



## **INTEGRAZIONE ALLA SEZIONE PTPCT DEL PIAO 2023-2025**

***RECEPIMENTO PNA 2022***

## Introduzione

In data 17 gennaio 2023, con **Delibera n. 7** il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n.24 del 30 gennaio 2023).

Come evidente, il PNA è stato deliberato e pubblicato a ridosso della data di approvazione e pubblicazione del PIAO 2023-2025, in cui è contenuto il PTPCT 2023-2025, stabilita dalla legge al 31 gennaio.

Il PNA 2022 ha una struttura complessa - la stessa ANAC ne prevede l'adozione seguendo un criterio di gradualità e sostenibilità – un recepimento nel PIAO ne avrebbe ritardato la pubblicazione aggiungendo poco nel merito dei contenuti.

Nondimeno, a far data dalla approvazione del PNA 2022 è iniziata l'analisi delle disposizioni in esso contenute al fine di evidenziare un criterio da seguire che tenesse conto della *ratio* sottesa alle singole indicazioni introdotte nel PNA 2022.

In tal modo è stato sviluppato per alcuni temi un programma da attuare nel lungo periodo, mentre sono state già avviate alcune attività per le quali si è ritenuto di maggior importanza un tempestivo recepimento.

Si ritiene, quindi, importante formalizzare il recepimento del PNA 2022 attraverso il presente documento che costituisce parte integrante del PIAO 2023-2025.

## Esame del PNA 2022 e programma di attuazione

Il PNA 2022 rappresenta un atto di indirizzo per le Pubbliche Amministrazioni con durata triennale.

L'Autorità ha tenuto conto della complessa fase storica in cui esso si colloca e si è concentrata su due aspetti rilevanti:

- da una parte gli impegni assunti dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che genera un ingente flusso di denaro a disposizione e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità nella realizzazione di molti interventi richiedono il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione; gli impegni pubblici assunti con il PNRR coinvolgono direttamente le pubbliche amministrazioni e riguardano essenzialmente il settore dei contratti pubblici;
- dall'altra il d.l. 9 giugno 2021 n. 80 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia" e le norme attuative, con il quale il legislatore ha introdotto il Piano Integrato di Attività e di Organizzazione (PIAO), di cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è divenuta parte integrante di un unico documento di programmazione.

Ne deriva l'articolazione del PNA 2022 in due parti:

Una *parte generale* volta a sostenere i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e le amministrazioni pubbliche nella pianificazione e nel monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, alla luce delle modifiche normative intervenute e dell'introduzione del Piano Integrato per l'Organizzazione e l'Attività (PIAO).

È la parte programmatica, che contiene indicazioni per la predisposizione della sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e della trasparenza al fine di migliorare i risultati delle attività delle amministrazioni ed è generata dalla consapevolezza, da parte dell'Autorità, che la programmazione integrata implica difficoltà per le amministrazioni, stante la graduale reingegnerizzazione dei processi operativi che ne dovrebbe derivare.

Questa parte generale è corredata da n. 4 Allegati:

- Il *primo* contiene una check-list per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.
- Il *secondo* fornisce un modello per costruire la sezione dedicata alla trasparenza del PTPCT o del PIAO.
- Il *terzo* riguarda il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e la struttura di supporto, intendendo così superare le indicazioni già contenute nel PNA 2019.
- Il *quarto* contiene una ricognizione delle semplificazioni vigenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 e 5.000; per le unioni di comuni; per le convenzioni di comuni.

Una *parte speciale* incentrata sulla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici. In questa parte, l'Autorità dà conto dei numerosi interventi legislativi che hanno inciso sulla disciplina e offre alle stazioni appaltanti un aiuto nella individuazione di misure di prevenzione della corruzione e della

trasparenza agili e al contempo utili ad evitare che l'urgenza degli interventi faciliti esperienze di cattiva amministrazione e fenomeni corruttivi.

Per questa parte sono stati elaborati altri n. 7 Allegati.

