiarato di non aver identificato alcun rischio.

Tale fenomeno non va sottovalutato perché può compromettere l'attuazione di una efficace strategia di prevenzione della corruzione, in quanto se un evento rischioso non è identificato non può essere gestito e quindi trattato con misure di prevenzione idonee.

Volendo soffermarsi ora, più nel dettaglio, sulla tipologia di enti che ha provveduto all'identificazione del rischio, dall'analisi risulta che **tutto il sottoinsieme delle Camere di commercio, delle città metropolitane e delle Province vi ha provveduto**. A seguire il 95% delle Agenzie, il 93% degli enti del sistema sanitario nonché l'87,5% della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri e delle Autorità di sistema portuale.

L'individuazione dei rischi è stata svolta anche, ma **con una leggera diminuzione della frequenza, negli ordini professionali (l'80%) e nei Consigli regionali o delle Province Autonome (il 74,5%)**.

Anche nella maggior parte degli enti locali gli eventi rischiosi risultano identificati. Al riguardo, emerge, in particolare, un aumento della frequenza al



crescere delle dimensioni. Infatti, il dato si attesta all'85,5% nei comuni di piccole dimensioni e raggiunge il 94,5% nei comuni con popolazione superiore a 15 mila abitanti.

Un ulteriore dato che si trae dall'analisi è **il tendenziale aumento dell'identificazione del rischio con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni**, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo trend: si passa dall'84,7% degli enti fino a 10 dipendenti, all'87,5 di quelli con personale da 10 a 19, fino a raggiungere il 93,3% negli enti con personale da 500 a 4999. Si assiste, quindi, ad un progressivo aumento man mano che le amministrazioni diventano più strutturate al loro interno.

Vale peraltro aggiungere che dai dati analizzati è **emerso anche un legame fra l'identificazione del rischio ed il livello di collaborazione tra il RPCT ed i responsabili delle unità organizzative nel processo di gestione del rischio: all'aumentare della collaborazione si riduce la difficoltà ad identificare gli eventi rischiosi e viceversa.**

Basti considerare, infatti, che sono il 76,5% gli enti che hanno identificato i rischi senza alcuna collaborazione con il RPCT, contro il 93,4% nel caso in cui i responsabili dell'unità organizzativa hanno supportato il RPCT. Si tratta di un risultato ben comprensibile, **in quanto i responsabili degli uffici, avendo una conoscenza più approfondita delle attività svolte dalla singola unità organizzativa dell'amministrazione, possono facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.** Ciò conferma, in linea con le osservazioni di cui [all'Allegato 1 al PNA 2019](#), quanto sia fondamentale, anche in tale fase, il coinvolgimento della struttura organizzativa.

Relativamente, infine, **al livello di dettaglio dell'identificazione degli eventi rischiosi**, l'analisi mostra quanto segue.

Il 43,5% delle amministrazioni si è fermata ad un "livello minimo di analisi", cioè ha provveduto ad **individuare gli eventi rischiosi solamente al livello del processo.** Ciò si è riscontrato in oltre la metà, ad esempio, delle Giunte regionali o delle Province Autonome (71%) delle Università, delle camere di commercio (64,3%), delle università (63,6%); ma anche nella metà del sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei ministri e degli enti locali, non solo di piccole dimensioni.

Il 47,6% delle amministrazioni ha, invece, con un maggior livello di dettaglio, individuato, come oggetto di analisi, anche le singole attività del processo. In particolare, il 68,8% delle Agenzie, il 67,6% dei Consigli regionali o delle Province autonome nonché il 63% degli ordini professionali, il 57,6% delle Autorità di sistema portuale e il 56% degli enti del sistema sanitario e il 50% della Presidenza del Consiglio o dei ministri.

Non si è riscontrato alcuno stretto legame tra il livello di dettaglio dell'identificazione del rischio e la dimensione dell'ente in termini di personale. I dati mostrano, infatti, che **all'aumentare delle dimensioni non corrisponde sempre un'individuazione del rischio più analitica:** le amministrazioni che si sono limitate ad indentificare il rischio al livello del processo sono il 57,7% quelle da 10 a 19 dipendenti, il 40% da 100 a 499 dipendenti e il 47,4% delle amministrazioni con personale superiore a 4999. Da questa indagine emerge quindi un andamento discontinuo.

Tenuto conto che la scelta di individuare gli eventi rischiosi, solamente a livello del processo, potrebbe essere più giustificabile per amministrazioni di dimensione organizzativa ridotta o con poche risorse (cfr. [Allegato 1 al PNA 2019](#)) è auspicabile, in una logica di miglioramento continuo, che le



amministrazioni, soprattutto quelle con una maggiore dimensione organizzativa, affinino ancor di più le loro metodologie, passando dal livello minimo di analisi (per processo) ad un livello via via più dettagliato ed analitico (per attività).

Si ribadisce inoltre l'importanza che i PTPCT programmino iniziative e azioni per migliorare gradualmente nel tempo il dettaglio dell'analisi.

➤ ANALISI DEL RISCHIO

L'analisi del rischio è la **seconda fase della "valutazione del rischio"** che ha come obiettivo, da un lato, di definire in modo più approfondito gli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione, dall'altro, di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

ANALISI DEI FATTORI ABILITANTI

In linea con l'indicazione fornita dall'Autorità ([cfr. Allegato 1 al PNA 2019](#)), i dati emersi dall'indagine mostrano che **più della metà delle amministrazioni (il 62,6%) ha identificato il rischio esaminando quei fattori di contesto che possono agevolare il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.** Tale approfondimento si è riscontrato in particolare nel sottoinsieme delle Regioni (tutti i Consigli regionali o delle Province Autonome e l'85,6% delle Giunte regionali o delle Province Autonome); della Presidenza del Consiglio o dei ministeri (85,6 %) e delle Autorità di sistema portuale (72%).

Se si procede ad esaminare i fattori che possono agevolare il verificarsi del rischio corruttivo si nota che **il dato tende ad aumentare al crescere del numero dei dipendenti dell'ente:** si tratta del 58% delle amministrazioni fino a 20 dipendenti e del 67% di quelli con personale da 20 a 4999.

Si osserva, tuttavia, anche la tendenza da parte di più di 1 amministrazione su 3 (37,4%) ad identificare gli eventi rischiosi a prescindere dall'analisi dei fattori abilitanti. Tale fenomeno risulta particolarmente diffuso nelle Camere di commercio, ove 3 su 4 (75%) non provvedono ad individuare tali fattori, nelle Unioni di comuni (61,8%). Valori superiori alla media si riscontrano anche nel caso delle Città metropolitane (55,6%) nonché nelle Università e nelle Agenzie (50%).

Nel complesso, **gli esiti dell'analisi sono positivi, in quanto la prevalente tendenza delle amministrazioni a procedere, nella valutazione del rischio, all'individuazione dei "fattori abilitanti" contribuisce in modo determinante a specificare il contesto in cui la strategia viene ad attuarsi, consentendo, così, di predisporre gli interventi correttivi adeguati.** Detto in altri termini, consente di individuare le misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi.

STIMA DEL LIVELLO DI ESPOSIZIONE AL RISCHIO

I dati analizzati mostrano che **delle 1467 amministrazioni che hanno identificato gli eventi rischiosi l'88% (1292) ha anche proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio.**

La percentuale calcolata è **estremamente positiva, in quanto dimostra come quasi 9 amministrazioni su 10 hanno valutato l'esposizione al rischio.**

A voler analizzare i dati con specifico riferimento alle amministrazioni coinvolte, si nota **una situazione piuttosto eterogenea.** Infatti, tutte le



Autorità amministrative indipendenti, Agenzie, Consigli regionali, Presidenza del Consiglio e ministeri dell'insieme complessivo di partenza affermano di ricorrere alla valutazione dell'esposizione al rischio (la percentuale è infatti massima, del 100%). Per altre (Autorità portuali, università e unioni di comuni), invece, il dato che colpisce non è tanto quello del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio ma del mancato ricorso ad essa, che si attesta pari al 24%. Ciò vuol dire che **1/4 del sottoinsieme di riferimento non effettua alcuna valutazione.**

Discorso a parte meritano **i comuni** per i quali si può notare come, **al diminuire della popolazione, diminuisca anche il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio.** Il trend discendente dimostra, infatti, come la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo sia attività svolta meno frequentemente al diminuire della dimensione del Comune. Un dato è esemplificativo di questo trend discendente: **col passaggio dai comuni più grandi (sopra i 15000 abitanti) a quelli più piccoli, la percentuale del ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo diminuisce di quasi dieci punti percentuali (94 - 85%).**

A voler cambiare prospettiva di valutazione - tenendo conto del personale impiegato - si può affermare che **il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo è direttamente proporzionale alle dimensioni organizzative dell'amministrazioni.** Più l'amministrazione ha personale, più è in grado di fare la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo. Al contrario, quest'ultima risulta essere particolarmente penalizzata nelle strutture con minor personale che, tendenzialmente, sono anche quelle di minori dimensioni.

