COMUNE DI DARFO BOARIO TERME

La prevenzione della corruzione e la trasparenza dell'azione amministrativa



Corso di formazione per il personale

Dott.ssa Carmelina Barilla

19 novembre 2026

APERTURA

Programma del corso

1. Prevenzione della corruzione: **inquadramento normativo e concettuale**
2. Analisi del rischio corruttivo
3. Struttura e contenuti della sezione **«Rischi corruttivi e trasparenza»** del PIAO
4. I soggetti istituzionali preposti alla prevenzione della corruzione
5. Il ruolo del **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**
6. Monitoraggio, organi di controllo, sanzioni e giurisprudenza
7. **Codici di comportamento** e formazione etica
8. Obblighi di astensione in caso di **conflitto di interesse** dei dirigenti
9. **Inconferibilità e incompatibilità**: sistema sanzionatorio, procedimenti e competenze
10. **Pantouflage** – revolving doors
11. La figura e le tutele del **whistleblower**
12. La **trasparenza** amministrativa
13. Gli obblighi di pubblicazione e il regime sanzionatorio
14. **Digitalizzazione** e anticorruzione

01

Il sistema di prevenzione della corruzione

IN QUESTA SEZIONE

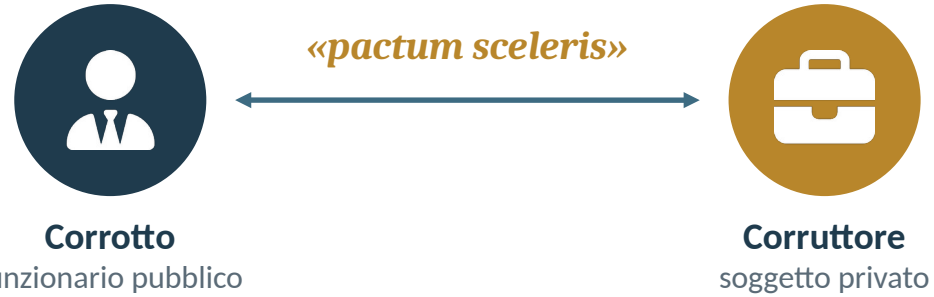
- Il fenomeno corruttivo e i suoi effetti
- Dall’approccio repressivo a quello preventivo
- La Convenzione ONU di Merida
- La Legge 190/2012
- Una definizione di corruzione
- Analisi del rischio e pianificazione

Un reato insidioso, fondato su un accordo

Naturale e immediato il collegamento al reato, uno dei più insidiosi tra quelli contro la P.A.

Etimologia: «cum rumpere», rompere insieme

Il termine evoca una delle forme più gravi di **rottura della legalità** e rimanda a un accordo che s'instaura soprattutto tra un funzionario pubblico e un soggetto privato.



Perché la sola repressione non basta

- il reato, fondato su un accordo, è **difficile da scoprire**
- i casi di condanna per corruzione sono piuttosto scarsi
- è difficile individuare i confini di un fenomeno che, per sua essenza, tende a essere **«oscuro»**

> *La corruzione si manifesta solo per una piccola parte: quella oggetto di approfondimenti giornalistici o procedimenti giudiziari è solo la «punta dell'iceberg» di un problema più profondo, che avvelena economia e società.*

La dimensione sommersa del fenomeno

Gli effetti della corruzione

Costi economici e sociali del fenomeno

Gli effetti indiretti della corruzione sono significativi: ogni volta che si verifica un illecito si genera un'**«asimmetria finanziaria»** in grado di agevolare un ridotto numero di soggetti, a discapito dell'intera collettività.

La domanda di contrasto

La domanda di contrasto alla corruzione nel settore pubblico si collega ai **costi del fenomeno**, sia economici sia sociali.

Sul piano macroeconomico

La corruzione distorce l'allocazione delle risorse e aumenta i costi delle opere pubbliche: tra aumento della corruzione e crescita economica c'è un **rapporto inversamente proporzionale**.

Sul piano sociale ed etico

Pone serie problematiche sociali, etiche ed economiche: **ostacola lo sviluppo**, altera la concorrenza, accresce il costo dei servizi e ne abbassa la qualità.

Dall’approccio repressivo a quello preventivo

La genesi del modello italiano di contrasto alla corruzione

1 Un diverso approccio

Più attento alle **conseguenze socio-economiche** della corruzione: rilevanza economica, in termini di costo, anche sul piano dei mercati internazionali e della competitività

2 Il ruolo di apripista dell’OCSE

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, la cui mission è realizzare **alti livelli di crescita economica sostenibile**, di massima occupazione nei Paesi membri e di espansione del commercio mondiale

3 La spinta internazionale

Un impianto normativo derivante dalle **organizzazioni internazionali**, attraverso strumenti convenzionali aperti all’adesione dei Paesi membri

UNCAC · L. 116/2009

La Convenzione ONU di Merida

United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

71

articoli: la convenzione più importante in materia

186

Paesi aderenti, tra cui l'Italia (L. 3 agosto 2009, n. 116)

> *Preoccupati della gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo Stato di diritto*
>
> **Dal preambolo della Convenzione**

Per la prima volta: le misure preventive

In un atto internazionale compare il riferimento non solo agli interventi repressivi, ma anche a **«misure preventive»**, cui è dedicato un intero capitolo ricco di «raccomandazioni».

Siglata in Messico, Nazione ritenuta fra quelle a più alto tasso di corruzione al mondo.

L'attuazione in Italia

L'Italia aveva sottoscritto e ratificato tutte le convenzioni, ma **senza darvi concreta attuazione**. La legge Severino, nel suo incipit, esprime l'intendimento di dare concreta attuazione alle disposizioni sovranazionali.

La Legge 6 novembre 2012, n. 190

«Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione»

Un **unico articolo**, distinto in più commi, con norme anche diverse fra loro e non necessariamente legate alla prevenzione. Contiene alcune **deleghe al Governo**, da cui sono scaturiti i decreti legislativi:

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33

«Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»

D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39

«Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico»

Un sistema che anticipa le condotte

Il sistema, poi arricchito da altri innesti (es. D.P.R. 62/2013), contempla **strategie di contrasto che anticipano** la commissione di condotte corruttive.

L'idea di fondo

La corruzione, pur essendo una scelta individuale, può essere **agevolata da condizioni di contesto**: intervenendo con misure adeguate su queste è possibile (e probabile) «contenere» e quindi ridurre il rischio che si verifichi.

L. 69/2015

Una definizione di corruzione

> *Comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli*

La nozione della Convenzione ONU e delle altre Convenzioni internazionali

Il fenomeno in senso proprio

Definizione tipica del **contrasto penalistico** ai fenomeni corruttivi, che delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio.

Nell'ordinamento penale italiano

Non solo i reati strettamente corruttivi — concussione (art. 317), corruzione impropria (art. 318) e propria (art. 319), in atti giudiziari (art. 319-ter), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-quater) — ma anche le **«condotte di natura corruttiva»** dell'art. 7, L. 69/2015: artt. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis c.p.

ISO 37001

Un approccio basato sull'analisi del rischio

Per prevenire occorre conoscere

Per gestire i rischi occorre prima **identificarli**, valutarne la **probabilità** di accadimento e stimarne l'**impatto**.

Il contesto esterno e interno: il punto di partenza per conoscere i rischi

Le red flags: indicatori quali «campanelli di allarme», per tipologie di attività

Le aree di rischio individuate «a monte» e i rischi specifici dei singoli enti

La norma ISO 37001 «Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione»

- analisi del contesto (interno ed esterno) e dei requisiti delle parti interessate
- valutazione del rischio: identificazione, livelli e impatto, verifica di efficacia delle misure
- definizione della politica anticorruzione e degli obiettivi
- attuazione di opportuni controlli
- formazione e comunicazione
- sistema di segnalazione dei sospetti (whistleblowing)
- reporting, monitoraggio, analisi e riesame
- azioni di miglioramento continuo

Il risultato: le misure di prevenzione della corruzione

La pianificazione della prevenzione della corruzione

Uno strumento utile, che apporta vantaggi in modo proporzionale alla sua qualità

NO

a un sistema di gestione per la prevenzione della corruzione basato su una **mera logica di adempimento formale**, che conduce a effetti deleteri per la struttura

SÌ

a **misure organizzative calibrate**, che rispondono agli obblighi normativi e ai criteri di buona organizzazione, efficienza, economicità ed efficacia, con l'impegno dell'Amministrazione e della dirigenza a creare una **cultura basata su integrità**, trasparenza, onestà e conformità alle leggi

La semplificazione è uno strumento di contrasto alla corruzione

02

Il PIAO e il Valore Pubblico

IN QUESTA SEZIONE

- Il PIAO: normativa, obblighi e semplificazioni
- Il Valore Pubblico
- Processi e procedimenti
- La mappatura unica e integrata
- La strategia del PNA 2025
- Public Value Governance e Risk Management

D.L. 80/2021 | D.M. 132/2022 | D.P.R. 81/2022

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)

Previsto tra le riforme abilitanti del PNRR (semplificazione e concorrenza)

L'obiettivo del PIAO

Adottare uno **strumento di miglioramento** dell'organizzazione e dell'azione delle PA

1 Art. 6, co. 1, D.L. 9 giugno 2021, n. 80 (conv. L. 6/8/2021, n. 113)

Introduce il PIAO, da adottare **annualmente** dalle amministrazioni dell'art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/2001 (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative). La pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza ne è **parte integrante**, insieme ad altri strumenti, in un documento di programmazione unitario.

2 I decreti attuativi

- **D.M. 30/6/2022, n. 132** — «Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione», anche in forma semplificata per le amministrazioni fino a 50 dipendenti
- **D.P.R. 24/6/2022, n. 81** — «Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione»

D.M. 132/2022 D.Lgs. 150/2009

PIAO: obblighi, tempi e sanzioni

Più di 50 dipendenti

PIAO **obbligatorio**, aggiornato e pubblicato annualmente

Fino a 50 dipendenti

Forma **semplificata**: aggiornamento ogni tre anni, salvo necessità

Termini e pubblicazione

- superati i singoli termini di approvazione di ogni pianificazione, unificati in un'**unica scadenza**
- predisposto solo in **formato digitale** e pubblicato sui siti della Funzione pubblica e del Comune (art. 7 D.M. 132/2022)

Sanzioni per mancata adozione

Art. 10 D.Lgs. 150/2009 (mod. D.Lgs. 74/2017): **divieto di erogare l'indennità di risultato** ai dirigenti; divieto di assumere personale o conferire incarichi per inerzia dell'amministrazione

PNA 2025

Il PIAO e la creazione di Valore Pubblico

Verso il Valore Pubblico

Le attività delle PA devono essere finalizzate alla **creazione di valore pubblico**, in coerenza con la programmazione finanziaria (linee di mandato e DUP).

Occorre indicare quali sono gli **obiettivi e i traguardi** da raggiungere, in tempi prefissati, ferma restando la necessità di evitare fenomeni di corruzione e di cattiva gestione.

Riforma abilitante: formazione all'etica e alla mission del civil servant

> *Il PIAO è stato concepito dal legislatore come strumento di pianificazione strategica, con il duplice fine di integrare strumenti, processi e soggetti della programmazione in un'ottica strategica ed unitaria e di orientarli verso la creazione del Valore Pubblico. Il VP, quindi, è il perno attorno al quale ruota il PIAO.*
>
> PNA 2025

All. 6 PNA 2022

Semplificazioni per gli enti con meno di 50 dipendenti

Programmazione delle misure: dopo la prima adozione, lo strumento in vigore può essere **confermato per le due annualità successive** con apposito atto dell'organo di indirizzo, purché nell'anno precedente non si siano verificate evenienze che richiedono una revisione. Nell'atto di conferma o di nuova adozione occorre dare conto che non siano intervenuti i fattori dell'All. 6 al PNA 2022, oppure che siano intervenuti e su che cosa si è inciso.

I fattori di revisione (All. 6 PNA 2022)

1. sono emersi **fatti corruttivi** o ipotesi di disfunzioni amministrative significative
2. sono state introdotte **modifiche organizzative** rilevanti
3. sono stati modificati gli **obiettivi strategici**
4. sono state modificate in modo significativo le **altre sezioni del PIAO**, tanto da incidere sulla sezione anticorruzione e trasparenza

Nessun fattore: conferma

La Giunta adotta un'apposita **delibera da pubblicare**, specificando che non si sono verificati gli eventi descritti

Fattori intervenuti: nuova sezione

L'amministrazione adotta una **nuova sezione del PIAO**, dando conto dei fattori intervenuti e dei correttivi apportati

Il Valore Pubblico

Che cos'è il Valore Pubblico?