- Il *quinto* recante “Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici”.
- Il *sesto* recante “Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici”.
- Il *settimo* recante “Contenuti del bando tipo n. 1/2021”.
- L'*ottavo* contiene una check-list per gli appalti.
- Il *nono* fornisce l'elenco degli obblighi di pubblicazione in A.T., sottosezione “Bandi di gara e contratti” sostitutivo dell'allegato 1) della delibera ANAC 1310/2016 e dell'allegato 1 alla delibera n. 1134/2017 nella parte in cui elenca i dati da pubblicare per i contratti pubblici.
- Il *decimo* si riferisce ai Commissari straordinari: modifiche al d.l. n. 32/2019.
- L'*undicesimo* dà conto degli esiti sintetici dell'analisi dei dati tratti dalla piattaforma ANAC sui PTPCT del 2021 inseriti alla data del 15 marzo 2022.

Da quanto sopra, emerge la complessità di una applicazione *sic et simpliciter* delle indicazioni contenute nel PNA 2022 tanto che la stessa ANAC ne prevede l'adozione seguendo un criterio di gradualità e sostenibilità.

Si è principalmente considerato che la *ratio* sottesa a tutte le disposizioni contenute nel PNA 2022 è da ricondurre all'attenzione che ANAC intende dedicare a questa particolare fase storica in cui sono impegnate ingenti risorse finanziarie e in cui, per rendere più rapida l'azione delle Amministrazioni, sono state introdotte deroghe alla disciplina ordinaria, rendendo più che mai necessario programmare e attuare efficaci presidi di prevenzione della corruzione.

Nel seguito si illustra la programmazione di recepimento e attuazione che tiene conto, da un lato, della tempestività e, dall'altro, dell'attuabilità del programma e dei suoi contenuti con riferimento all'impatto sulla gestione e organizzazione.

Le indicazioni riportate nella *parte generale* del PNA 2022, con riferimento alla programmazione e al monitoraggio del PIAO e PTPCT nonché al *pantouflage*, richiedono la definizione di misure efficaci ma non eccessivamente onerose sotto il profilo organizzativo.

Le indicazioni contenute nella *parte speciale* e relative ai contratti pubblici sono sicuramente quelle che richiedono una più immediata applicazione per le motivazioni sopraesposte.

## Trasparenza

Un ruolo fondamentale è in tal senso assegnato alla *Trasparenza*, considerata da sempre uno degli strumenti principali alla lotta della corruzione. In questo particolare momento storico ANAC ritiene che debba essere senza dubbio valorizzato il suo ruolo come cardine per assicurare un significativo presidio anticorruzione.

Nello specifico, si è ritenuto, quindi, di dover procedere *in primis* a dare attuazione alle indicazioni in tema di Trasparenza schematizzate nell'All. 9 PNA 2022 e a quelle riportate nell'All.2 del PNA (vedi Tab. 1).

Nel merito, l'All. 9 al PNA 2022 (*Elenco degli obblighi di pubblicazione della sezione Amministrazione Trasparente sottosezione 1 livello – Bandi di gara e contratti*) è costituito da una tabella contenente l'elenco dei dati relativi ai contratti pubblici, per i quali si richiede l'obbligo di pubblicazione e al quale le amministrazioni devono fare riferimento per ogni procedura contrattuale dai primi atti all'esecuzione.

Detto allegato sostituisce l'All.1 della delibera ANAC 1310/2016 e l'all.1 della delibera ANAC 1134/2017, nella parte in cui sono elencati i dati da pubblicare per i contratti pubblici nella *Sezione Amministrazione Trasparente - sottosezione di livello 1 - Bandi di gara e contratti*.

Il fine è quello di rendere evidenti tutti gli atti, da quelli *iniziali* a quelli attinenti la fase di *esecuzione*, relativi alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici, servizi, forniture, lavori e opere, concorsi pubblici di progettazione, concorsi di idee e concessione, nonché quelli di cui all'art 5 del d.lgs. n. 50/2016.

La fase di esecuzione dei contratti pubblici e la conoscibilità dei dati ad essa relativi acquista maggiore significato in questo periodo, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Le amministrazioni devono quindi garantire la legalità anche attraverso la corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione disposti dalla normativa che ora includono, oltre ai dati della fase di programmazione e aggiudicazione, anche quelli della fase esecutiva che riguarda tutti gli atti adottati dall'amministrazione dopo la scelta del contraente, così da rendere visibile l'andamento dell'esecuzione del contratto (tempi, costi, rispondenza degli impegni negoziali, ecc. ) ad eccezione degli atti riservati e/o secretati.