APPROCCIO VALUTATIVO

Rispetto all'insieme di 1292 amministrazioni che hanno proceduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo si è proceduto a verificare **quale approccio sia stato utilizzato** (se qualitativo, quantitativo o misto).

In particolare, sono state svolte, a seconda dei casi, valutazioni del rischio a) esclusivamente tramite "dati oggettivi" (ad esempio segnalazioni pervenute o dati giudiziari) o comunque sulla base di autovalutazioni espresse da gruppi di lavoro o dai responsabili dei processi, ma supportate da dati oggettivi; b) solo tramite autovalutazioni; c) avvalendosi di dati come ad esempio *rating* o mappe di calore; d) tramite valori meramente quantitativi e numerici.

Le prime due modalità segnalate (ossia a) e b)), pur con alcune differenze tra loro, sono state considerate entrambe come tipiche di un approccio qualitativo, mentre le altre due (ossia c) e d)) sono state intese come tipiche di un approccio quantitativo.

Il 51,5% (666) delle amministrazioni dell'insieme di partenza mostra di aver adottato un approccio qualitativo. Secondo questa metodologia - che è quella suggerita da ANAC nell'Allegato 1 al [PNA 2019/2021](#) (§ 4.2 analisi del rischio) - l'esposizione al rischio è stimata in base a valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, che vengono condotte su specifici criteri e che, anche se supportate da dati, non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Diversamente, **il 48.5% circa delle amministrazioni (628) ha fatto uso dell'approccio di tipo quantitativo o di altra metodologia.** Quella di tipo quantitativo - introdotta per la prima volta [nell'Allegato 5 del PNA 2013](#) - è solita utilizzare indicatori statistici o matematici per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici. Il fatto che



per l'oggetto di valutazione (rischio di corruzione), non si disponga di serie storiche robuste per condurre un'analisi di tale natura, nonché di competenze adeguate spesso assenti nelle amministrazioni, ha fatto sì che - pur lasciando la possibilità alle amministrazioni di continuare ad utilizzare simile approccio - in una prospettiva di maggiore sostenibilità organizzativa, l'Autorità abbia suggerito di adottare un approccio qualitativo.

Se è vero da un lato che 1 amministrazione su 2 adotta un approccio che possiamo definire complessivamente come qualitativo, è altrettanto vero, considerando singolarmente le risposte fornite in termini di ricorso all'approccio quantitativo, come sia ancora elevato il numero delle amministrazioni che fanno ricorso a tale ultima metodologia. Si tratta infatti del 33% delle amministrazioni, il che significa che 1 su 3 vi fa ricorso.

Tale dato merita una riflessione. **Un terzo delle amministrazioni appare restia ad affrancarsi dalla vecchia metodologia seguita, forse più per le difficoltà che il nuovo approccio reca con sé che per una effettiva stima e fiducia sulla bontà del metodo.** Altro dato che va considerato nell'analizzare la percentuale è certamente anche il fatto che lo stesso [Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) aveva previsto un periodo di adeguamento alle amministrazioni. Infatti, per quelle amministrazioni che avessero già predisposto il PTPCT utilizzando [l'Allegato 5 al PNA 2013](#), il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) poteva essere applicato in modo graduale per l'adozione del PTPCT 2021-2023. Questa facoltà ha sicuramente inciso sul dato finale. Molte amministrazioni hanno evidentemente temporeggiato nell'adozione del nuovo approccio rinviando tale possibilità alla predisposizione del successivo PTPCT.

Se si analizza il dato del ricorso a tali metodologie per tipologie di amministrazioni, si evince come **la metodologia qualitativa trovi maggiore applicazione tra le Province, le Università e le Comunità Montane, mentre incontri una minor diffusione nelle CCIAA, Città Metropolitane e nei Ministeri.**

L'analisi dei dati restituisce dati non del tutto univoci, ad esempio per il fatto che le università e le province, più che i ministeri, adottano un approccio qualitativo.

Diversamente, se si guarda ai **comuni**, intesi nel complesso, si evince che **in media il 51% di essi ha preferito un approccio qualitativo ad uno quantitativo.** Il dato non muta sensibilmente all'aumentare della dimensione della popolazione. Anzi, i comuni con popolazione superiore ai 15000 abitanti hanno in media un ricorso alla metodologia qualitativa minore di quelli di fascia intermedia (5.000 -15.000).

Analogamente, nelle unioni di comuni (il 48%).

Il fatto si potrebbe spiegare con la circostanza per cui le funzioni di RPCT nelle unioni sono svolte da un unico RPCT che solitamente proviene da uno dei comuni che vi fanno parte. È quindi logico presumere che la medesima metodologia usata a livello di singolo comune sia poi adattata anche all'unione.

L'indagine svolta ha poi mostrato un **tendenziale ricorso alla metodologia qualitativa all'aumentare delle dimensioni dell'amministrazione**, in termini di personale impiegato. Ciò considerando, ad esempio, che ha dichiarato di fare ricorso all'approccio qualitativo il 46,4% delle amministrazioni da 0 a 9 dipendenti, dato che raggiunge il 51%, o poco più, in quelle con personale da 100 a 4999. **Un'eccezione è ravvisata nelle amministrazioni con più di 4999**



dipendenti ove solo il 26% aderisce ad una metodologia di tipo qualitativo, mentre il restante il 74% fa ricorso ad altra metodologia.

CRITERI PER LA VALUTAZIONE

[Nell'Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) è stato precisato che i criteri per la valutazione qualitativa dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi **possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio (key risk indicators)** in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività componenti.

Si è quindi voluto verificare - attraverso l'analisi dei dati - quali sono gli indicatori cui più spesso le amministrazioni che hanno seguito l'approccio qualitativo (666) hanno fatto ricorso. La domanda consentiva anche più di una risposta quindi le considerazioni da qui a breve esposte non vanno considerate singolarmente ma nel loro complesso.

- **L'indicatore maggiormente utilizzato è quello relativo al "Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA" - ovvero la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato - con quasi 9 amministrazioni su 10 che vi fanno ricorso.**
- Successivamente si osserva l'indicatore "**Livello di interesse 'esterno'**" con 3 amministrazioni su 4 che lo impiegano. Per la definizione di questo indicatore si rinvia [all'Allegato 1 al PNA 2019/2021](#) che definisce il livello di interesse "esterno" come "*la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo che determina un incremento del rischio*".
- Anche l'indicatore "**Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata**" - attività già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili tale da far aumentare il rischio corruttivo - sembra piuttosto diffuso, con **oltre 6 amministrazioni su 10 che ne fanno uso.**
- Gli altri indicatori (tra cui il livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano) si attestano ad un livello di utilizzo che coinvolge dal 40% al 55% delle amministrazioni.

Dall'analisi emerge che nel **processo valutativo le amministrazioni fanno ricorso anche a dati oggettivi** (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni, ecc.) che consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata e rendono più solida la motivazione del giudizio espresso. In particolare:

- i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell'amministrazione (sentenze passate in giudicato, i procedimenti in corso e i decreti di citazione a giudizio) sono quelli più utilizzati (44%).
- subito a seguire quanto a preferenze (40%), le segnalazioni ricevute nel cui ambito rientrano certamente le segnalazioni di *whistleblowing*, ma anche quelle pervenute dall'esterno dell'amministrazione o pervenute in altre modalità; i reclami e le risultanze di indagini di *customer satisfaction* che possono indirizzare l'attenzione su possibili malfunzionamenti o sulla cattiva gestione di taluni processi organizzativi.



- molto meno usate, rispetto ad altri indicatori, sono le "Rassegne stampa", che vengono prese in considerazione solo nel 27% dei casi.

Nel complesso, si ritiene, quindi, che, nella misurazione del livello di rischio le amministrazioni operino in conformità a quanto indicato [nell'Allegato 1 al PNA](#), svolgendo sia analisi di tipo qualitativo, sia un esame di dati statistici oggettivi.

3. PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE DEL MONITORAGGIO

Al fine di disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione, è necessario che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sull'attuazione medesimo PTPCT nonché sull'attuazione e adeguatezza delle misure di prevenzione. Tale attività assume un ruolo centrale nel sistema di gestione del rischio in quanto le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre, guidano le amministrazioni nell'apportare tempestivamente le modifiche necessarie e nella elaborazione del successivo PTPCT. A tal fine è necessario che il monitoraggio sia svolto con il coinvolgimento non solo del RPCT ma anche dei referenti, laddove previsti, dei dirigenti e degli OIV, o organismi con funzioni analoghe, che concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al responsabile.