> *Il livello di benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale della collettività di riferimento di un'Amministrazione, e più precisamente a favore dei cittadini e del tessuto produttivo*

La definizione di Valore Pubblico

Dove si colloca

Nella sezione prevista dall'art. 3 dello schema di PIAO:
«Sezione Valore pubblico, performance e anticorruzione»

Il VP è l'**incremento del benessere reale** (economico, sociale, ambientale, culturale etc.) che si crea presso la collettività e che deriva dall'azione dei soggetti pubblici, che mobilitano al meglio le proprie risorse:

Risorse tangibili

- finanziarie
- tecnologiche
- etc.

Risorse intangibili

- capacità organizzativa
- rete di relazioni interne ed esterne
- capacità di lettura del territorio e di risposta adeguata
- sostenibilità ambientale delle scelte
- riduzione dei rischi reputazionali dovuti a insufficiente trasparenza o a fenomeni corruttivi

Il Valore Pubblico nella logica del PIAO e i processi

Superare le logiche del passato

Il Valore Pubblico si incrementa superando una PA dalle forme organizzative **«frammentate»**, spesso autoreferenziali, impenetrabili e non dialoganti.

Verso l'organizzazione per processi

Sia la letteratura manageriale sia l'evoluzione normativa promuovono il cambiamento verso l'**organizzazione per «processi»**.

Una mappatura, più finalità

La mappatura dei processi serve a definire le misure di contrasto alla corruzione e al riciclaggio, ma anche al **Piano della Performance** e a rappresentare all'esterno e all'interno le attività svolte.

Il ruolo del digitale

Le logiche di processo vanno accompagnate dalle **tecnologie digitali**, fondamentali, che incidono su stili di leadership, competenze necessarie e profili motivazionali dei collaboratori.

Processo gestionale e procedimento amministrativo

Due concetti diversi, spesso (erroneamente) usati come sinonimi

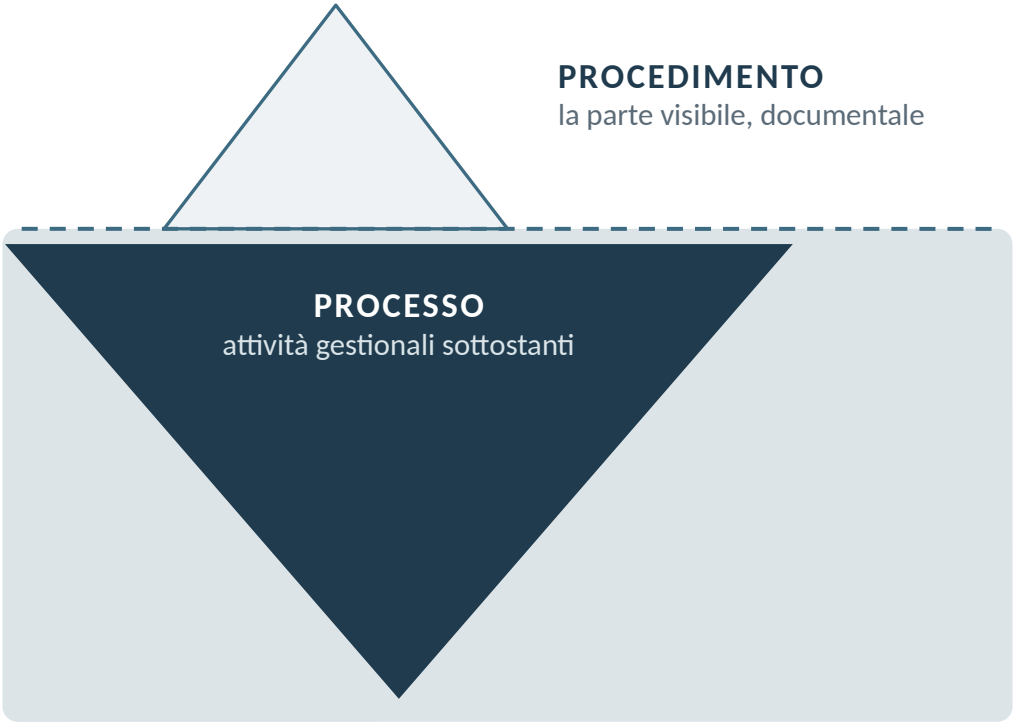
Procedimento amministrativo

Sequenza concatenata di **atti, fatti e attività** preordinati all'emanazione del provvedimento finale.

Processo gestionale

Sequenza di **attività gestionali interrelate** che trasformano risorse (input) in un output destinato a un utente interno o esterno all'amministrazione.

Comprende le attività previste dalla norma per il procedimento (avvio, istruttoria, decisione, provvedimento) e attività ulteriori, non previste dalla normativa ma **necessarie sul piano organizzativo**.



Metafora dell'iceberg: il procedimento è la parte visibile (documentale) di un processo gestionale sottostante; **un singolo processo può essere associato a diversi procedimenti**.

ANAC 23.07.2025 PNA 2025

Verso una mappatura unica e integrata dei processi

Indicazioni ANAC — Consiglio del 23.07.2025

«Indicazioni per la definizione della sottosezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO»

La mappatura dei processi a rischio corruttivo potrà essere inserita come **allegato nella Sottosezione 2.1** (VP e risultati attesi in termini di obiettivi generali) e richiamata nella **Sottosezione 2.3** «Rischi corruttivi e trasparenza», con contenuti da far confluire in un allegato unico.

Obiettivo: **evitare duplicazioni** delle mappature dei processi.

PNA 2025: la mappatura unica e integrata

1. È parte fondamentale dell’**analisi di contesto interno** per una buona programmazione delle misure di prevenzione

2. Nel PIAO è funzionale anche agli **obiettivi di performance e di VP** e alle altre attività di programmazione confluite nel Piano

3. Una **mappatura unica** risponde all’esigenza di semplificazione e offre un solo strumento per analizzare l’attività complessiva dell’ente

PNA 2025

La strategia del PNA 2025

Schema in consultazione, approvato con atto dell'Autorità del 30/7/2025

6
linee strategiche

12
obiettivi, con azioni, tempi e risultati attesi

2
soggetti attuatori: ANAC e Amministrazioni

Linea strategica 3 — Creazione e protezione di «valore pubblico» attraverso gli strumenti di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità

Obiettivo 3.1 · Attore: ANAC

Integrare l'anticorruzione con gli altri strumenti del PIAO; semplificare la mappatura dei rischi (aree obbligatorie e specifiche).

- **Azione**: indicazioni operative per la Sottosezione, con mappatura unica e integrata dei processi a rischio
- **Target**: approvazione e diffusione entro il 2025

Obiettivo 3.2 · Attori: Amministrazioni/Enti

Integrare la programmazione anticorruzione con gli altri strumenti del PIAO.

- **3.2.1** Mappatura unica e integrata dei processi a rischio: 100% nel 2026-2027
- **3.2.2** Coordinamento formalizzato tra RPCT e altri attori del PIAO: 2026-2027

Il modello di Public Value Governance

L'integrazione tra Performance e Risk Management per creare e proteggere il Valore Pubblico

Performance Management

aumenta la probabilità e la misura della **creazione di valore**

+ performance finalizzate

Risk Management

diminuisce la probabilità e la misura dell'**erosione del valore**

+ rischi gestiti



Tramite la gestione integrata del P.M. e del R.M. si può generare Valore Pubblico

Un modello integrato

Si ha un «Modello integrato di Performance Management e di Risk Management» quando si governano in forma sinergica:

- il **ciclo del Performance Management**, per potenziare il Valore Pubblico
- il **ciclo del Risk Management**, per proteggere il Valore Pubblico

Ma non solo

Prevenendo la cattiva amministrazione e perseguendo imparzialità e trasparenza **si genera valore pubblico**: si riducono gli sprechi e si orienta correttamente l'azione amministrativa.

PNA 2019 PNA 2025

Il sistema di Risk Management

Il sistema di Risk Management deve:

- essere **collegato agli obiettivi** dell'organizzazione, neutralizzando o riducendo le cause del loro mancato o minore raggiungimento
- trattare in modo sistematico, strutturato e tempestivo l'**incertezza**
- basarsi sulle **migliori informazioni** disponibili
- essere costruito **su misura** per l'organizzazione
- essere **dinamico** e adattabile al cambiamento
- facilitare il **miglioramento continuo** e il rafforzamento dell'organizzazione

Il processo di (Corruption) Risk Management

Comunicazione e consultazione

1 Analisi del contesto

1.1 contesto esterno · 1.2 contesto interno

2 Valutazione del rischio

2.1 identificazione · 2.2 analisi · 2.3 ponderazione

3 Trattamento del rischio

3.1 identificazione delle misure · 3.2 programmazione delle misure

4 Monitoraggio

Novità PNA 2025: si aggiunge la fase 4

Monitoraggio e revisione

Fonte: PNA 2019, integrato con PNA 2025

03

La sezione «Rischi corruttivi e trasparenza»

IN QUESTA SEZIONE

- Termini e atti di indirizzo ANAC
- La struttura della sezione
- Anagrafica e PIAO semplificato
- Gli obiettivi strategici
- Contesto esterno e interno
- Il trattamento del rischio

art. 6 D.L. 80/2021

La sezione «Rischi corruttivi e trasparenza» del PIAO

Che cos'è

È parte della Sezione «Valore pubblico, Performance e Anticorruzione» ed è predisposta (art. 6, co. 2, lett. d, D.L. 80/2021) **in conformità agli indirizzi ANAC** contenuti nel Piano nazionale anticorruzione.

31 gennaio

termine per l'adozione e la pubblicazione sul sito istituzionale

+30 giorni

dall'approvazione del bilancio, se il relativo termine è prorogato

Gli atti di indirizzo ANAC

2023 — **PNA 2022** e relativi Allegati — delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023

2023 — **Aggiornamento 2023** del PNA 2022 — delibera n. 605 del 19 dicembre 2023

2025 — **Indicazioni** per la definizione della Sottosezione «Rischi corruttivi e trasparenza» del PIAO — atto del 23/7/2025

2025 — **PNA 2025** e relativi Allegati — approvato da ANAC il 30/7/2025

Struttura della sezione «Rischi corruttivi e trasparenza»

La sezione del PIAO è così composta

1 Anagrafica

Dati identificativi dell'ente

2 Obiettivi strategici

Definiti dall'organo di indirizzo

3 Contesto esterno

Fattori del territorio che espongono al rischio

4 Contesto interno

- struttura organizzativa
- mappatura di aree e processi

5 Misure generali

Trasversali all'intera amministrazione

6 Sottosezione trasparenza

Flussi, responsabili e obblighi di pubblicazione

Anagrafica e PIAO semplificato

Anagrafica

Dati identificativi del comune, incluse le caratteristiche dimensionali e i soggetti coinvolti nell'approvazione della sezione del PIAO:

- **RPCT**: data dell'atto di nomina e ruolo svolto nell'ente (segretario/dirigente)
- **numero abitanti**
- **numero dipendenti***

** Per determinare la soglia dimensionale secondo un parametro univoco si considera il personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di elaborazione del PIAO, come indicato nel Piano triennale dei fabbisogni di personale contenuto nel PIAO medesimo.*

Il PIAO semplificato: normativa di riferimento

- art. 6, c. 6, D.L. 80/2021: il «piano tipo» deve definire modalità semplificate
- art. 6 D.M. 132/2022: «Modalità semplificate per le p.a. con meno di 50 dipendenti»
- Allegato 4 PNA 2022; delibera del 31 gennaio 2025: indirizzi per i Comuni sotto i 5.000 abitanti e con meno di 50 dipendenti

La soglia dimensionale

Le semplificazioni si applicano agli enti **fino a 49 dipendenti**. La soglia si determina all'inizio di ogni triennio di programmazione: se il primo anno il personale è inferiore a 50, le semplificazioni valgono anche nei due anni successivi.

Calcolo: tabella 12 del Conto Annuale, ovvero numero dei cedolini erogati al personale che accede ai fondi della contrattazione integrativa.

Gli obiettivi strategici

Chi li definisce

Sono contenuto obbligatorio della sezione e li definisce l'**organo di indirizzo**. La delibera ANAC del 31 gennaio 2025 cita la Giunta, che approva il PIAO, ma gli obiettivi devono essere contenuti nel **DUP approvato dal Consiglio** e riportati nel PIAO. L'organo di indirizzo deve dare loro contenuto: su di essi si fondano le strategie di prevenzione del comune.