In questo quadro, l'accesso *civico generalizzato*, esteso alla fase esecutiva, completa gli strumenti adottati dal legislatore per consentire una maggiore conoscibilità e trasparenza.

L'attuazione dell'All. 9 ha richiesto, *in primis*, l'analisi dei dati contenuti, effettuata con il supporto del Servizio Gare, al fine di verificare quelli di effettivo interesse dell'Istituto.

Successivamente, essendo necessario intervenire tecnicamente sulla struttura dell'*Albero della Trasparenza* del sito istituzionale, al fine di sviluppare ulteriori aree all'interno della sottosezione *Bandi di gara e contratti* in cui pubblicare i dati, è stato attivato il supporto della Redazione Web che gestisce il sito della Sezione Amministrazione Trasparente, sia da un punto di vista strutturale che per quanto riguarda la pubblicazione dei dati.

Con l'affiancamento della struttura di supporto RPCT, per una esatta collocazione all'interno della struttura dei singoli set di dati, le operazioni di aggiornamento della architettura dell'Albero della Trasparenza sono attualmente compiute. Seguirà, ora, una fase di test, terminata la quale il sito è pronto per la pubblicazione dei nuovi dati.

Successivamente è stata elaborata la Tabella 1 parte integrante del presente documento "*Tabella degli obblighi di pubblicazione della sezione Amministrazione Trasparente - sottosezione livello 1 - Bandi di gara e contratti*", nella quale sono state recepite sia le innovazioni contenute nell'All. 9 che le indicazioni di cui all'All. 2 del PNA 2022 (*Esempio dei contenuti principali della sottosezione del PIAO/PTPCT dedicata alla trasparenza*) costruendo un unico schema/modello che sarà

dettagliatamente descritto nel prossimo PTPCT 2024-2026 nell'ambito della Sezione Trasparenza, tenendo conto anche delle eventuali modifiche/integrazioni che la sua applicazione nel corso 2023 renderà necessarie.

A tal proposito, va evidenziato che l'Istituto si era già dotato in fase di primo recepimento del d.lgs. n. 33/2013 di una Tabella (utilizzata per uso interno e non pubblicata) nella quale, accanto e per ciascuno degli obblighi previsti dalla norma, erano stati individuati i dirigenti responsabili della pubblicazione, in quanto detentori del dato, nonché le relative tempistiche di pubblicazione. Ciò si era reso necessario per assicurare un effettivo adempimento, attraverso lo svolgimento di una costante e sistematica azione di monitoraggio, oggetto anch'essa di una procedura, con conseguenti azioni di richiamo e di sollecitazione alla pubblicazione del dato eventualmente mancante, al rispetto dei tempi e del formato richiesto dalla norma del soggetto inadempiente.

Ne deriva che nella Tabella 1, sono stati ricostruiti tutti gli obblighi attualmente vigenti in tema di pubblicazione dei dati per quanto attiene l'Istituto, tenendo conto delle innovazioni di cui all'All. 9 e delle indicazioni di cui all'All. 2 del PIAO, rendendone facilmente verificabile l'attuazione in funzione delle rispettive competenze dei soggetti responsabili (elaborazione – trasmissione - pubblicazione dei dati), nonché il rispetto dei termini per la pubblicazione e di quelli relativi allo svolgimento dei monitoraggi.

Con riferimento all'organizzazione dell'Istituto, è opportuno precisare che il Responsabile dell'elaborazione dei dati coincide con il Responsabile della trasmissione, mentre la pubblicazione afferisce a diversa Unità Organizzativa.

La Tabella 1 rappresenta quindi la tabella di riferimento per la verifica degli obblighi di pubblicazione dei livelli di responsabilità e del rispetto dei termini.

A questa prima fase di definizione e implementazione della Tabella della Trasparenza, seguirà la fase di comunicazione e condivisione con tutti i soggetti interessati dagli obblighi. E saranno recepite eventuali osservazioni in merito alla stessa, laddove le imputazioni o i termini previsti per la pubblicazione necessitino di essere adeguate alle esigenze organizzative.

Da ciò deriva anche la necessità di aggiornare la procedura relativa allo svolgimento del monitoraggio sulla pubblicazione dei dati di cui alla Tabella 1 e la definizione delle sanzioni in funzione dell'inadempimento e/o della sua reiterazione.