Tenuto conto del carattere centrale della fase di monitoraggio, l'Autorità si è soffermata a valutare se ed in che modo le amministrazioni abbiano pianificato e previsto il monitoraggio sia rispetto al PTPCT, sia con riguardo alle misure di prevenzione.

➤ **MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DEL PTPCT**

Nell'ambito delle 1654 amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella piattaforma, **solo 1381** hanno fornito informazioni in merito alla pianificazione o meno del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT: **l'83,5% di queste ha dichiarato di aver pianificato e/o previsto il monitoraggio sull'attuazione dei PTPCT. Solamente il restante 16,5% non vi ha provveduto.**

Nel dettaglio, risulta che **tutto il sottoinsieme della Presidenza del Consiglio o dei Ministeri, dei Consigli regionali o delle Province Autonome, delle Città metropolitane nonché dell'Autorità di sistema portuale ha previsto nel PTPCT un sistema del monitoraggio sull'attuazione del medesimo.** Segue il 93% degli enti del sistema sanitario e l'87% delle camere di commercio e delle Giunte regionali o delle Province autonome.

Buon livello di programmazione del monitoraggio anche da parte di più della metà degli enti locali, ivi inclusi quelli di piccole dimensioni (76,3% dei comuni fino a 5000; 87% delle comunità montane; 89% delle unioni di comuni).

L'analisi mostra, inoltre, che **la pianificazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT è prevista con maggiore frequenza nelle amministrazioni con maggiore personale** (ad es. nel 98% delle amministrazioni da 500 a 4999 dipendenti).

Nel complesso **i dati dell'indagine sono positivi e significativi**, atteso il ruolo centrale riconosciuto da gran parte delle amministrazioni alla fase di monitoraggio che consente di garantire che il sistema di prevenzione della



corruzione sia il più possibile effettivo e adeguato alle esigenze che di volta in volta possono insorgere.

La presenza, tuttavia, ancora del 16,5% di amministrazioni (per lo più ordini professionali ed enti locali fino a 5.000 abitanti) che ha dichiarato di non aver pianificato un monitoraggio, mostra come sotto questo profilo permangano margini di miglioramento.

SOGGETTI RESPONSABILI DEL MONITORAGGIO

In merito ai soggetti responsabili del monitoraggio, tra le amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio del PTPCT, si osserva che **nei 2/3 di esse è previsto che sia solo il RPCT ad occuparsi di effettuare il monitoraggio**. Tale fenomeno si è riscontrato **sia in enti di piccole-medie dimensioni** (ad esempio nel 79% degli ordini professionali, nel 71% degli enti pubblici non economici e nel 68% delle Agenzie), **sia in amministrazioni più articolate** (come ad es., **il 75% dei Consigli regionali o delle Province Autonome e il 65,5% della Presidenza del consiglio o dei ministeri**).

Se tale risultato può essere giustificabile nei piccoli enti, esso rappresenta, al contrario, una criticità in quelle amministrazioni che sono connotate da un elevato livello di complessità (es. dislocazione sul territorio di diverse sedi). In questi casi infatti il monitoraggio in capo al solo RPCT potrebbe non essere facilmente attuabile, anche in funzione della generalizzata numerosità degli elementi da monitorare. **Sarebbe auspicabile, piuttosto, un sistema di monitoraggio su più livelli, secondo l'indicazione fornita dalla stessa Autorità nell'Allegato 1 al PNA 2019, cui si rinvia.**

Vi sono comunque **altre tipologie di amministrazioni in cui la situazione è apparsa molto diversa.**

Ad esempio nelle **Giunte Regionali, nelle Città metropolitane e nelle Province** è molto più frequente il **ricorso ad un sistema di monitoraggio su più livelli**, in cui: il primo è attuato in autovalutazione da parte dei referenti (se previsti) o dai responsabili degli uffici e dei servizi della struttura organizzativa; il secondo livello in capo al RPCT. In questi casi i dati infatti mostrano che il monitoraggio è lasciato esclusivamente al RPCT, rispettivamente, solo nel 14,3%, 22,2% e 28,6% dei casi. Si tratta quindi di percentuali molto più basse rispetto a quelle riscontrate nei Consigli regionali o delle Province Autonome e nella Presidenza del Consiglio o ministeri.

Anche nel Settore Sanitario si osserva un ricorso maggiore al sistema di monitoraggio di I e II livello.

Se si focalizza, infine, **l'attenzione sui Comuni**, si rileva come **la frequenza del ricorso al solo RPCT per il monitoraggio tenda a diminuire all'aumentare della dimensione del Comune** (69% nei comuni fino a 5mila abitanti, 65,3% nei comuni da 5 mila fino a 15mila e 48,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti).

Si riscontra, infine, un tendenziale aumento- anche se non uniforme- al ricorso al monitoraggio articolato su due livelli all'aumentare della dimensione dell'ente in termini di dipendenti.

Nel caso di monitoraggio strutturato su più livelli, ai fini del miglior svolgimento dello stesso, è importante che sia verificata la veridicità delle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa, svolgendo ad esempio degli *audit* specifici, con verifiche sul campo che consentono il più agevole reperimento delle informazioni, evidenze e documenti. Tali momenti di



confronto sono utili anche ai fini della migliore comprensione dello stato di attuazione delle misure e di eventuali criticità riscontrate, in un'ottica di dialogo e miglioramento continuo. Questa verifica sarà tanto più agevole quanto più saranno state correttamente programmate le misure all'interno dei Piani anche con indicatori ben definiti e puntuali ([si veda Allegato 1 al PNA 2019](#), § sul Trattamento del rischio).

A tal riguardo, tuttavia, l'indagine svolta evidenzia, in difformità all'indicazione fornita dall'Autorità, come la maggior parte delle amministrazioni non abbiano programmato specifiche misure di verifica in merito alle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa. Ciò tenuto conto che il 79% delle amministrazioni ha dichiarato di non aver programmato a monte alcun *audit* con questa finalità.

In ogni caso, nell'ambito del restante 21% degli enti che, più correttamente, ha programmato nel PTPCT la misura di controllo suddetta, è emersa una maggiore tendenza in tale direzione da parte delle Giunte regionali o delle Province Autonome (75%), delle Città metropolitane (44%), delle Agenzie ed enti del sistema sanitario (43,8%).

Percentuali più basse, ma con una progressiva crescita all'aumentare delle dimensioni, si riscontrano negli enti locali. Il dato si attesta al 10% nelle unioni di comuni, al 13,8% nei comuni fino a 5.000, al 15% nei comuni fra 5 mila e 15 mila abitanti, fino ad aumentare al 35,7% nei comuni con più di 15 mila abitanti.

Un trend verso una maggiore previsione a monte della misura di *audit* è, infine, riscontrabile nelle amministrazioni con più personale (da 500 a più di 4999).

PERIODICITÀ DEL MONITORAGGIO

Per quanto concerne poi la periodicità, maggiore è la frequenza del monitoraggio, maggiore è la possibilità di verificare se effettivamente il sistema funziona, evitando così che lo stesso monitoraggio si traduca in un mero adempimento.

I risultati mostrano, **coerentemente al principio guida della "gradualità", che il 43% delle amministrazioni ha previsto un monitoraggio almeno annuale sull'attuazione del PTPCT; il 37,8% un monitoraggio semestrale o ancora più frequente, che garantisce certamente un eventuale intervento correttivo in termini più tempestivi. Il 19,2% delle amministrazioni ha invece dichiarato di non aver indicato nel PTPCT la frequenza del monitoraggio.**

Nell'ambito delle amministrazioni che hanno previsto **una frequenza maggiore del monitoraggio rientrano:** le **Città metropolitane** (88,9%); le **Regioni** (il 75% dei Consigli regionali o delle Province autonome e il 57% della Giunte regionali o delle Province autonome); le **Autorità di sistema portuale** (62,5%); gli enti del sistema sanitario (61%) e la metà del sottoinsieme costituito dalla Presidenza del consiglio o ministeri, Province e Camere di commercio (50%).

Con riguardo ai comuni, un monitoraggio con frequenza semestrale o più frequente si è riscontrata in poco più della metà (55%) di quelli con popolazione superiore a 15 mila, mentre il 49% dei comuni di piccole dimensioni ha programmato un monitoraggio annuale.

➤ MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE E SULL'IDONEITÀ DELLE MISURE

Dall'analisi svolta risulta che - rispetto all'insieme complessivo di partenza, composto da 1654 amministrazioni - **il 58% circa delle amministrazioni (967) ha**



pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure di prevenzione della corruzione. Il restante 41,5% (687) non ha alcuna previsione in tal senso.