Orientati al Valore Pubblico

Gli obiettivi specifici, programmati alla luce delle peculiarità dell'ente e degli esiti del monitoraggio, devono essere volti alla **creazione del valore pubblico**, inteso come efficiente ed efficace raggiungimento delle finalità pubbliche dell'ente.

Esempi di obiettivi

- Migliorare la **regolamentazione interna** (codice di comportamento e gestione dei conflitti di interessi)
- Integrare il **monitoraggio** della sezione con quello degli altri sistemi di controllo interni
- Rafforzare analisi dei rischi e misure di prevenzione sulla **gestione dei fondi PNRR**
- Migliorare chiarezza e conoscibilità esterna dei dati di **«Amministrazione Trasparente»**

Il contesto esterno

L'analisi del contesto è **passaggio essenziale** della strategia di gestione del rischio: vanno descritti, in modo sintetico e chiaro, i fattori esterni che possono favorire l'esposizione del comune al rischio corruttivo. A essa si collegano l'individuazione dei rischi specifici e la scelta delle misure per contenerli.

Elementi rilevanti

- caratteristiche **culturali, sociali ed economiche** del territorio
- processi rilevanti di specifici settori di intervento comunale
- gli **stakeholder** e gli aspetti su cui possono incidere o influenzare l'attività dell'ente, singolarmente o in forma associata

Come si svolge

- **acquisizione dei dati** rilevanti sulle caratteristiche del territorio
- **interpretazione dei dati** in termini di rischio corruttivo per l'amministrazione

Se disponibili, i dati quantitativi vanno inseriti a supporto delle valutazioni.

Dove reperire i dati

- supporto tecnico e informativo delle **Prefetture** territorialmente competenti
- **collaborazione tra enti locali** dello stesso territorio, per convogliare risorse e produrre analisi congiunte

Il contesto interno

Gli aspetti organizzativi e gestionali che possono esporre l'ente al rischio corruttivo

Struttura organizzativa

Rappresenta in sintesi l'articolazione organizzativa, la dotazione di personale e la distribuzione di ruoli e responsabilità.

Elementi minimi

- numero totale dei dipendenti
- Segretario comunale: titolare, in convenzione, a scavalco, in reggenza, supplente; eventuali incarichi gestionali al Segretario/RPCT; presenza del vicesegretario
- numero di dirigenti e di titolari di incarichi di E.Q.
- deleghe gestionali conferite a componenti dell'organo politico

I processi: aree di rischio e mappatura

La mappatura dei processi è **presupposto indispensabile** per identificare, valutare e trattare i rischi corruttivi.

Il processo è l'insieme delle risorse strumentali e dei comportamenti di persone fisiche o giuridiche diretti ad attuare una procedura: risponde alla domanda **«chi fa che cosa»**.

ANAC raccomanda di mappare progressivamente tutti i processi, **in modo integrato** per tutte le finalità del PIAO (PNA 2025, dal PIAO 2026/2028).

art. 6 D.M. 132/2022

Aree di rischio e contenuto delle mappature

Aree di rischio obbligatorie per gli enti con meno di 50 dipendenti (art. 6 D.M. 132/2022)

- Contratti pubblici
- Contributi e sovvenzioni
- Concorsi e selezioni
- Autorizzazioni e concessioni

Ma anche

- affidamento di incarichi di collaborazione e consulenza
- partecipazione del comune a enti terzi

Allegato 1 — Le mappature contengono

- una breve **descrizione del processo** e delle attività che lo caratterizzano
- l'**unità organizzativa responsabile** del processo
- i possibili **eventi a rischio** corruttivo e le corrispondenti misure specifiche di prevenzione
- i **tempi di attuazione** della misura
- gli **indicatori** di attuazione della misura
- il **responsabile** dell'attuazione della misura

Il trattamento del rischio: misure generali e specifiche

Conclusa l'analisi del contesto e individuati i rischi dei processi — con le priorità fissate dal RPCT mediante un giudizio qualitativo sul livello di esposizione di ogni evento — si procede al **trattamento del rischio**: individuazione e programmazione delle misure per ridurre il rischio identificato. È una parte fondamentale della sezione.

Misure generali

Intervengono in modo **trasversale** sull'intera amministrazione; incidono sul sistema complessivo della prevenzione e sono **stabili nel tempo**.

Misure specifiche

Agiscono in modo **puntuale** solo su alcuni rischi e incidono su **problemi peculiari**.

Le misure devono essere:

Efficaci

neutralizzano i fattori abilitanti il rischio

Sostenibili

dal punto di vista economico e organizzativo

Adeguate

alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione

Graduali

rispetto al livello di esposizione del rischio residuo

04

Soggetti, RPCT e monitoraggio

IN QUESTA SEZIONE

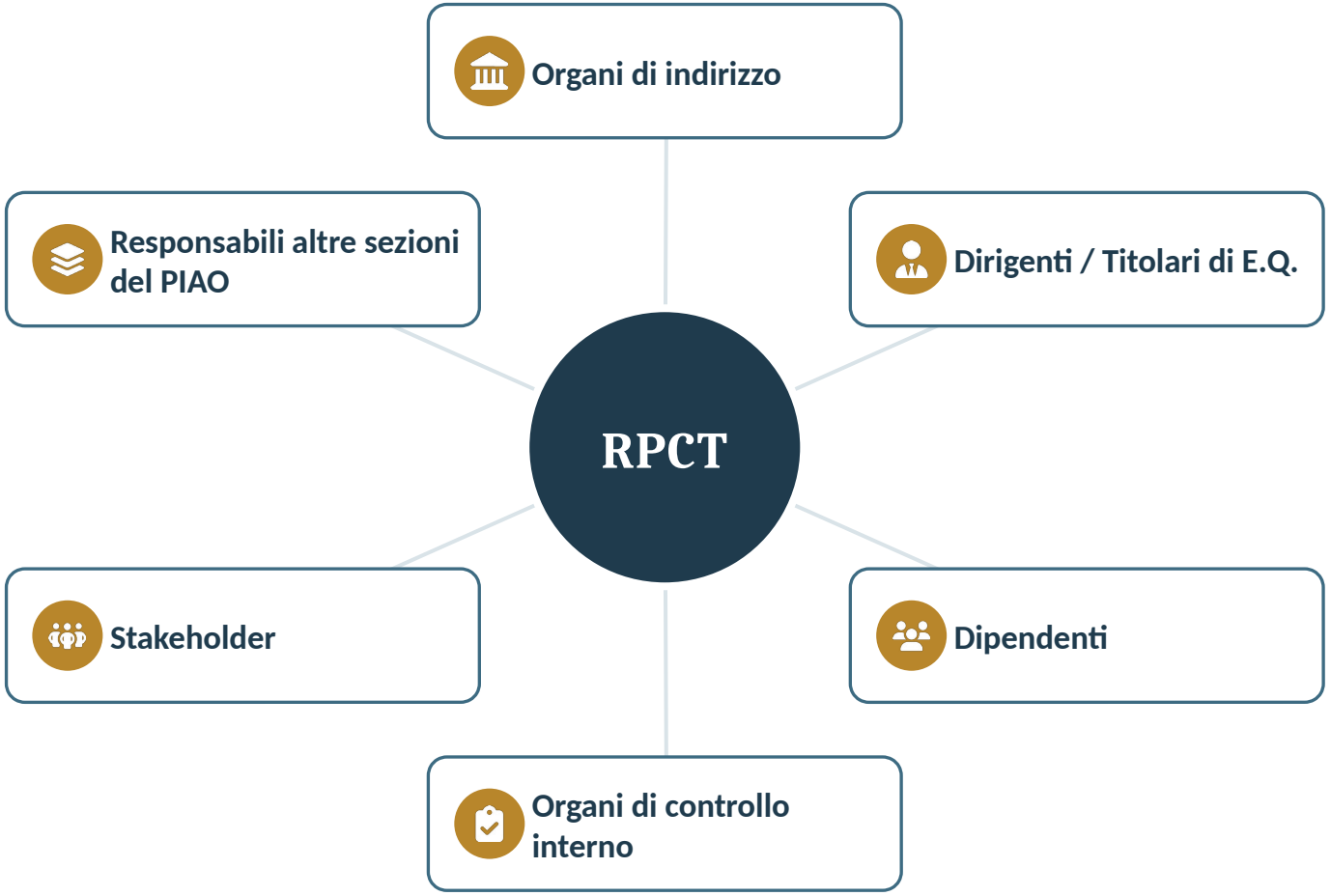
- I soggetti coinvolti
- ANAC e i soggetti a livello locale
- Il RPCT: nomina, ruolo e compiti
- Il monitoraggio delle misure
- Il monitoraggio integrato
- Il monitoraggio della trasparenza

I soggetti coinvolti nel sistema di prevenzione

Chi propone le misure? Chi monitora la sezione «Rischi corruttivi e trasparenza»?

Un lavoro di squadra

L'individuazione dei rischi e delle misure per sterilizzarli richiede il **coinvolgimento della struttura organizzativa**, valutando e recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ma anche promuovendo opportuni **canali di ascolto degli stakeholder**.



A livello nazionale: l'Autorità Nazionale Anticorruzione

ANAC

Autorità amministrativa **indipendente** rispetto a Governo e Amministrazioni, la cui missione istituzionale è la **prevenzione della corruzione** in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa.

È deputata soprattutto a compiti di **vigilanza** sulle disposizioni in materia.

La vigilanza di ANAC si esplica su più fronti

- Applicazione della normativa anticorruzione e rispetto degli **obblighi di trasparenza**
- **Conferimento** degli incarichi pubblici
- **Conflitti di interesse** dei funzionari
- Affidamento ed esecuzione dei **contratti pubblici**

A livello locale: organi di indirizzo e dirigenti

Organi di indirizzo

- **approvano** la politica di prevenzione della corruzione dell'Ente
- **assicurano** che la strategia e la politica di prevenzione della corruzione dell'organizzazione del Comune siano allineate

I dirigenti: un ruolo chiave

Sono i **diretti responsabili** della prevenzione nelle fasi di programmazione, allestimento, attuazione e monitoraggio del Piano, e assicurano che il sistema di gestione — politiche e obiettivi compresi — sia stabilito, attuato, mantenuto e riesaminato.

A tal fine

- **mappano e aggiornano i processi**; partecipano a rilevazione, identificazione e valutazione dei rischi, individuando in autovalutazione le criticità delle varie fasi
- **propongono al RPCT misure specifiche** secondo i principi di selettività, effettività e prevalenza della sostanza sulla forma
- sono responsabili dell'**attuazione delle misure** di propria competenza, creano le condizioni perché il personale le attui e promuovono un'adeguata cultura contro la corruzione

art. 1, c. 7, L. 190/2012

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

RPCT

- di norma, nei Comuni, il **segretario comunale**
- individuato con **provvedimento del Sindaco** (art. 1, co. 7 e ss., L. 190/2012)
- **figura centrale** della prevenzione della corruzione a livello locale
- titolare di compiti stabiliti dalla legge e dalle indicazioni programmatiche ANAC

Caratteristiche e modalità di scelta

Gli «Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza» ANAC del 2/2/2022 (Sezione I) ribadiscono che l'**atto di nomina è sempre necessario**; se si nomina un soggetto diverso dal Segretario, la scelta organizzativa va **motivata adeguatamente**.

Va verificato e documentato (es. carichi pendenti e casellario giudiziario) che il soggetto:

- non sia stato rinviato a giudizio o condannato, anche con sentenza non definitiva, per reati contro la p.a.
- non sia stato destinatario di condanna erariale, anche non definitiva, per condotte dolose
- non abbia subito condanne, anche di primo grado, da parte del giudice civile e del lavoro
- non sia stato oggetto di pronunce di natura disciplinare

Il ruolo del RPCT: un esperto in organizzazione

Impulso e coordinamento

Il legislatore assegna al RPCT un ruolo centrale di **impulso e coordinamento**, sia nella fase di pianificazione sia in quella di attuazione.

La pianificazione

Si sostanzia nella predisposizione della Sezione del PIAO dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, in **stretta correlazione** con i responsabili delle altre sezioni.

Le relazioni

Il RPCT si confronta con i **vertici politici e amministrativi**, con i dirigenti e con tutto il personale: rapporti destinati a intensificarsi nella redazione del PIAO, che comprende aspetti programmatori ulteriori.

L'organicità del documento

È indispensabile un **coordinamento** tra il RPCT e i soggetti deputati alla cura delle diverse sezioni del PIAO.