Tutta la documentazione a corredo del presente documento e della Tabella 1 sarà pubblicata sul sito istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente – Altri Contenuti-Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza al seguente link

(<https://www.isprambiente.gov.it/it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/corruzione/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione>)

## **Conflitto di interessi nei contratti pubblici**

La prevenzione dei fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi, che si verifica tutte le volte in cui un funzionario preposto alla cura dell'interesse pubblico, favorisce il soddisfacimento di interessi personali o di terzi pregiudicando l'imparzialità dell'amministrazione o la sua immagine.

Si tratta di una situazione definita dalla categoria della potenzialità, in quanto il rischio di danneggiare l'amministrazione opera indipendentemente dal verificarsi di una condotta impropria e/o dal concretizzarsi di un vantaggio.

La disciplina del conflitto di interessi è particolarmente rilevante per la prevenzione della corruzione e il legislatore è intervenuto con disposizioni inserite nel Codice di comportamento e nella legge sul procedimento amministrativo, prevedendo l'obbligo di comunicazione/astensione della situazione di conflitto, anche solo potenziale.

Inoltre, essa assume un rilievo speciale nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni, settori in cui il rischio corruttivo è più elevato.

Anche la normativa europea emanata per l'attuazione del PNRR assegna un particolare valore alla prevenzione dei conflitti (regolamento UE 241/2021). In Italia il Regolamento è stato recepito dal MEF nelle LL.GG 30/2022.

ANAC dedica un approfondimento al tema del *conflitto di interessi* nella parte speciale del PNA2022, con specifico riferimento ai contratti pubblici.

Nella trattazione, pur ribadendo la validità delle Linee Guida n. 15/2019, fornisce misure concrete da adottare nel PTPCT (PIAO).

Al fine di dare seguito alle indicazioni contenute nel suddetto approfondimento, è in fase di elaborazione un *vademecum* da inviare ai dirigenti e ai RUP (potenziali), comprensivo del modello di dichiarazione, che sarà auspicabilmente pronto per la fine del mese di maggio 2023.

Parallelamente, saranno individuati anche i criteri e le modalità di effettuazione delle verifiche a campione da parte del RPCT.

Nel PTPCT 2024-2026, saranno poi inserite le ulteriori misure ed eventuali modifiche/aggiornamenti di quelle in essere in funzione degli esiti delle verifiche svolte e del feed-back sulla idoneità e attuazione delle stesse evidenziate dai RUP.

### **Formazione/informazione/supporto alle Unità Organizzative**

A fronte dei nuovi adempimenti e delle più pregnanti responsabilità, si è ritenuto importante sottoporre tutti i dirigenti a un corso specifico sui nuovi obblighi in tema di gare e contratti nonché in merito alle responsabilità e sanzioni derivanti dall'inadempimento.

Al fine di contenere i costi, detto corso, pur essendo di interesse di tutti coloro che ai sensi della Disposizione 1099/DG del 21/04/2023 possono ricoprire il ruolo di RUP, sarà somministrato ai soli dirigenti. Sarà onere di questi ultimi (*misura obbligatoria*) divulgare i contenuti del corso ai propri collaboratori, potenziali RUP.

Per quanto riguarda gli altri **allegati della Parte Speciale del PNA 2022** di seguito richiamati:

- All. 5 - “Indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici”;
- l'All. 6 “Appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici”;
- l'All. 7 “Contenuti del bando tipo n. 1/2021”;

si ritiene che essi contengano disposizioni di interesse specifico degli operatori nel settore gare e appalti e dei RUP, nonché dei loro collaboratori. Gli stessi documenti saranno formalmente trasmessi a detti soggetti con l'invito a prenderne attenta visione.

Anche l'All. 8 “*Check-list per gli appalti*” si ritiene di stretto interesse degli addetti ai lavori, ma trattandosi di uno strumento di verifica, si ritiene necessario che gli esiti siano resi noti anche al RPCT. Pertanto, è stata inserita una ulteriore misura obbligatoria per il 2023 (Tabella 2) che pone a carico dei RUP di utilizzare la suddetta check-list su almeno 3 procedimenti di maggiore rilievo nel corso dell'anno e di relazionare sugli esiti al RPCT.