La distribuzione del dato di quelle amministrazioni che hanno pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio si attesta su percentuali piuttosto alte: **100% del sottoinsieme della Presidenza del consiglio o ministeri; 88% delle Agenzie e delle Giunte regionali; più del 70% delle Province, aziende ed enti del SSN, Città metropolitane.**

Colpisce, in negativo, invece, il dato degli ordini professionali (49% circa), ma soprattutto dei Comuni più piccoli, quelli con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, dove addirittura in 1 caso su 2 il monitoraggio non viene proprio predisposto. Il dato delle Comunità montane è ancora più significativo (il 60%). L'idea che può trarsene è che il monitoraggio sia visto come un onere amministrativo difficilmente sostenibile, soprattutto nelle realtà più piccole e meno organizzate.

Se si guarda poi al numero di personale impiegato in una amministrazione o ente, si può notare infatti come **al crescere delle dimensioni organizzative cresca anche la percentuale del ricorso al monitoraggio.** Viceversa, laddove l'amministrazione ha a disposizione un ristretto numero di personale, minore è il ricorso al monitoraggio dei piani e delle misure ivi contenute.

UTILIZZO DEGLI ESITI DEL MONITORAGGIO SULLE MISURE ADOTTATE PER L'ELABORAZIONE DEL NUOVO PTPCT

Ulteriore tipo di analisi è stata quella volta a verificare se il PTPCT contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente.

Qui il dato si attesta ad una percentuale quasi del 59% di amministrazioni che ha dato risposta negativa. **In altri termini, quasi 6 amministrazioni su 10 hanno redatto un PTPCT che non tiene conto delle informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente.**

Ciò è particolarmente evidente in comuni, unioni di comuni e ordini professionali rispetto alle cui categorie la percentuale è superiore del 60%. Sembra ridursi, invece, la percentuale di amministrazioni che non ha tenuto conto degli esiti del monitoraggio del Piano all'aumentare delle dimensioni organizzative

In ogni caso, l'esito di tale analisi non appare in linea con quanto la stessa ANAC ha sempre raccomandato, ovvero **l'importanza di predisporre PTPCT che non siano meramente ripetitivi di quelli dell'anno precedente, e di tener conto di come il processo di gestione del rischio debba essere sviluppato secondo una logica sequenziale e ciclica tale da favorirne il continuo miglioramento.**

Il dato complessivo sulla ridotta propensione delle amministrazioni ad avere un PTPCT che contiene informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **può essere analizzato anche sotto il profilo delle ripercussioni di tale scelta in chiave di numero e complessità delle misure specifiche adottate.**

Uno scarso o pressoché nullo utilizzo delle citate informazioni potrebbe infatti avere come conseguenza un'adozione non ponderata, eccessiva e non sostenibile di misure specifiche di prevenzione della corruzione.

Al contrario, l'aver come parametro di riferimento gli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente potrebbe



consentire di calibrare le misure da adottare alle sole e specifiche sopravvenute necessità dell'amministrazione. Del resto, **l'Autorità raccomanda sempre di verificare la sostenibilità delle misure individuate nel PTPCT**, operazione, questa, che passa attraverso l'effettuazione di una scelta consapevole che tenga conto della reale utilità e della sostenibilità organizzativa delle scelte effettuate.

Dai risultati analizzati sembra che non sempre questa sostenibilità sia riscontrata. Al contrario, un approccio orientato al corretto uso delle informazioni rilevanti relative al PTPCT dell'anno precedente consentirebbe alle amministrazioni di ridisegnare e rafforzare le misure di prevenzione già esistenti prima di introdurne di nuove.

È stato altresì verificato **se le informazioni sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente sono state poi effettivamente utilizzate per l'aggiornamento del PTPCT.** Il rischio poteva essere infatti quello di considerare tale adempimento come un'operazione sterile e poco funzionale alla creazione di un sistema di prevenzione della corruzione adeguato ed efficiente.

Il dato che può essere tratto è estremamente positivo, con una percentuale superiore al 96%. Ciò significa che quasi tutte le amministrazioni che hanno inserito nel PTPCT informazioni circa gli esiti del monitoraggio svolto hanno fatto anche tesoro dell'esperienza sui piani dell'anno precedente (sia in termini di buoni risultati ottenuti che di errori/disfunzioni/mancanze) per poter aggiornare il nuovo PTPCT.

La percentuale risulta infatti distribuita del tutto omogeneamente tra le amministrazioni. I picchi di carattere negativo sono quelli delle Università, seguite dai comuni più piccoli (inferiori ai 5000 abitanti) e da quelli di fascia intermedia (5.000-15.000 abitanti).

Sotto il profilo del numero dei dipendenti dell'amministrazione, l'analisi mostra che le amministrazioni/enti che non hanno usato le informazioni sugli esiti del monitoraggio per la redazione del nuovo PTPCT sono soprattutto quelle di ridotte dimensioni (in particolare quelle fino a 19 unità). Tutte le amministrazioni con personale superiore a 500 hanno, invece, dichiarato di aver tenuto conto degli esiti del monitoraggio ai fini della redazione del nuovo Piano.

Da ultimo, strettamente correlata all'analisi appena illustrata è anche quella che **ha riguardato l'uso degli esiti del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure come strumento per verificare l'idoneità delle misure e il loro impatto sull'organizzazione.**

Il dato che se ne ricava è intrinsecamente collegato a quello sull'**utilizzo effettivo delle informazioni sugli esiti del monitoraggio** sull'attuazione e sull'idoneità delle misure dell'anno precedente **per l'aggiornamento del PTPCT.**

Non sorprende quindi che, anche in questo caso, la **percentuale sia molto alta, ovvero pari al 92%.** È del resto facilmente intuibile che se il PTPCT dell'anno precedente è servito in 9 casi su 10 a meglio costruire quello dell'anno successivo, il medesimo Piano è anche servito a verificare che le misure adottate fossero idonee e/o individuare criticità.



DOCUMENTO DI SINTESI DELLE VALUTAZIONI DEI RPCT SULL'ANDAMENTO DEI PIANI TRATTE DALLA PIATTAFORMA ANAC

L'Autorità ha recentemente analizzato le domande «a risposte aperte» relative al monitoraggio sui PTPCT contenute nella piattaforma ANAC.

Con tali domande si chiedeva alle amministrazioni pubbliche di dare diversi giudizi su:

1. lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute;
2. l'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione attuata con riguardo, in particolare, alle misure previste nel PTPCT;
3. gli effetti della messa in atto del processo di gestione del rischio sotto 3 diversi profili:
 - A) consapevolezza del fenomeno corruttivo,
 - B) capacità di scoprire fenomeni corruttivi,
 - C) reputazione dell'ente.

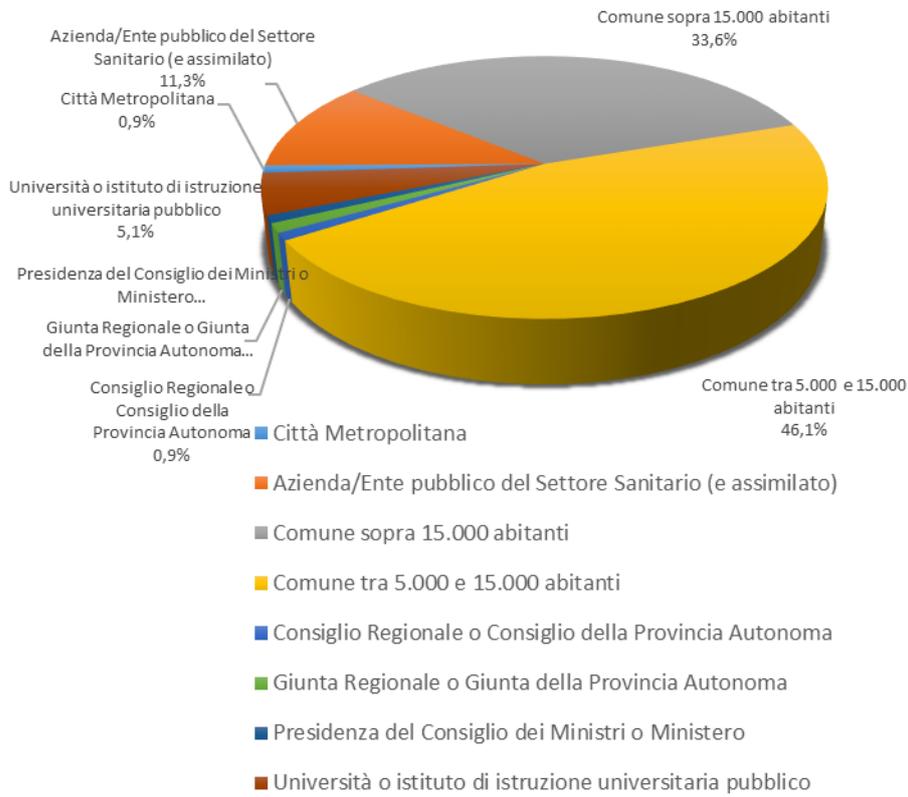
Le amministrazioni che hanno risposto alle domande poste sono complessivamente **n. 1153**.