I compiti del RPCT (1/2)

Esperto in organizzazione… ma non solo

- **Collabora** con gli altri soggetti all'elaborazione del PIAO da sottoporre all'organo di indirizzo politico per l'approvazione
- **Segnala** all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni nell'attuazione delle misure e indica agli uffici disciplinari i dipendenti che non le hanno attuate correttamente
- **Verifica** l'efficace attuazione e l'idoneità della sezione del PIAO; comunica agli uffici le misure adottate e le modalità applicative e ne vigila l'osservanza
- **Propone** le modifiche della sezione del PIAO in caso di mutamenti organizzativi o di significative violazioni delle prescrizioni
- **Definisce** le procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati ai settori particolarmente esposti alla corruzione
- In sede di monitoraggio **verifica la rotazione** proposta dai dirigenti negli uffici con attività a più elevato rischio

I compiti del RPCT (2/2)

Responsabile per la trasparenza

Controlla l'adempimento degli **obblighi di pubblicazione**, assicurando completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni; segnala all'organo di indirizzo, all'OIV, all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio disciplinare il mancato o ritardato adempimento (art. 43, co. 1 e 5, D.Lgs. 33/2013).

Inconferibilità e incompatibilità

Vigila sul rispetto del D.Lgs. 39/2013 (art. 15), con **capacità proprie di intervento**, e segnala le violazioni all'ANAC.

Accesso civico generalizzato

Riesamina le istanze di accesso civico generalizzato.

Whistleblowing

Gestisce le segnalazioni e tutela il dipendente che segnala condotte illecite (a livello locale).

Il monitoraggio sull'attuazione delle misure

Rapporti con gli organi interni ed esterni, controlli e sanzioni

Programmare il monitoraggio

Il RPCT monitora le misure programmate e, se i risultati si scostano da quelli attesi, **aggiorna il Piano**.

Nella sezione del PIAO si programma il monitoraggio delle misure generali e specifiche, con frequenza e rendicontazione degli esiti: ogni anno, ogni due o ogni tre (sul triennio di validità), con cadenza semestrale o annuale.

Nell'arco del triennio vanno verificate tutte le misure di prevenzione.

Esiti negativi

Il RPCT ne illustra le ragioni. Il responsabile della misura, su segnalazione del RPCT, risponde con la **decurtazione dell'indennità di risultato** e, nei casi più gravi, con la responsabilità disciplinare.

Gli strumenti

- schede di monitoraggio
- incontri periodici e audit specifici con i responsabili delle misure
- verifiche su banche dati, portali o riscontri documentali
- strumenti e soluzioni informatiche a supporto

Un'attività condivisa

Il monitoraggio compete anche a **referenti**, **dirigenti** e **OIV/Nuclei di valutazione**, che supportano il RPCT ciascuno per i propri profili: così il RPCT segue «l'andamento dei lavori» e interviene in caso di scostamenti.

Gli esiti del monitoraggio

La criticità rilevata da ANAC

Nel PNA 2025 e nelle Indicazioni sulla sottosezione, ANAC evidenzia che **raramente vengono descritti gli esiti del monitoraggio**.

È una seria criticità: impedisce una valutazione complessiva del sistema e il suo miglioramento ciclico. Riguarda anche gli enti sotto i 50 dipendenti, che sugli esiti fondano la scelta tra **conferma** e **aggiornamento** del Piano.

Perché conta

- dagli esiti possono emergere criticità che richiedono una migliore programmazione o una **revisione della strategia**
- il monitoraggio può **snellire gli adempimenti**, concentrando le attività dove servono davvero
- nella Sottosezione vanno descritti gli esiti del periodo precedente, per il **miglioramento ciclico** del sistema

Va programmato per le misure generali e specifiche, stabilendo:

- il **responsabile** del monitoraggio
- i **processi e le attività** oggetto del monitoraggio
- la **periodicità** e le modalità delle verifiche, con **indicatori** di attuazione e **target**

Novità PNA 2025

Il monitoraggio integrato

Sezione 4 «Monitoraggio» del PIAO

La logica di integrazione del PIAO si attua con un monitoraggio **integrato e continuo** di tutte le Sezioni. Vanno indicati:

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

Verifica la sostenibilità degli obiettivi e delle scelte di pianificazione e il loro contributo al VP. **Si aggiunge e non si sostituisce** al monitoraggio delle singole Sezioni.

Per realizzarlo, le amministrazioni:

1. a monte, realizzano una **mappatura unica ed integrata** dei processi
2. prevedono un **coordinamento** tra RPCT, responsabili delle altre Sezioni del PIAO e struttura organizzativa / gruppo di lavoro integrato
3. ricorrono, nei limiti delle risorse, a **software applicativi** per un monitoraggio informatizzato, con verifiche anche in itinere

Condividere gli esiti

Gli esiti vanno condivisi nel gruppo di lavoro per far emergere criticità e ambiti di miglioramento; se ne può dar conto in un **Report** cui contribuiscono tutti i componenti.

Il monitoraggio sull'attuazione della trasparenza

Verifica se l'amministrazione:

- ha individuato **misure organizzative** per il regolare funzionamento dei flussi informativi verso «Amministrazione trasparente»
- ha individuato i **responsabili** di elaborazione, trasmissione e pubblicazione di documenti, informazioni e dati
- **non ha disposto filtri** o soluzioni tecniche che impediscano ai motori di ricerca di indicizzare la sezione
- ha pubblicato dati e informazioni in **formato aperto** e riutilizzabile

Oggetto e finalità

Riguarda gli obblighi di pubblicazione e l'accesso civico semplice e generalizzato: consente al RPCT un **giudizio sul livello di adempimento**, sulle principali inadempienze e sui fattori che lo rallentano.

Come si svolge

- controllo **successivo e programmabile** su più livelli, **totale e non parziale**, su tutti gli atti pubblicati in AT; per gli enti sotto i 50 dipendenti il PNA consente un **campione**, da modificare anno per anno
- può riguardare anche dati non obbligatori (es. processi finanziati con PNRR e fondi strutturali)
- **controlli dell'OIV** sulla base del campione individuato di volta in volta da ANAC

05

Le misure generali

IN QUESTA SEZIONE

- Le misure generali obbligatorie
- La formazione su etica e legalità
- L’etica pubblica
- I codici di comportamento
- Le novità del D.P.R. 81/2023
- Le Linee guida ANAC

All. 2 PNA | Agg. 2024 PNA 2022

Le misure generali obbligatorie

A supporto dei RPCT, ANAC ha elaborato la scheda **«Misure Generali»** (Allegato 2 al PNA – Aggiornamento 2024 PNA 2022), che elenca gli strumenti di prevenzione trasversali a tutte le aree di rischio. In un'ottica di **semplificazione**, per i piccoli comuni con meno di 5.000 abitanti e 50 dipendenti sono obbligatorie solo le seguenti misure:

1. codice di comportamento dei dipendenti
2. autorizzazioni a incarichi d'ufficio, attività e incarichi extra-istituzionali
3. disciplina del conflitto d'interesse
4. formazione su etica, legalità e contrattualistica pubblica
5. tutela del whistleblower
6. misure alternative alla rotazione ordinaria
7. inconferibilità/incompatibilità per funzioni dirigenziali o equiparabili (Segretario generale e titolari di E.Q.)
8. patti di integrità
9. divieto di pantouflage
10. monitoraggio dei tempi procedimentali
11. Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA)
12. commissioni di gara e di concorso
13. rotazione straordinaria

art. 15 D.P.R. 62/2013 | D.P.R. 81/2023

La formazione del personale su etica e obblighi di condotta

Due tipologie di formazione

1 · Formazione specialistica

Rivolta a chi ha **responsabilità di ruolo** nelle aree a più elevato rischio: è una misura per abbassare il rischio nelle aree di competenza. Destinatari: i **risk manager** (RPCT e sua struttura) e i **risk owner** (i dirigenti che gestiscono il rischio nelle aree).

2 · Formazione generale

Coincide con i temi di **etica e legalità**, è dedicata a tutta la struttura ed è finalizzata a creare un **contesto culturale valoriale**.

Art. 15 D.P.R. 62/2013, come modificato dal D.P.R. 13/6/2023, n. 81

5. Al personale delle pubbliche amministrazioni sono rivolte attività formative in materia di trasparenza e integrità, che consentano ai dipendenti di conseguire una piena conoscenza dei contenuti del codice di comportamento, nonché un aggiornamento annuale e sistematico sulle misure e sulle disposizioni applicabili in tali ambiti.

5-bis. Le attività di cui al comma 5 includono anche cicli formativi sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, da svolgersi obbligatoriamente, sia a seguito di assunzione, sia in ogni caso di passaggio a ruoli o a funzioni superiori, nonché di trasferimento del personale, le cui durata e intensità sono proporzionate al grado di responsabilità.

L’etica pubblica e il comportamento etico

L’etica pubblica

Definisce e delimita con strumenti idonei il **corretto agire dei dipendenti** al servizio della collettività, nel rispetto della legge, per la soddisfazione delle giuste aspirazioni dei cittadini e degli utenti.

Il comportamento etico

L’insieme di **norme e valori** che regolano il comportamento dei dipendenti in relazione al ruolo rivestito: un criterio per giudicare i comportamenti propri e altrui rispetto alle categorie del bene e del male (giusto/sbagliato; opportuno/inopportuno; lecito/illecito).

All’ente

compete l’onere di **definire le «regole etiche»**

Al dipendente

spetta l’onere di **rispettarle** con i propri comportamenti

> *Un’equa e affidabile pubblica amministrazione ispira fiducia al pubblico e crea un clima favorevole alle imprese, contribuendo al buon funzionamento dei mercati e alla crescita economica. L’etica nella pubblica amministrazione è necessaria al rafforzamento della fiducia del pubblico: è la chiave di volta del buon governo.*

D.P.R. 62/2013

I codici di comportamento

Un presidio per rafforzare l'integrità dei funzionari

Le origini

Introdotti nell'ordinamento fin dal **1994**, inizialmente senza alcun valore vincolante: poco più di regole etiche o deontologiche.

Le finalità

«Assicurare la qualità dei servizi», la «prevenzione dei fenomeni di corruzione» e il «rispetto dei doveri costituzionali di **diligenza, lealtà, imparzialità** e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico».

I destinatari

- tutti i **dipendenti pubblici**, compresi i dirigenti
- chi, pur estraneo alla PA, è titolare di un **rapporto di qualsiasi tipo** con essa, nei limiti «della compatibilità» (art. 2, co. 3, D.P.R. 62/2013)

Le conseguenze

La violazione dei doveri del codice (anche di quello dell'ente) è **fonte di responsabilità disciplinare**; «violazioni gravi e reiterate» possono portare alla sanzione dell'art. 55-quater, il **licenziamento disciplinare**.

D.P.R. 62/2013 | Delibera ANAC 177/2020

Il codice di comportamento: riferimenti normativi

Le fonti

- **D.P.R. 16/04/2013, n. 62** — Regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 D.Lgs. 165/2001*. Natura: **atto normativo regolamentare**
- **Delibera ANAC n. 177 del 19/02/2020** — Linee guida in materia di codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni

Un doppio livello

- il **codice nazionale** (D.P.R. 62/2013)
- il **codice dell'ente locale**, che integra e specifica quello nazionale

** Art. 54 sostituito dall'art. 1, co. 44, L. 190/2012, per cui «il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle PA».*

Art. 54, commi 3 e 5, D.Lgs. 165/2001

3. La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1.

5. Ciascuna PA definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento si applicano le disposizioni del comma 3.

D.L. 36/2022 L. 79/2022

Il codice di comportamento: le novità del «PNRR 2»

L'**art. 4 del D.L. 30 aprile 2022, n. 36** («Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR»), convertito in L. 79/2022, integra l'art. 54 D.Lgs. 165/2001 con il nuovo **comma 1-bis** e prescrive al Governo di integrare il D.P.R. 62/2013 con due nuove sezioni:

Tecnologie e social media

Il corretto **utilizzo delle tecnologie informatiche** e dei mezzi di informazione e **social media** da parte dei dipendenti pubblici, anche al fine di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione (comma 2).

Formazione etica obbligatoria

Un **ciclo formativo obbligatorio** sui temi dell'etica pubblica e del comportamento etico, di durata e intensità proporzionate al grado di responsabilità, a seguito di assunzione, di passaggio a ruoli o funzioni superiori e di trasferimento del personale.

L'attuazione: D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81

D.P.R. 81/2023: integrazioni e modifiche al D.P.R. 62/2013

Vengono introdotti **due nuovi articoli** (11-bis e 11-ter) e modificati gli **articoli 12, 13, 15 e 17** del «vecchio» Codice.