La Tabella 2 “Scheda adempimenti misure obbligatorie 2023” annulla e sostituisce l'All. 1 del PIAO 2023-2025 dell'Istituto di pari titolo.

Con riferimento alle indicazioni contenute nella **Parte generale** del PNA 2022 e maggiormente programmatiche e strategiche si proseguirà nel modo seguente.

### **Programmazione e monitoraggio della sezione Anticorruzione e Trasparenza (PTPCT) del PIAO**

Le indicazioni riportate nel PNA 2022 riguardano specificamente elementi attinenti le fasi di programmazione e del monitoraggio, in quanto si ritiene che esse debbano essere strettamente correlate in modo da incrementare il processo ciclico di miglioramento della programmazione rafforzando e potenziando la fase di monitoraggio.

In tal senso raccomanda di concentrarsi sui processi cui sono gestite risorse finanziarie, in primo luogo del PNRR e dei fondi strutturali e che siano rafforzate le sinergie tra performance e misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza nella logica di integrazione.

Resta fermo che, comunque, devono essere presidiati attraverso opportune misure di prevenzione anche tutti quei processi che presentano esposizione a rischi corruttivi significativi.

Allo sviluppo di queste sinergie e misure organizzative sarà dedicata la seconda metà del 2023 e proseguirà negli anni successivi nell'ottica di conseguire quel miglioramento nella programmazione che ANAC pone come obiettivo del PNA.

### ***Pantouflage***

La normativa vigente dispone il divieto specifico per i dipendenti che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di pubbliche amministrazioni, di svolgere nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Il PNA 2022 si sofferma sulle indicazioni in tema di strumenti operativi quali:

- misure da inserire nei codici di comportamento e nei PTPCT;
- modelli operativi per la verifica del divieto di *pantouflage*;

Premesso che l'Istituto ha già adottato, quale misura obbligatoria a carico del dirigente responsabile della struttura competente in tema di pensionamenti, una specifica clausola sul divieto di pantouflage che viene regolarmente inserita negli atti di pensionamento, nella seconda parte del 2023 si avvierà un'analisi della situazione attuale al fine di elaborare una procedura per la verifica del divieto e ulteriori misure da inserire nei codici di comportamento e nel PTPCT.

### **RPCT e struttura di supporto**

ANAC ha ritenuto di aggiornare le indicazioni di carattere generale sulla figura del RPCT e sulla struttura di supporto, fermi restando i principi generali di indirizzo sulla figura del RPCT, ed ha elaborato anche una breve check-list con riguardo alla nomina, ai poteri e alla struttura di supporto del RPCT.

A partire dal mese di giugno 2023, si procederà ad una analisi delle indicazioni contenute in questa sezione del PNA al fine di elaborare una scheda riepilogativa che possa guidare le scelte degli organi di vertice ed esplicitare il ruolo e le funzioni del RPCT.

Inoltre, nel PNA particolare attenzione è posta sulla collaborazione tra RPCT e gli altri organi dell'amministrazione. Detta collaborazione deve essere continua e riguardare l'intera attività di predisposizione e attuazione della strategia di prevenzione.

Premesso che, in gran parte, questa collaborazione è già attiva e prende stimolo dalle misure obbligatorie introdotte nel PTPCT, le indicazioni e i suggerimenti contenuti nel PNA saranno oggetto di attenzione per lo sviluppo di flussi di comunicazione e collaborazione da implementare e sviluppare nel prossimo triennio.

Si coglie l'occasione per aggiornare i dati contenuti nel PTPCT 2023-2025 già pubblicato e relativi alle istanze di **Accesso Civico** nel corso del 2022, caratterizzati da provvisorietà in quanto non ancora compiutamente elaborati, con quelli definitivi attualmente disponibili.

Istanze di accesso civico documentale: *n. 264*

Istanze di accesso civico semplice: *n. 2*

Istanze di accesso civico generalizzato/informazioni ambientali: *n. 265*

-----  
*Allegati al presente documento:*

**Tabella 1:** *Tabella degli obblighi di pubblicazione della sezione Amministrazione Trasparente - sottosezione livello 1 - Bandi di gara e contratti (PNA 2022-All. 2 e All. 9)*

**Tabella 2:** *Misure obbligatorie 2023 (annulla e sostituisce All. 1 pari oggetto del PIAO 2023-2025)*