Al fine di meglio comprendere i giudizi formulati, ANAC ha selezionato un sottoinsieme ristretto di rispondenti costituito complessivamente da **n. 434** amministrazioni di diversa tipologia (pari al 37,6 % dell'insieme complessivo), rispetto al quale è stata condotta una analisi delle risposte aperte che accompagnano i giudizi formulati.

Il sottoinsieme ricomprende: 4 ministeri, 22 università o enti assimilati, 9 enti regionali, 4 città metropolitane, 49 Aziende/Enti pubblici del Settore Sanitario (e assimilati), 146 comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e 200 comuni con popolazione tra 5.000 e 15.000 abitanti.



Sottoinsieme ristretto di rispondenti (434)



1. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PTPCT E DELLE MISURE IN ESSO CONTENUTE

Un primo set di risposte alle domande che ANAC ha analizzato atteneva alle valutazioni espresse circa lo stato di attuazione del PTPCT e delle misure in esso contenute.

Le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme un giudizio positivo delle amministrazioni nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano e delle misure ivi contenute. Considerando complessivamente i giudizi buoni e medi risulta che più del 70% (n. 844) dell'insieme preso come riferimento ha dato una valutazione positiva mentre solo lo 0,6% (n. 7) ha dato un giudizio fortemente negativo.



Anche se si guarda alle amministrazioni del sottoinsieme di riferimento, i dati mostrano un giudizio positivo nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano. Considerando complessivamente i giudizi buoni e medi, risulta che il 75,5% (n. 328) delle amministrazioni ha espresso un giudizio soddisfacente. Nessuna amministrazione del sottoinsieme preso in considerazione ha espresso invece un giudizio negativo.

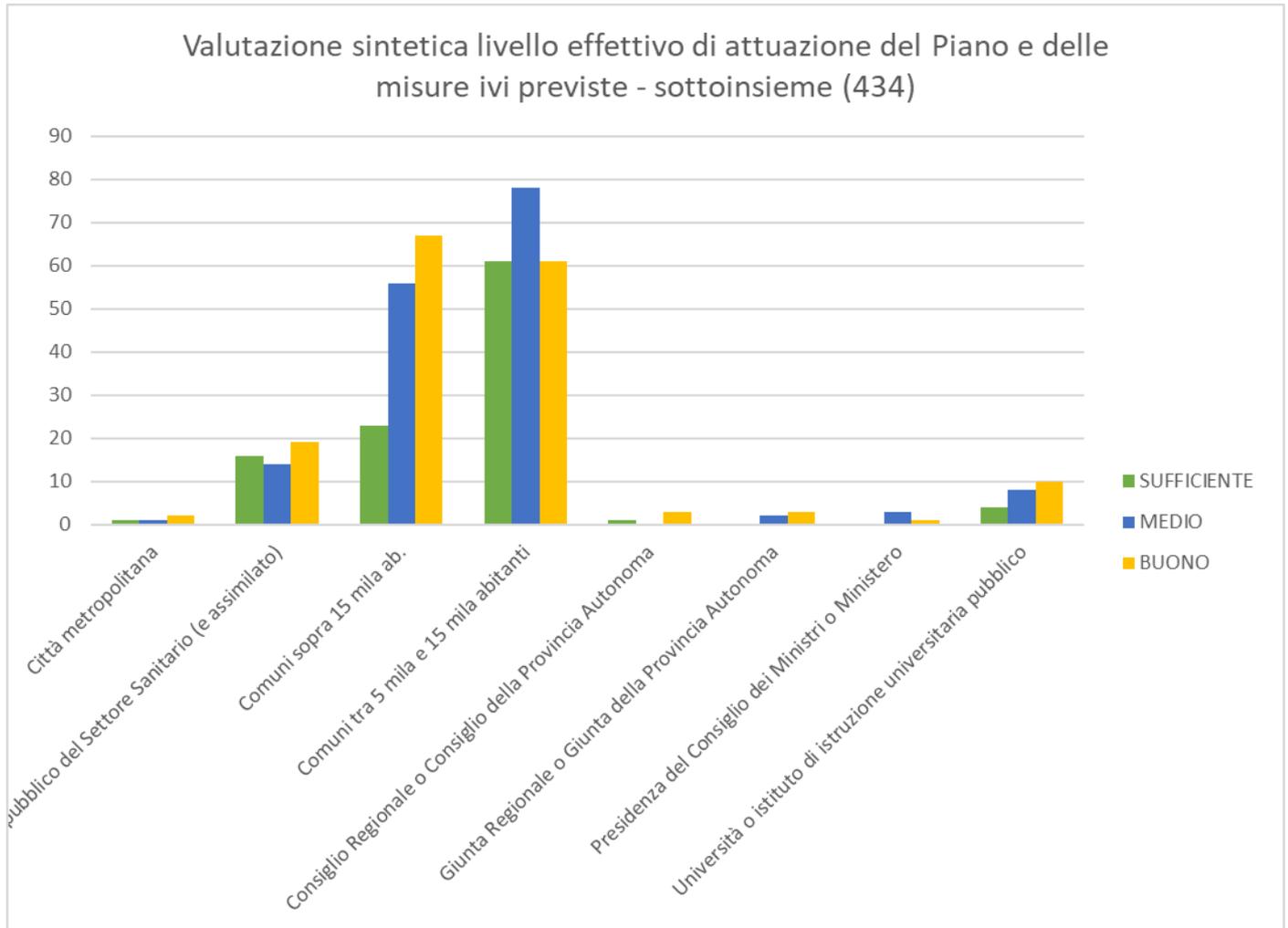
L'analisi ha evidenziato alcuni elementi positivi quali:

- la **consapevolezza** che l'analisi dei piani va di pari passo a quella di altri documenti, di programmazione e di rendicontazione dei risultati;
- un **progressivo e trasversale miglioramento della percezione del PTPCT** che non è più visto solo come adempimento formale ma strumento effettivamente in grado di ridurre l'esposizione a fenomeni corruttivi e di *mala gestio*;
- una **responsabilizzazione diffusa** e uno sviluppo di una **cultura consapevole** dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate;
- la diffusione della **digitalizzazione** e della **dematerializzazione** dei processi;
- il **coordinamento del monitoraggio** sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza **con il sistema dei controlli interni**, quale punto di forza anche per valutare l'adequazione delle misure adottate a fronteggiare il rischio di corruzione.



Tra le **misure di prevenzione** cui le amministrazioni mostrano di fare ricorso un ruolo di primario rilievo è svolto da:

- **formazione** del personale sempre più intesa come efficace antidoto alla corruzione e alla *maladministration*;
- **trasparenza** e monitoraggio civico.





2. L'IDONEITA' COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Un secondo set di risposte che ANAC ha analizzato attiene ai giudizi sull'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione.

Le valutazioni espresse con l'indicazione di un livello di idoneità restituiscono nell'insieme un giudizio positivo nei confronti delle strategie implementate: più del 71% (n. 823) ritiene idonea la strategia di prevenzione adottata; solo il 27% reputa il sistema sia parzialmente idoneo (n. 315); pochissime lo considerano non idoneo (1,30%).

I comuni fino a 5.000 abitanti e quelli con popolazione sopra i 15.000 abitanti reputano nel 70% dei casi il sistema idoneo; una percentuale solo di poco inferiore (69%) si registra per i comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti. Gli ordini professionali (76%), le Autorità di sistema portuale (86%) e le Camere di commercio (91%) sono quelli che valutano più positivamente l'idoneità del proprio sistema di prevenzione della corruzione. Il 59% delle aziende e enti pubblici del settore sanitario (e assimilato) valuta idoneo il proprio sistema.

Le poche amministrazioni che esprimono un giudizio di non idoneità sono per lo più unioni di comuni e comunità montane (80%).