Art. 11-bis · nuovo	Utilizzo delle **tecnologie informatiche**
Art. 11-ter · nuovo	Utilizzo dei **mezzi di informazione e dei social media**
Art. 12	L'utente deve essere **posto al centro** delle attenzioni; le dichiarazioni pubbliche del dipendente **non devono nuocere al prestigio e al decoro della p.a.**
Art. 13	Vengono ulteriormente **incrementati, qualificati e specificati il ruolo e i compiti dei dirigenti** (E.Q. negli enti senza dirigenza)
Art. 15	Viene potenziata l'**attività formativa** per tutti i dipendenti sui temi dell'etica pubblica e del comportamento etico
Art. 17	(Solita) clausola di invarianza finanziaria

Struttura e composizione del Codice di comportamento

19

articoli compongono il D.P.R. 62/2013 come modificato

Le disposizioni possono essere così riassunte:

- obblighi minimi richiesti a **ciascun dipendente**
- **divieto di ricevere regali** o altre utilità quale corrispettivo per le prestazioni del dipendente
- **obbligo di astensione** in caso di conflitto di interessi, anche di natura potenziale
- **principi e direttive di comportamento** in servizio e, in alcuni casi, anche in privato; regole per gli interventi dei dipendenti sui **social network**
- definizione delle **responsabilità e delle sanzioni** connesse alla violazione del codice

Delibera ANAC 177/2020

Le Linee guida ANAC sui codici di comportamento

Il codice nazionale

Definisce i **doveri minimi** che i dipendenti pubblici e gli altri destinatari sono tenuti a osservare: ha carattere generale e di principio ed è applicabile a tutte le amministrazioni.

> *I codici delle singole amministrazioni, nell'integrare e specificare le regole del codice, non possono scendere al di sotto dei «doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare»*
>
> **Consiglio di Stato, parere 21/2/2013 n. 97 sullo schema di D.P.R. 62**

Il codice dell'amministrazione

In una logica di **pianificazione a cascata** (L. 190/2012) integra e specifica il codice nazionale, alla luce della realtà organizzativa e funzionale, dei procedimenti e dei processi decisionali dell'ente. È un **atto unilaterale di chiara natura pubblicistica**.

Codici e limiti all'accesso agli uffici

Non spetta ai codici introdurre misure sull'**imparzialità soggettiva** dei funzionari tese a limitarne l'accesso o la permanenza nelle cariche o lo svolgimento delle attività: competenze riservate alla legge o a fonte normativa espressamente autorizzata.

06

Il conflitto di interessi

IN QUESTA SEZIONE

- Normativa e definizioni
- Il conflitto «strutturale»
- La giurisprudenza del Consiglio di Stato
- L’obbligo di astensione
- Il conflitto negli appalti (art. 16 D.Lgs. 36/2023)
- Le indicazioni del PNA 2025

art. 6-bis L. 241/1990 | artt. 6-7 D.P.R. 62/2013

Il conflitto di interessi: normativa di riferimento

Normativa di riferimento

L. 7/8/1990, n. 241 — art. 6-bis «Conflitto di interessi»

D.P.R. 16/4/2013, n. 62 — art. 6 «Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse» e art. 7 «Obbligo di astensione»

D.Lgs. 31/3/2023, n. 36 (nuovo Codice dei contratti pubblici) — artt. 16 e 95, co. 1, lett. b

Quando si presenta

Quando interessi **commerciali, economici, familiari, politici o personali** potrebbero interferire con il proprio giudizio nello svolgimento delle funzioni per l'ente.

Una condizione di rischio

È una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'ente, **a prescindere che a essa segua o meno una condotta impropria**.

Il conflitto di interessi: una definizione

> *Un contrasto di interessi facenti capo alla stessa persona, uno dei quali di tipo istituzionale ed un altro di tipo personale*

Definizione ricavata dalla giurisprudenza* — il conflitto può essere attuale, potenziale o apparente

Attuale

L'interesse privato, secondario e alieno, **entra effettivamente in conflitto** con l'interesse istituzionale.

Potenziale

L'interesse personale fa soltanto **temere un pregiudizio** per quello istituzionale.

Apparente

Non c'è un interesse privato in conflitto con quello istituzionale, ma **all'esterno emerge una situazione** che lo fa apparire sussistente**.

La legislazione anticorruzione considera il conflitto di interessi un **«fattore di rischio»**: chi agisce con il portato di un interesse personale può essere più facilmente deviato verso comportamenti illeciti. La normativa non ne introduce una disciplina organica, ma mira a singoli e limitati aspetti.

** Cons. St., sez. V, 28/5/2012, n. 3133; Cass. civ., sez. II, 18/5/2001, n. 8853*

*** Es.: art. 78 D.Lgs. 267/2000 (TUEL), che obbliga gli amministratori locali ad astenersi riguardo a interessi propri o di parenti entro il quarto grado, anche quando gli interessi personali coincidano con quelli pubblici*

Il conflitto di interessi «strutturale»

Un’altra ipotesi di conflitto

Può presentarsi quando il conferimento di una carica nelle PA, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico — pur **formalmente in linea con il D.Lgs. 39/2013** — configuri un conflitto non limitato a una tipologia di atti o procedimenti, ma **generalizzato e permanente**, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite.

In altri termini

Quando l’imparzialità dell’attività amministrativa potrebbe essere **pregiudicata in modo sistematico** da interessi personali o professionali derivanti dall’assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del D.Lgs. 39/2013.

Non solo negli incarichi

Il conflitto riferito a un numero elevato di atti o procedimenti può verificarsi non solo nel conferimento di cariche ex D.Lgs. 39/2013, ma anche **all’interno degli uffici**, quando risulti generalizzato e permanente.

Cons. Stato, sez. VI, n. 2069/2022

Il funzionario in conflitto d’interessi (1/2)

Nel quadro normativo italiano **non esiste una definizione univoca** di conflitto d’interessi del pubblico funzionario: i profili si trovano in varie leggi e disposizioni di settore. Con la sentenza n. 2069/2022 (pubblicata il 22/3/2022) il Consiglio di Stato, Sez. VI, ha declinato una definizione generale:

> *Il conflitto di interessi si verifica quando lo svolgimento di una attività sia assegnata a chi, affidatario della cura dell’interesse generale, sia titolare nella vicenda anche di interessi personali, con conseguente «riduzione» del soddisfacimento dell’interesse pubblico.*
>
> **Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2069/2022**

La conseguenza

Il funzionario deve **astenersi** da pratiche e incartamenti e **informare al più presto** i propri superiori gerarchici.

Le norme di riferimento

Il Consiglio di Stato ha declinato la definizione generale richiamando le **norme operative più calzanti** (slide successiva).

Cons. Stato, sez. VI, n. 2069/2022

Il funzionario in conflitto d'interessi (2/2)

La legge sul procedimento (1990)

Responsabile del procedimento e titolari degli uffici competenti per pareri, valutazioni tecniche, atti e provvedimento finale devono **astenersi in caso di conflitto, anche solo potenziale**. È espressione del principio costituzionale di **imparzialità**: le scelte vanno compiute nel rispetto dell'«equidistanza» da tutti coloro che entrano in contatto con il potere pubblico.

Incompatibilità e inconferibilità

Alla stessa esigenza di equidistanza si ispirano le incompatibilità del **Testo unico del 2001** sul pubblico impiego e la disciplina del **2013** su inconferibilità e incompatibilità presso le p.a. e gli enti privati in controllo pubblico; altra disciplina di settore è nel Codice dei contratti (art. 16 D.Lgs. 36/2023).

Il Codice di comportamento (2013)

Il dipendente deve astenersi dal partecipare a decisioni o attività che possano coinvolgere interessi **propri, di parenti, del coniuge** o di soggetti con cui sia in situazione di «grave inimicizia».

Gli effetti sull'atto

La mancata astensione comporta un'**illegittimità procedimentale** che ricade sulla validità dell'atto finale, a meno che si dimostri che l'incompatibilità non ha in alcun modo influenzato il provvedimento, deviandolo dalla sua meta: l'interesse pubblico.

art. 6-bis L. 241/1990

L’obbligo di astensione

Il rimedio, non la disciplina

Malgrado il titolo («Conflitto di interessi»), l’art. 6-bis non disciplina in generale il conflitto, ma ne individua il **rimedio per sterilizzarlo**.

> *Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto anche potenziale*
>
> **Art. 6-bis L. 241/1990, innestato dal comma 41, art. 1, L. 190/2012**

Con un conflitto, attuale o potenziale, scatta un duplice obbligo:

1 • Astenersi

2 • Segnalare il conflitto

Quali soggetti?

Tutti quelli che partecipano all’**intera attività procedimentale**, non solo a quella decisoria — fatto salvo il nuovo Codice dei contratti, che cambia prospettiva (art. 16 D.Lgs. 36/2023).

Anche le fasi istruttorie

L’obbligo scatta anche per i **segmenti prodromici**, di carattere istruttorio lato sensu, destinati a influire sulla decisione finale.

art. 16 D.Lgs. 36/2023 | art. 95 D.Lgs. 36/2023

Il conflitto di interessi negli appalti

Art. 16 D.Lgs. 36/2023 — Conflitto di interessi

1. Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia concreta ed effettiva* alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione.

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

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

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

** Come modificato dall'art. 15-quater D.L. 29/9/2023, conv. in L. 170/2023*

Art. 95, co. 1, lett. b — Cause di esclusione non automatica

La stazione appaltante **esclude** dalla procedura un operatore economico qualora accerti che la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interesse di cui all'art. 16 **non diversamente risolvibile**.

art. 16 D.Lgs. 36/2023

Art. 16: la relazione del Consiglio di Stato

Comma 1	Recepisce la **nozione eurounitaria** di conflitto di interessi, riformulata e semplificata per evitare inutili ridondanze. Il conflitto può riguardare **qualsiasi soggetto**, anche non dipendente della stazione appaltante o dell'ente concedente, che interviene con compiti funzionali (esercizio della funzione amministrativa, escluse mansioni meramente materiali o d'ordine) e può quindi influenzarne il risultato.
Comma 2	Perimetra e rende **tassativa** la nozione comunitaria: date le gravi conseguenze dell'omessa dichiarazione — disciplinari ma soprattutto penali ex art. 323 c.p., poiché la Cassazione intende l'obbligo di astensione come dovere introdotto in via generale e diretta da quella norma — non se ne può accettare una definizione generica e indeterminata. In coerenza con il **principio della fiducia**, la minaccia all'imparzialità va provata da chi invoca il conflitto, su presupposti specifici e documentati e con riferimento a interessi effettivi.
Comma 3	Si limita a prevedere i doveri di chi versa in conflitto: **comunicarlo** alla stazione appaltante o all'ente concedente e **astenersi** dalla procedura di aggiudicazione e dalla fase di esecuzione.
Comma 4	La norma **non riduce il presidio anticorruzione**, che resta invariato ed è anzi esteso con più chiarezza alla fase di esecuzione e ai soggetti non dipendenti della p.a.

art. 16 D.Lgs. 36/2023

Appalti: onere della prova e misure organizzative

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

Art. 16, co. 2 — in coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa

Art. 16, comma 4: cosa devono fare le stazioni appaltanti

- adottare **misure adeguate** per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto nelle procedure di aggiudicazione ed esecuzione
- **vigilare** su dichiarazione e astensione del personale

Per approfondire

Per valutare le circostanze che potrebbero integrare il conflitto ex art. 16:

- Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2023, n. 9850
- Delibera ANAC n. 583 del 16 dicembre 2024
- Parere ANAC Funz. Cons. n. 18 del 30 aprile 2025
- Parere ANAC Funz. Cons. n. 24 del 3 giugno 2025

Conflitto di interessi nei contratti pubblici: il PNA 2025

Rientra nella ratio del Piano di ogni stazione appaltante integrare con **misure organizzative** le prescrizioni dell'art. 16, che impediscono di attribuire compiti funzionali a chi, per un interesse privato, possa influenzare il soddisfacimento degli interessi pubblici. Restano utili, se compatibili, le indicazioni del PNA 2022 (parte speciale «Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici»); la nuova norma suggerisce però misure **ulteriori e più mirate**.

Principali criticità e misure di prevenzione

1 · Mancata conoscenza delle circostanze

Difficoltà nell'individuare le situazioni che richiedono l'astensione.

Misura: dichiarazioni ricche di informazioni; può essere rilevante comunicare il mutamento del nucleo familiare o affettivo, se i nuovi ingressi possono avere significative interazioni con l'amministrazione.

2 · Impossibilità di sostituzione

Mancanza di risorse per sostituire il soggetto in conflitto.

Misure alternative: cogestione procedimentale, tracciamento rafforzato, riduzione della discrezionalità.

3 · Mancata denuncia

Omissione di segnalazioni da parte di chi è a conoscenza del conflitto.

Misure: consentire ai terzi di segnalare potenziali conflitti al RPCT, precisando nell'avviso o atto di indizione le modalità (ad es. via e-mail).

07

Inconferibilità, incompatibilità e pantouflage

IN QUESTA SEZIONE

- Finalità e definizioni del D.Lgs. 39/2013
- Le novità normative 2024-2025
- Vigilanza e sistema sanzionatorio
- Il pantouflage: definizione e norme
- Ambito soggettivo e oggettivo
- Sanzioni e poteri di ANAC

D.Lgs. 39/2013

Inconferibilità e incompatibilità: le finalità

Un microsistema di prevenzione

Ambito di intervento, anch'esso finalizzato a evitare conflitti di interesse, che prevede **limiti di accesso e di permanenza** in alcune cariche.

Mira a **sterilizzare i rischi di indebite pressioni** sull'esercizio delle funzioni, che possono derivare da attività svolte in precedenza.

L'obiettivo del legislatore è evitare menomazioni all'**imparzialità e all'immagine** dell'amministrazione.

Una presunzione assoluta

Le attività sono individuate dal legislatore con una presunzione **iuris et de iure** e determinano l'inconferibilità o l'incompatibilità.

Inconferibilità

L'**impossibilità di conferire** un incarico,

in via temporanea (c.d. **clausola di raffreddamento**) o permanente

Incompatibilità

L'**impossibilità di rivestire contestualmente** incarichi diversi,

con il conseguente **obbligo di optare** per uno dei due

art. 1, c. 2, lett. g, D.Lgs. 39/2013

L’inconferibilità: due categorie

> *La preclusione, permanente o temporanea, a conferire determinati incarichi ad alcuni soggetti*

Definizione di «inconferibilità» — art. 1, co. 2, lett. g, D.Lgs. 39/2013*

Prima categoria

Chi abbia riportato **condanne penali** per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (**reati contro la PA**).

Seconda categoria

Chi abbia svolto **incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato** regolati o finanziati da PA, o svolto attività professionali a favore di questi ultimi.

Il «periodo di raffreddamento»

Per evitare possibili conflitti di interesse si introduce un periodo che deve trascorrere prima che chi ha ricoperto in precedenza determinate cariche possa assumere determinati incarichi.

** Su delega dell’art. 1, co. 49, L. 190/2012, che nell’incipit esplicita il fine della «prevenzione e del contrasto della corruzione nonché della prevenzione dei conflitti di interesse».*

D.Lgs. 39/2013

Il raffreddamento e l'incompatibilità

Il «raffreddamento»

Il periodo che deve intercorrere fra l'**ultima data di svolgimento** dell'attività in conflitto e il **conferimento dell'incarico** successivo.

Ha l'effetto di eliminare o comunque attenuare il rischio delle indebite pressioni ed è **individuato per legge**.

> *L'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico*

Definizione di «incompatibilità» — art. 1, co. 2, lett. h, D.Lgs. 39/2013

L. 21/2024 | Delibera ANAC 200/2025

Le novità normative (1/2)

Su singole fattispecie del D.Lgs. 39/2013 sono intervenute di recente rilevanti novità, **normative e giurisprudenziali**. ANAC ha rilevato alcune criticità con l'**Atto di segnalazione n. 3 del 23 luglio 2025** a Governo e Parlamento (delibera del Consiglio n. 309 del 23 luglio 2025).

L. 5/3/2024, n. 21: modifica dell'art. 4 (inconferibilità nelle PA statali, regionali e locali per chi proviene da enti di diritto privato regolati o finanziati)

Raffreddamento ridotto

Il periodo di raffreddamento passa a **un anno**, in luogo dei due previsti in precedenza.

Nuovo comma 1-bis

Esclude l'inconferibilità se l'incarico, la carica o l'attività professionale ha avuto carattere **occasionale**, o **non esecutivo**, o **di controllo**.

Nuovo comma 1-ter

Se l'inconferibilità è esclusa, servono **presìdi organizzativi e di trasparenza** per gestire i potenziali conflitti di interesse.

ANAC, delibera n. 200 del 14 maggio 2025

Primi parametri interpretativi delle nuove cause esimenti, anche alla luce di casi concreti esaminati.

L. 122/2025 D.L. 25/2025

Le novità normative (2/2)

L. 8/8/2025, n. 122 — art. 2

In vigore dal 24/8/2025, **abroga interamente l'art. 7** del D.Lgs. 39/2013.

D.L. n. 25/2025, art. 12-bis, co. 1, lett. b

Interviene sull'art. 12 («Incompatibilità tra incarichi dirigenziali interni e esterni e cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali») inserendo il nuovo **comma 4-bis**:

> *Gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico sono incompatibili con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di componente dell'organo di indirizzo nella stessa amministrazione o nello stesso ente pubblico che ha conferito l'incarico, ovvero con l'assunzione e il mantenimento, nel corso dell'incarico, della carica di presidente e amministratore delegato nello stesso ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico*

Art. 12, co. 4-bis, D.Lgs. 39/2013

PNA 2025 | Delibera ANAC 328/2025

La vigilanza su inconferibilità e incompatibilità

La vigilanza è demandata all'**azione sinergica** di RPCT e ANAC.

Vigilanza esterna: ANAC

Autorità di garanzia e controllo, esercita la vigilanza anche con **poteri ispettivi**. Ha aggiornato il Regolamento sulla vigilanza in materia di inconferibilità, incompatibilità e regole di comportamento dei pubblici funzionari (Delibera ANAC 30 luglio 2025, n. 328, G.U. n. 192 del 20 agosto 2025).

Allegato 1 al PNA 2025

Schemi esplicativi per una corretta applicazione delle disposizioni del D.Lgs. 39/2013.

Vigilanza interna: il RPCT

1. definisce nella sottosezione del PIAO (o nel PTPCT) il processo di **acquisizione delle dichiarazioni** ex art. 20 e le fasi di **controllo sulla veridicità** delle autodichiarazioni
2. **supporta** l'organo conferente nell'iter di conferimento degli incarichi
3. **contesta** all'interessato l'esistenza di situazioni di inconferibilità o l'insorgere di incompatibilità
4. **accerta** i presupposti per esercitare i poteri sanzionatori ex artt. 18 e 20, co. 5
5. **segnala** ad ANAC le possibili violazioni emerse nel monitoraggio e nel controllo

artt. 15-19 D.Lgs. 39/2013

Il sistema sanzionatorio del D.Lgs. 39/2013

La normativa prevede un **autonomo e articolato sistema di sanzioni**.

Nullità

dell'incarico illegittimamente conferito (art. 17)

3 mesi

di interdizione dalle nomine per chi conferisce l'incarico (art. 18, co. 2)

3 anni

senza altri incarichi per il beneficiario che ha taciuto la situazione di conflitto originaria

15 giorni

dalla contestazione: poi decadenza e risoluzione del contratto, in caso di incompatibilità (art. 19)

Chi irroga le sanzioni: il RPC (art. 15) e l'ANAC (art. 16)

Delibera ANAC n. 1201 del 18/12/2019

L’inconferibilità ex art. 3 non è una sanzione

La natura giuridica

Secondo l’orientamento «granitico» dell’Autorità, l’inconferibilità ex art. 3 D.Lgs. 39/2013 non rientra tra le misure sanzionatorie penali o amministrative, ma tra gli **strumenti di prevenzione della corruzione** e di garanzia dell’imparzialità dell’amministrazione.

Lo scopo

Evitare che la funzione amministrativa sia esercitata da soggetti che abbiano dimostrato la propria **inidoneità alla spendita di poteri pubblici**, conformemente ai principi dell’art. 97 Cost.

La valutazione ex ante del legislatore

In alcune fattispecie specifiche, la condanna penale può mettere in pericolo interessi connessi all’amministrazione, esponendola a un pregiudizio derivante dalla permanenza dell’impiegato nell’ufficio.

Il pregiudizio riguarda la **«credibilità» dell’amministrazione** presso il pubblico, che rischia di essere incrinata dall’«ombra» gravante su di essa a causa dell’accusa che colpisce una persona attraverso la quale l’istituzione stessa opera.

La misura del pantouflage

«Revolving doors»: il divieto di passare al privato dopo il servizio

> *Divieto di svolgere attività lavorativa o professionale, successiva alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, presso i soggetti privati destinatari dell'attività della PA per un periodo di tre anni*

Definizione — una fattispecie di «incompatibilità successiva» alla cessazione dal servizio

3 anni

di divieto dopo la cessazione del rapporto (c.d. revolving doors)

La misura mira a scongiurare che:

- il dipendente si **precostituisca situazioni lavorative vantaggiose** presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro
- soggetti privati esercitino **pressioni o condizionamenti** sui compiti istituzionali, prospettando al dipendente assunzioni o incarichi una volta cessato dal servizio

art. 53, c. 16-ter, D.Lgs. 165/2001

art. 21 D.Lgs. 39/2013

Pantouflage: i riferimenti normativi

> *I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle p.a. di cui all'art. 1, co. 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della p.a. svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.*

Art. 53, co. 16-ter, D.Lgs. 165/2001 (introdotto dall'art. 1, co. 42, L. 190/2012)

Art. 21 D.Lgs. 39/2013

1. Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.

art. 53, c. 16-ter, D.Lgs. 165/2001

Pantouflage: una norma poco chiara

> *Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente precostituirsi delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine posizione e potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto*

La ratio del divieto

Una collocazione poco consona

La disposizione non brilla né per chiarezza né per completezza: è innestata nel testo unico del pubblico impiego (D.Lgs. 165/2001), in un unico comma (16-ter) di un articolo rubricato «incompatibilità, cumulo di impieghi e di incarichi», dedicato soprattutto agli **incarichi extraprofessionali**.

Nei due alinea del comma sono contenuti, in modo eccessivamente stringato, sia i **limiti ai futuri incarichi** sia le **sanzioni**.

I chiarimenti

- **Linee guida ANAC** sul divieto di pantouflage — Delibera n. 493 del 25 settembre 2024
- Ambito soggettivo e oggettivo: **Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 9684 del 4/11/2022**

art. 21 D.Lgs. 39/2013

Pantouflage: l'ambito soggettivo

Il divieto si applica non solo ai **dipendenti delle PA** di cui all'art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/2001, ma anche a chi svolge un **incarico in enti pubblici** e in **enti di diritto privato in controllo pubblico**, definiti dall'art. 1, co. 2, lett. b) e c) del D.Lgs. 39/2013.

Lett. b) — Enti pubblici

«Gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, comunque denominati, istituiti, vigilati, finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero i cui amministratori siano da questa nominati»

Lett. c) — Enti di diritto privato in controllo pubblico

«Le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi»

Pantouflage: enti di destinazione e ambito oggettivo

I soggetti privati che assumono

Lettura ampia di «soggetti privati» (enti di destinazione): associazioni, fondazioni, federazioni di natura privatistica, imprese e studi professionali, ad esempio **studi legali e di ingegneria e architettura**.

Quando non si applica

- agli enti privati costituiti **dopo la cessazione** del rapporto di pubblico impiego
- alle **società in house**, longa manus delle PA (salvo un dualismo di interessi accertato nel caso concreto)

L'ambito oggettivo: i poteri autoritativi e negoziali

ANAC ritiene necessario perimetrare il «potere autoritativo e negoziale» esercitato nei tre anni prima della cessazione verso il soggetto privato di destinazione. Implica l'adozione di provvedimenti che **incidono unilateralmente** sulle situazioni giuridiche dei destinatari, tra cui:

- la conclusione di **contratti** per beni, servizi o lavori
- provvedimenti con **effetti favorevoli**: autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere
- **atti endoprocedimentali obbligatori** (pareri, perizie, certificazioni) che incidono sul provvedimento finale, anche se firmato da altri
- atti adottati nell'esercizio di **poteri ispettivi**

Pantouflage: le sanzioni

Nullità

dell’incarico

Interdizione

per tre anni dai contratti con l’amministrazione di provenienza e con le sue società in house

Restituzione

integrale del compenso

A chi si applicano

A prescindere dalla nullità, che riguarda l’incarico e si riverbera su entrambe le parti del rapporto, le sanzioni si applicano:

- solo all’**ex dipendente**, per la restituzione dell’emolumento ricevuto
- alla **società che assume**, per l’interdizione

Un profilo critico

La restituzione dell’emolumento — di dubbia legittimità soprattutto se ricollegata a prestazioni comunque svolte — non appare una sanzione amministrativa in senso stretto, ma una sorta di **sanzione civilistica**, che finisce per favorire il datore di lavoro, che riotterrebbe l’emolumento.