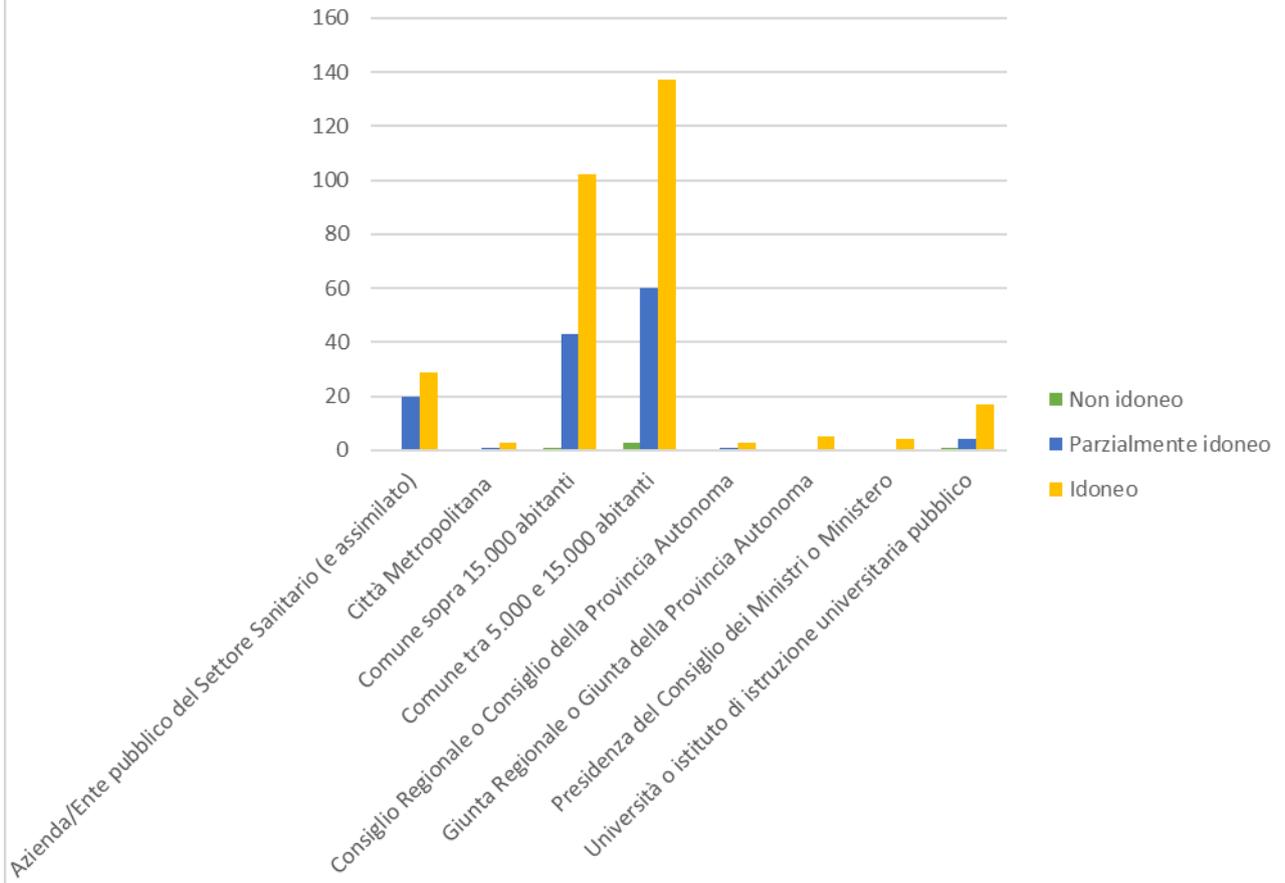
Con riferimento al sottoinsieme considerato, il 69% considera il sistema di prevenzione della corruzione idoneo (n. 300), il 29,7% parzialmente idoneo (n. 129) e solo l'1,15% non idoneo (n. 5).

Dall'analisi delle risposte emergono spunti di interesse per migliorare i sistemi programmati quali:

- la **disponibilità e la collaborazione dei dirigenti e dei funzionari**; la qualità delle relazioni, anche informali create dal RPCT; la capacità di integrare competenze diverse in gruppi di lavoro;
- **l'integrazione fra ciclo di gestione della performance e ciclo di gestione del rischio corruttivo**. È stato rilevato che porre l'attuazione del PTPCT come obiettivo di *performance* ha acceso i riflettori sulla valenza strategica del Piano e sulle misure nello stesso definite;
- la **sostenibilità delle misure** adottate rispetto al contesto specifico, alla struttura e alla dimensione dell'ente (misure organizzative sostenibili correlate alla capacità di attuazione da parte delle amministrazioni);
- la **digitalizzazione** (per le amministrazioni di dimensioni più grandi, dotate di maggiori risorse).



Valutazione sulla strategia di prevenzione della corruzione - sottoinsieme (434)



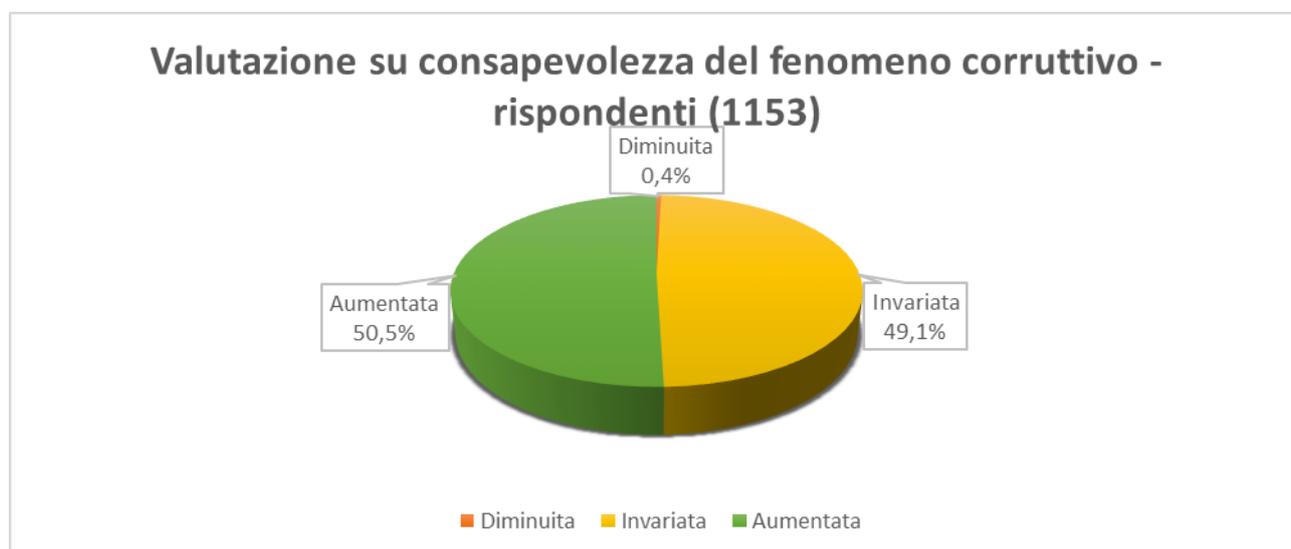
3. EFFETTI DELL'ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI GESTIONE DEL RISCHIO

Un terzo set di risposte alle domande che ANAC ha analizzato attiene agli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio.

A) Effetti in termini di consapevolezza del fenomeno corruttivo

Le valutazioni espresse restituiscono nell'insieme complessivo un giudizio solo parzialmente positivo delle amministrazioni nei confronti dell'incidenza del processo di gestione del rischio sulla consapevolezza del fenomeno corruttivo.

Poco più del 50% delle amministrazioni (n. 582) valuta che la consapevolezza del fenomeno corruttivo sia aumentata all'interno dell'ente a seguito della messa in atto del processo di gestione del rischio. Una percentuale altrettanto significativa, di poco inferiore al 50% (n. 566) ritiene che tale consapevolezza sia rimasta invariata; solo 5 amministrazioni (0,4%) reputano invece che la consapevolezza sia diminuita.



Poco più del 50% delle amministrazioni del sottoinsieme considera la consapevolezza del fenomeno corruttivo aumentata (n. 245), mentre poco meno del 50% (n. 189) la ritiene invariata.

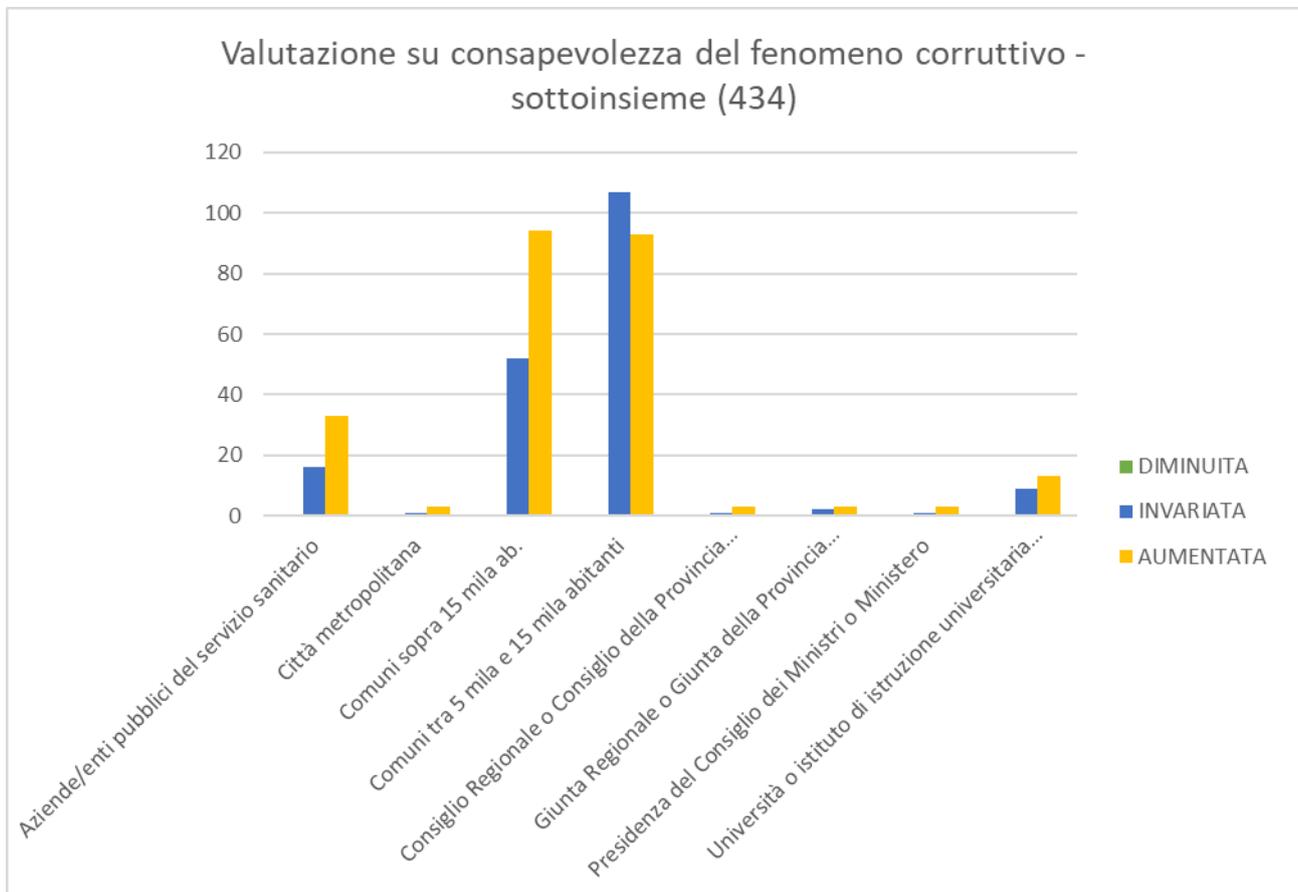
Dall'analisi delle motivazioni si ricava:

- **la consapevolezza** dell'importanza della condivisione del tema della prevenzione della corruzione nelle diverse modalità previste dalla normativa e più volte illustrate da ANAC. In questa prospettiva si riscontra l'impegno a realizzare ogni occasione di confronto e scambio, su impulso del RPCT, a partire dall'approccio formativo sino all'analisi delle attività svolte (mappatura dei processi), alla valutazione del rischio e alla individuazione delle misure di contrasto della corruzione ritenute più adeguate, con la partecipazione più ampia di tutta la struttura;
- la **formazione costante**, anche di tipo specialistico, con l'esame di casi pratici e la condivisione di materiale di studio;
- il **costante raccordo fra il RPCT e i responsabili dei processi** che contribuisce a creare il contesto favorevole per una maggiore



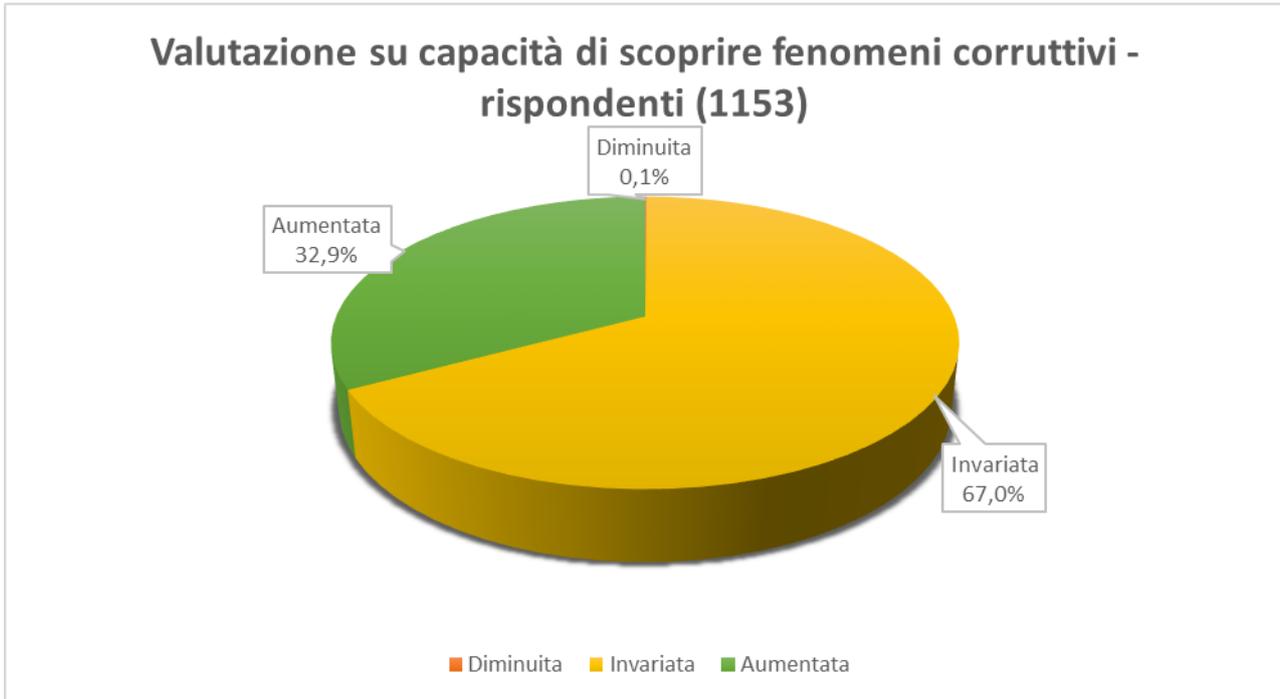
consapevolezza, in tutte le unità organizzative, dei rischi corruttivi cui è esposta l'amministrazione nello svolgimento delle proprie competenze;

- la rilevanza della **mappatura dei processi**, descritti in modo più analitico, la valutazione dei rischi in tutte le aree di attività, secondo le indicazioni del PNA 2019, e la programmazione di misure;
- il rilievo della fase di **monitoraggio** necessaria per completare il processo di gestione del rischio e che consente di valutare lo stato di attuazione del piano e l'adeguatezza delle misure programmate;
- il buon funzionamento del sistema di **controlli interni**;
- il **mutato approccio al tema della prevenzione della corruzione**, non più intesa come mero adempimento o inutile appesantimento burocratico, bensì come modalità di lavoro e comportamento nello svolgimento dei compiti istituzionali.



B) Effetti in termini di capacità di scoprire fenomeni corruttivi

La maggior parte delle amministrazioni, ovvero il 67% (n. 773), ritiene che la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente, a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio, sia rimasta invariata; quasi il 33% delle amministrazioni (n. 379) valuta che tale capacità sia aumentata. Solo una amministrazione, pari allo 0,1% circa, reputa invece che la capacità sia diminuita.