Delibera ANAC 329/2025

Pantouflage: chi accerta e sanziona

La norma resta completamente silente su chi e come debba accertare le violazioni e irrogare le sanzioni

ANAC rivendica il potere

Interpretando in senso ampliativo il potere consultivo e di vigilanza (art. 1, co. 2, lett. e ed f, L. 190/2012; art. 16 D.Lgs. 39/2013), rivendica **vigilanza e accertamento** delle violazioni del comma 16-ter.

Il TAR lo nega

In un primo momento la giurisprudenza amministrativa nega all'Autorità ogni prerogativa di vigilanza (TAR Lazio, Roma, sez. I, 27 novembre 2018, n. 11494).

Il Consiglio di Stato lo riconosce

Pieno accoglimento: riconosciuti ad ANAC anche i **poteri di irrogazione delle sanzioni** (Cons. Stato, sez. V, 29 ottobre 2019, n. 7411).

Il nuovo Regolamento

Delibera ANAC 30 luglio 2025, n. 329: revisione del Regolamento sulla funzione di vigilanza e sanzionatoria (G.U. 20 agosto 2025, n. 192).

08

Il whistleblowing

IN QUESTA SEZIONE

- Evoluzione normativa e D.Lgs. 24/2023
- Chi è e quando può segnalare
- Cosa si può segnalare
- I canali di segnalazione
- Il sistema di protezione
- Il ruolo e le sanzioni di ANAC

La figura e le tutele del whistleblower



Una misura generale di prevenzione

Le segnalazioni sono uno strumento di prevenzione utile perché:

Fanno emergere gli illeciti

Consentono di far emergere illeciti commessi nel contesto lavorativo che, diversamente, **resterebbero sotto traccia**.

Diffondono la cultura della legalità

Favoriscono l'affermazione di una cultura della legalità, delle regole, della collaborazione e quindi dell'**integrità dei lavoratori**.

Whistleblowing: l'evoluzione normativa

Excursus dei riferimenti normativi

2012 Art. 54-bis D.Lgs. 30/3/2001, n. 165, introdotto dall'art. 1, co. 51, **L. 190/2012**

2014 **D.L. 24 giugno 2014, n. 90**, conv. in L. 11/8/2014, n. 114: introduce **ANAC** tra i soggetti destinatari delle segnalazioni

2019 **Direttiva (UE) 2019/1937** del Parlamento europeo e del Consiglio del 23/10/2019, sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione

2023 **D.Lgs. 10/3/2023, n. 24**, di attuazione della direttiva

2023 **Linee guida ANAC** (Delibera del Consiglio n. 311 del 12/7/2023) sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e delle disposizioni normative nazionali

La Direttiva (UE) 2019/1937: contenuti e obiettivi

Contiene principi generali e specifici che i legislatori nazionali devono trasporre nei propri ordinamenti, nel rispetto delle peculiarità e senza ridurre il livello di protezione già offerto dagli Stati membri (**clausola di non regressione**, art. 25).

Gli elementi di novità

Il ruolo del whistleblowing

Strumento di **prevenzione degli illeciti** e manifestazione di un **diritto umano**: la libertà di espressione.

Norme minime comuni

Disciplinare la protezione dei whistleblower nell'Unione con **norme minime comuni** di tutela, per dare uniformità alle normative nazionali.

Pubblico e privato

Tutela **senza differenziazione** tra settore pubblico e privato, per far emergere illeciti anche nelle imprese e aziende private di svariati settori del mercato.

La Direttiva 2019/1937: chi è protetto

Non solo i lavoratori in senso stretto

Le misure di protezione sono rivolte al **maggior numero possibile di categorie di persone** che, per le loro attività professionali — remunerate o meno — hanno un accesso privilegiato a informazioni sulle violazioni che è utile segnalare nell'interesse pubblico e sono **a rischio di ritorsioni**.

La protezione si applica:

- alle persone con qualifica di **«lavoratore»**: chi fornisce, per un certo periodo, a favore di terzi e sotto la loro direzione, prestazioni in cambio di una retribuzione
- ai lavoratori con **contratti atipici**: a tempo parziale, a tempo determinato, con contratto o rapporto con un'agenzia interinale, rapporti di lavoro precari
- ai **dipendenti pubblici**, agli impiegati di servizio pubblico e a qualsiasi altra persona che lavori nel settore pubblico

Il D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24

Il provvedimento attuativo della Direttiva (UE) 2019/1937

Un testo unico

Raccoglie in un **unico testo normativo** l'intera disciplina dei canali di segnalazione e delle tutele riconosciute ai segnalanti, sia del settore pubblico sia privato.

Una disciplina organica

Disciplina **organica e uniforme**, finalizzata a una maggiore tutela del whistleblower, perché sia incentivato a segnalare illeciti nei limiti e con le modalità indicate nel decreto.

Le finalità

Da un lato

Garantire la **libertà di espressione e di informazione**, che comprende il diritto di ricevere e di comunicare informazioni, nonché la libertà e il pluralismo dei media.

Dall'altro

Uno strumento per **contrastare e prevenire la corruzione** e la cattiva amministrazione nel settore pubblico e privato.

artt. 1 e 2 D.Lgs. 24/2023

Chi è il whistleblower

Prima

Il **dipendente** che segnala condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza **in ragione del rapporto di lavoro**.

Ora

La **persona** che segnala, divulga ovvero denuncia all'Autorità giudiziaria o contabile **violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea** (illeciti civili, amministrativi, condotte illecite ai sensi del D.Lgs. 231/2001, illeciti penali e contabili) che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui è venuta a conoscenza **in un contesto lavorativo pubblico o privato**.

Quando si può segnalare?

A Durante il rapporto

Quando il rapporto giuridico è **in corso**.

B Prima del rapporto

Quando il rapporto non è ancora iniziato, se le informazioni sono state acquisite durante la **selezione** o in altre fasi precontrattuali.

C Nel periodo di prova

Durante il **periodo di prova**.

D Dopo il rapporto

Dopo lo scioglimento del rapporto, se le informazioni sono state acquisite **prima dello scioglimento** (es. pensionati).

Chi è protetto oltre al segnalante

L'estensione delle tutele: una novità del D.Lgs. 24/2023

La tutela è riconosciuta anche a chi potrebbe subire ritorsioni, anche indirette, per il **ruolo assunto nel processo di segnalazione**, divulgazione pubblica o denuncia, o per il **rapporto che lo lega** al segnalante o denunciante.

Il facilitatore

Persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione, operante nel **medesimo contesto lavorativo**; la sua assistenza deve rimanere riservata.

Le persone legate al segnalante

Persone del medesimo contesto lavorativo legate al segnalante, al denunciante o a chi ha effettuato una divulgazione pubblica da uno **stabile legame affettivo o di parentela** entro il quarto grado.

I colleghi di lavoro

Colleghi che lavorano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante e hanno con lui un **rapporto abituale e corrente**.

Gli enti

Enti di **proprietà** del segnalante o per i quali lavora, ed enti che operano nel medesimo contesto lavorativo.

Cosa si può segnalare (1/3)

> *Violazioni che ledono l'interesse pubblico o l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione o dell'ente*

L'oggetto della segnalazione

Violazioni tipizzate

Le violazioni segnalate devono essere quelle **tipizzate** e incidere sull'interesse pubblico o sull'integrità della PA o dell'ente.

Cosa è escluso

Contestazioni, rivendicazioni o richieste legate a un **interesse personale** del segnalante, che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, anche con le figure gerarchicamente sovraordinate.

I motivi sono irrilevanti

I motivi che hanno indotto a segnalare **non rilevano** ai fini del riconoscimento delle tutele previste dal decreto.

Cosa si può segnalare (2/3): violazioni nazionali

Comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato e che consistono in **violazioni di disposizioni normative nazionali**:

Illeciti

Amministrativi, contabili, civili o penali.

Condotte ex D.Lgs. 231/2001

Reati presupposto, ad esempio: indebita percezione di erogazioni; truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'UE per conseguire erogazioni pubbliche; frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico; frode nelle pubbliche forniture.

Modelli 231

Violazioni dei **modelli di organizzazione e gestione** previsti dal D.Lgs. 231/2001.

E le irregolarità?

Non sono più incluse tra le violazioni del diritto nazionale, ma possono costituire **«elementi concreti»** (indici sintomatici) — art. 2, co. 1, lett. b, D.Lgs. 24/2023 — tali da far ritenere al segnalante che potrebbe essere commessa una delle violazioni previste dal decreto.

Cosa si può segnalare (3/3): violazioni europee

Comportamenti, atti od omissioni che ledono l'interesse pubblico o l'integrità della PA o dell'ente privato

Illeciti negli atti dell'Unione europea relativi ai settori:

- appalti pubblici
- servizi, prodotti e mercati finanziari; prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo
- sicurezza e conformità dei prodotti
- sicurezza dei trasporti
- tutela dell'ambiente
- radioprotezione e sicurezza nucleare
- sicurezza di alimenti e mangimi, salute e benessere degli animali
- salute pubblica
- protezione dei consumatori
- tutela della vita privata, protezione dei dati personali, sicurezza delle reti e dei sistemi informativi

Interessi finanziari dell'UE

Atti od omissioni che **ledono gli interessi finanziari** dell'Unione.

Mercato interno

Atti od omissioni riguardanti il mercato interno (ad esempio violazioni in materia di **concorrenza e di aiuti di Stato**).

Le finalità degli atti UE

Atti o comportamenti che **vanificano l'oggetto o la finalità** delle disposizioni degli atti dell'Unione.

Come si può segnalare

Le segnalazioni vanno trasmesse attraverso i canali appositamente predisposti

Attenzione

La scelta del canale non è più rimessa alla discrezione del whistleblower: in via prioritaria è favorito il **canale interno** e, solo al ricorrere di una delle condizioni dell'art. 6, è possibile una **segnalazione esterna**.

Nel settore pubblico possono essere utilizzati i seguenti canali di segnalazione:

Canale interno

Il canale da utilizzare **in via prioritaria**

Canale esterno

Solo alle condizioni dell'art. 6; autorità competente: **ANAC**

Divulgazione pubblica

Alle condizioni previste dal decreto

Denuncia

All'Autorità **giudiziaria o contabile**

art. 4 D.Lgs. 24/2023

Il canale interno

> *I soggetti del settore pubblico e i soggetti del settore privato, sentite le rappresentanze o le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015, attivano propri canali di segnalazione, che garantiscano, anche tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.*

Art. 4 D.Lgs. 24/2023

A chi è affidata la gestione

- a una **persona o a un ufficio interno autonomo** dedicato, con personale specificamente formato
- oppure a un **soggetto esterno**, anch'esso autonomo e con personale specificamente formato

Che cosa resta riservato

Identità di segnalante, persona coinvolta e persone menzionate; contenuto della segnalazione e documentazione — anche con strumenti di **crittografia**.

art. 6 D.Lgs. 24/2023

Il canale esterno

Si può ricorrere al canale esterno quando:

a nel contesto lavorativo **non è prevista l'attivazione obbligatoria** del canale interno, oppure questo non è attivo o non è conforme all'art. 4

b la persona ha già effettuato una segnalazione interna **che non ha avuto seguito**

c ha fondati motivi di ritenere che la segnalazione interna **non avrebbe efficace seguito** o potrebbe determinare il **rischio di ritorsione**

d ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un **pericolo imminente o palese** per il pubblico interesse

L'Autorità competente: ANAC

Per le segnalazioni esterne, anche del settore privato, è competente l'**ANAC**.

È possibile segnalare all'Autorità **solo se ricorre una delle condizioni** indicate.

La divulgazione pubblica

> *Rendere di pubblico dominio informazioni sulle violazioni tramite la stampa o mezzi elettronici o comunque tramite mezzi di diffusione in grado di raggiungere un numero elevato di persone*

Che cosa significa divulgare pubblicamente

Il segnalante è protetto se, al momento della divulgazione, ricorre una di queste condizioni:

1. ha già effettuato una segnalazione interna ed esterna, o direttamente esterna, **senza riscontro** nei termini sulle misure adottate

2. ha fondato motivo di ritenere che la violazione costituisca un **pericolo imminente o palese** per il pubblico interesse

3. ha fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna comporti **rischio di ritorsioni** o non abbia efficace seguito per le circostanze del caso: ad esempio prove che possano essere occultate o distrutte, o il fondato timore che chi riceve la segnalazione sia **colluso o coinvolto** nella violazione

La denuncia all'Autorità giudiziaria

Una possibilità confermata

In linea con la disciplina precedente, il D.Lgs. 24/2023 riconosce ai soggetti tutelati la possibilità di rivolgersi alle **Autorità giudiziarie** per denunciare condotte illecite conosciute in un contesto lavorativo pubblico o privato.