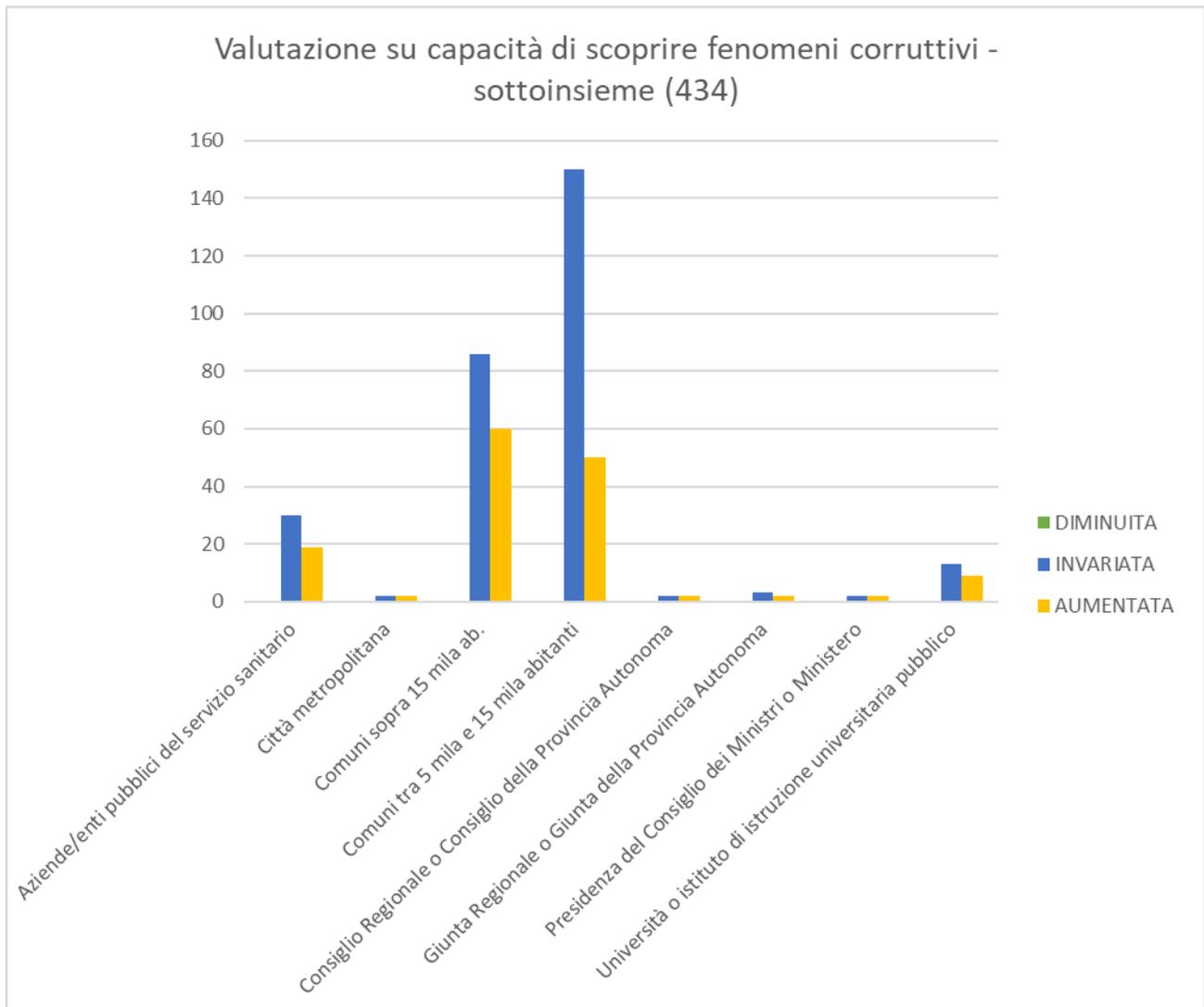
Un terzo circa del sottoinsieme delle amministrazioni esaminate considera la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente, a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio, come aumentata (n. 146), mentre il 66,3% (n. 288) la ritiene invariata.

Le valutazioni espresse appaiono in linea con la *ratio* del processo di gestione del rischio, come delineato dalla normativa e chiarito dall'Autorità nel PNA. Lo scopo, infatti, delle attività di *risk management* ai sensi della l. 190/2012, in conformità a quanto previsto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, è quello di prevenire ed evitare fenomeni di corruzione o di cattiva amministrazione - attraverso idonei presidi individuati dal legislatore - e non di farli emergere una volta che si sono verificati. Solo alcune misure, come il *whistleblowing*, sono più specificamente indirizzate a tale fine. Il risultato può dunque essere letto in termini positivi in quanto appare coerente con la finalità di prevenzione che si realizza mediante le attività connesse all'attuazione dei PTPCT.

I principali aspetti positivi riscontrati sono:

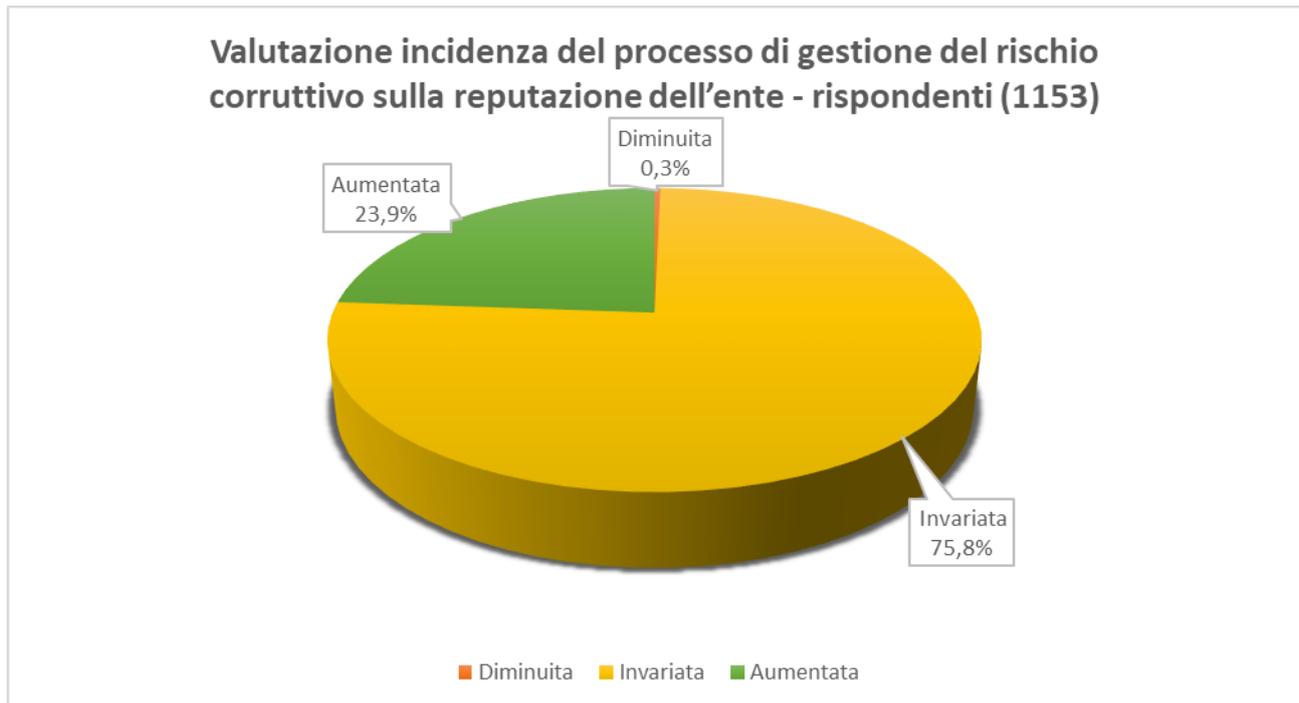
- la **formazione continua**;
- una **maggiore consapevolezza, cultura, conoscenza e competenza nella materia della prevenzione della corruzione** e capacità di identificare e analizzare i rischi e i fattori abilitanti, sia da parte dei responsabili sia da parte dell'intera struttura;

- l'uso della **metodologia per la gestione del rischio corruttivo**. La gestione del rischio, svolta in conformità alle raccomandazioni del PNA, ha aumentato l'efficienza e la trasparenza e dunque la capacità di far emergere situazioni esposte a rischio corruttivo;
- la **trasparenza**;
- il buon funzionamento del sistema dei **controlli interni**;
- le segnalazioni del **whistleblower**;
- la **digitalizzazione dei processi**, strumento idoneo a eliminare interferenze esterne garantendo maggiore imparzialità e trasparenza.



C) Effetti in termini di reputazione dell'ente

Il 75% delle amministrazioni dell'insieme di partenza (pari a 874 enti) ha ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio corruttivo non abbia sortito alcun effetto sulla reputazione dell'ente non avendovi inciso né in senso positivo né in senso negativo. Solo il 24% circa (n. 275) ha valutato che la propria reputazione sia accresciuta in seguito all'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo. 4 amministrazioni (0,34%) su 1153 hanno da ultimo ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio abbia addirittura pregiudicato l'aspetto reputazionale.



Rispetto al sottoinsieme di riferimento, solo il 23% (n. 102 amministrazioni) considera aumentata la reputazione dell'ente, mentre il 77% (n. 330) la ritiene invariata. Un numero ridottissimo (n. 2) di amministrazioni, pari allo 0,4%, la reputa invece diminuita.

Dall'analisi delle risposte si evince:

- l'accrescimento della **consapevolezza e sensibilizzazione** da parte di tutti i soggetti coinvolti a diverso titolo nella procedura di gestione del rischio corruttivo;
- la rilevanza della partecipazione - declinata sotto più profili, ovvero sinergia e confronto fra livello politico e livello tecnico dell'amministrazione e condivisione delle informazioni rilevanti da parte del RPCT;
- il ruolo determinante della **formazione**, al fine di favorire la diffusione di una cultura dell'anticorruzione nell'amministrazione e della trasparenza nelle pubblicazioni da attuare sui siti istituzionali;
- l'importanza della **trasparenza, quale principale misura di prevenzione**;



- la necessità della **regolamentazione** delle procedure come strumento per migliorare la gestione del rischio ed accrescere la propria immagine di amministrazione virtuosa;
- l'incremento della **digitalizzazione** e uso delle procedure telematiche e informatizzate per la gestione dei processi e delle proprie attività istituzionali;
- l'efficacia del sistema dei **controlli interni**;
- la rilevanza del **monitoraggio sull'attuazione delle misure**.