Ambiti diversi

L'obbligo degli artt. 361 e 362 c.p. riguarda **solo i reati procedibili d'ufficio**: un ambito più ristretto di quello delle segnalazioni del whistleblower, che può segnalare anche illeciti di altra natura.

Pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio

In linea con le LLGG ANAC n. 469/2021: anche se hanno segnalato tramite canali interni o esterni, **restano obbligati a denunciare** all'Autorità giudiziaria i fatti penalmente rilevanti e le ipotesi di danno erariale (art. 331 c.p.p.; artt. 361 e 362 c.p.).

Le tutele valgono anche qui

Se il dipendente pubblico denuncia un reato ai sensi degli artt. 361 o 362 c.p. e poi viene discriminato per la segnalazione, **beneficia delle tutele** previste dal decreto per le ritorsioni subite.

Le condizioni per la protezione: la buona fede

La buona fede del segnalante

Il segnalante beneficia delle tutele solo se, **al momento della segnalazione**, aveva fondato motivo di ritenere che le informazioni sulle violazioni segnalate, divulgate o denunciate **fossero vere**.

I motivi non contano

Sono del tutto irrilevanti, ai fini della protezione, i **motivi** che hanno indotto a segnalare, denunciare o divulgare.

N.B. — Quando le tutele non sono garantite

Se è accertata, **anche con sentenza di primo grado**, la responsabilità penale del segnalante per diffamazione o calunnia (o per gli stessi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile), ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave, **le tutele non sono garantite** e al segnalante o denunciante è irrogata una **sanzione disciplinare**.

Il sistema di protezione del D.Lgs. 24/2023

Tutela della riservatezza

Protezione dalle ritorsioni

Misure di sostegno

Limitazioni della responsabilità

L'estensione delle tutele: le misure di protezione si applicano anche

- al **facilitatore**, che assiste il segnalante nel medesimo contesto lavorativo e la cui assistenza deve rimanere riservata
- alle **persone del medesimo contesto lavorativo** legate al segnalante da uno stabile legame affettivo o di parentela entro il quarto grado
- ai **colleghi di lavoro** con un rapporto abituale e corrente
- agli **enti** di proprietà del segnalante o per i quali lavora, e a quelli che operano nel medesimo contesto lavorativo

Anche questi soggetti, oltre al segnalante, possono **comunicare le ritorsioni ad ANAC**.

art. 12 D.Lgs. 24/2023

La tutela della riservatezza

Sottratta all'accesso

La segnalazione è sottratta all'**accesso agli atti** amministrativi e all'**accesso civico generalizzato**.

> *L'identità del segnalante non può essere rivelata a persone diverse da quelle competenti a ricevere o a dare seguito alle segnalazioni*
>
> **Art. 12 D.Lgs. 24/2023**

Non solo il nome

Il divieto riguarda anche **tutti gli elementi della segnalazione** da cui si possa ricavare, anche indirettamente, l'identità del segnalante.

L'identità del segnalante è tutelata:

- nel **procedimento penale**, fino a quando vige il segreto istruttorio ex art. 329 c.p.p. (finché l'imputato non possa conoscere gli atti e comunque non oltre la chiusura delle indagini preliminari)
- nel procedimento dinanzi alla **Corte dei conti**, fino alla chiusura della fase istruttoria
- nel **procedimento disciplinare**: l'identità può essere rivelata solo se indispensabile alla difesa dell'incolpato e con il **consenso espresso** del segnalante

Persone coinvolte e menzionate

Soggetti pubblici e privati, ANAC e le autorità cui ANAC trasmette le segnalazioni esterne tutelano l'identità delle **persone coinvolte (segnalate) e menzionate** con le stesse garanzie del segnalante, fino alla conclusione dei procedimenti avviati.

art. 13 D.Lgs. 24/2023 | Reg. (UE) 2016/679

Privacy e procedure di whistleblowing

La gestione delle segnalazioni comporta un **trattamento di dati personali**: per non incorrere in responsabilità occorrono gli adempimenti seguenti.

Minimizzazione (comma 2)

Il responsabile whistleblowing **non può detenere dati personali manifestamente inutili** al trattamento di una specifica segnalazione; se raccolti accidentalmente, vanno **cancellati immediatamente**.

Principi e informative

I trattamenti sono effettuati dai soggetti dell'art. 4 (RPCT e suo staff) nel rispetto degli artt. 5 e 25 del Reg. (UE) 2016/679 o degli artt. 3 e 16 del D.Lgs. 51/2018, fornendo **idonee informazioni** a segnalanti e persone coinvolte (artt. 13 e 14 GDPR o art. 11 D.Lgs. 51/2018) e adottando misure a tutela dei diritti degli interessati.

Modello di gestione e DPIA (comma 6)

I soggetti dell'art. 4 definiscono il proprio modello di ricevimento e gestione delle segnalazioni interne, con **misure tecniche e organizzative** adeguate ai rischi, sulla base di una **valutazione d'impatto** sulla protezione dei dati.

art. 17 D.Lgs. 24/2023

La protezione dalle ritorsioni

È vietata ogni forma di ritorsione, anche solo tentata o minacciata

> *Qualsiasi comportamento, atto od omissione, anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione, della denuncia all'autorità giudiziaria o contabile o della divulgazione pubblica e che provoca o può provocare alla persona segnalante o alla persona che ha sporto la denuncia, in via diretta o indiretta, un danno ingiusto*

Una nozione ampia di ritorsione

Elenco esemplificativo e non esaustivo

- licenziamento, sospensione o misure equivalenti
- retrocessione di grado o mancata promozione
- modifica di funzioni, luogo o orario di lavoro; riduzione dello stipendio
- note di demerito
- adozione di sanzioni disciplinari
- coercizione, intimidazione, molestie
- discriminazioni
- mancato rinnovo o risoluzione anticipata del rapporto di lavoro

art. 19 D.Lgs. 24/2023

Ritorsioni: a chi compete e onere della prova

ANAC

La gestione delle comunicazioni di ritorsioni, nel settore pubblico e privato, compete all'**ANAC**.

Per acquisire elementi istruttori può avvalersi dell'**Ispettorato della funzione pubblica** e dell'**Ispettorato nazionale del lavoro** (accordi ex art. 15 L. 241/1990), ferma restando la sua competenza esclusiva sulla valutazione e sulle sanzioni dell'art. 21.

L'inversione dell'onere della prova

Nei procedimenti giudiziari, amministrativi o stragiudiziali sui comportamenti vietati verso i segnalanti **si presume** che siano stati posti in essere a causa della segnalazione, della divulgazione o della denuncia.

L'onere di provare che sono motivati da ragioni estranee è **a carico di chi li ha posti in essere**.

Autorità giudiziaria

La dichiarazione di **nullità degli atti ritorsivi** spetta all'Autorità giudiziaria.

Il limite

L'inversione dell'onere della prova **non opera** a favore delle persone e degli enti diversi dal segnalante (art. 5, co. 3: ad esempio facilitatori, colleghi).

art. 18 D.Lgs. 24/2023

Le misure di sostegno

> *È istituito presso l'ANAC l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno. L'elenco, pubblicato dall'ANAC sul proprio sito, contiene gli enti del Terzo settore che esercitano, secondo le previsioni dei rispettivi statuti, le attività di cui all'articolo 5, comma 1, lettere v) e w), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, e che hanno stipulato convenzioni con ANAC.*

Art. 18 D.Lgs. 24/2023

Informazioni, assistenza e consulenze gratuite su:

- **modalità di segnalazione**
- **protezione dalle ritorsioni** offerta dalle norme nazionali ed europee
- **diritti della persona coinvolta**
- modalità e condizioni di accesso al **patrocinio a spese dello Stato**

art. 20 D.Lgs. 24/2023

Le limitazioni della responsabilità

Non è punibile chi rivela o diffonde informazioni sulle violazioni:

- coperte dall'**obbligo di segreto** (escluse le informazioni classificate, il segreto professionale forense e medico e la segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali)
- relative alla tutela del **diritto d'autore**
- relative alla **protezione dei dati personali**
- che **offendono la reputazione** della persona coinvolta o denunciata

> *...quando, al momento della rivelazione o diffusione, vi fossero fondati motivi per ritenere che la rivelazione o diffusione delle stesse informazioni fosse necessaria per svelare la violazione e la segnalazione, la divulgazione pubblica o la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile è stata effettuata nelle modalità richieste*

Quando opera la scriminante penale

I limiti

Salvo che il fatto costituisca reato, è esclusa la responsabilità, anche civile o amministrativa, per l'**acquisizione delle informazioni** o l'accesso alle stesse. Restano ferme le responsabilità per le attività rivelatrici **non strettamente necessarie** a svelare la violazione.

art. 16 D.Lgs. 24/2023

La perdita delle tutele



Quando le tutele non sono garantite

Quando è accertata, **anche con sentenza di primo grado**, la responsabilità penale della persona segnalante per i reati di **diffamazione o di calunnia** o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria o contabile, ovvero la sua **responsabilità civile**, per lo stesso titolo, nei casi di **dolo o colpa grave**, le tutele non sono garantite e alla persona segnalante o denunciante è irrogata una **sanzione disciplinare**.

artt. 10 e 21 D.Lgs. 24/2023

Il ruolo dell'ANAC: potere sanzionatorio e regolatorio

€ 10.000–50.000

ritorsioni; segnalazione ostacolata o tentativo di ostacolarla; violazione dell'obbligo di riservatezza (art. 12)

€ 10.000–50.000

canali non istituiti; procedure non adottate o non conformi agli artt. 4 e 5; mancata verifica e analisi delle segnalazioni

€ 500–2.500

caso dell'art. 16, co. 3 (perdita delle tutele), salvo condanna anche in primo grado per diffamazione o calunnia

Potere sanzionatorio (art. 21)

ANAC applica al responsabile le **sanzioni amministrative pecuniarie** indicate sopra.

Potere regolatorio (art. 10)

ANAC adotta le **linee guida** sulle procedure per presentare e gestire le segnalazioni **esterne** e riesamina le proprie procedure almeno ogni tre anni. A differenza della L. 179/2017, non elabora più Linee guida sulle procedure di segnalazione interna negli enti.

Linee guida ANAC: Delibera del Consiglio n. 311 del 12/7/2023

Delibera ANAC 344/2026

Riservatezza violata: sanzioni per 15.000 euro

€ 15.000

di sanzioni ai membri dell'Organo di gestione delle segnalazioni di una società privata

Il procedimento ANAC era volto ad accertare:

- l'eventuale **mancato svolgimento** delle attività di verifica e analisi della segnalazione interna (art. 21, co. 1, lett. b, D.Lgs. 24/2023)
- la **violazione dell'obbligo di riservatezza** dell'identità del segnalante (art. 12; sanzionabile ex art. 21, co. 1, lett. a)

> *La violazione dell'obbligo di riservatezza non viene integrata solamente con una condotta attiva volta a fornire, a terzi non autorizzati, l'identità del segnalante, essendo sufficiente che i gestori forniscano le informazioni da cui possa evincersi, direttamente o indirettamente, tale identità*
>
> Delibera ANAC n. 344 del 9 settembre 2026

Le strategie di de-identificazione

ANAC ricorda l'importanza di strategie efficaci, come ingenerare negli intervistati l'idea di un **«falso target»**: indagini su una rosa più ampia di pratiche o soggetti, o «mimetizzare» la segnalazione in una presunta operazione di **compliance auditing** programmata o straordinaria.

09

La rotazione del personale

IN QUESTA SEZIONE

- Riferimenti normativi
- Rotazione ordinaria e straordinaria
- Opportunità e criticità
- Cosa fare e cosa non fare
- Il programma di rotazione
- Le misure alternative

L. 190/2012 PNA 2016

Il programma di rotazione del personale

Riferimenti normativi

- L. 190/2012: art. 1, co. 4, lett. e) e co. 10, lett. b)
- PNA 2016 (Delibera ANAC n. 831 del 3/8/2016)
- Rotazione straordinaria: D.Lgs. 165/2001, art. 16, co. 1, lett. l-quater (aggiunta dall'art. 1, co. 24, D.L. 95/2012, conv. L. 135/2012)

Chi fa che cosa

Negli enti locali **la Giunta approva i criteri**, inseriti nel PIAO o nei regolamenti di organizzazione del personale; la pianificazione avviene con provvedimenti di carattere generale.

Il **RPCT** verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione negli uffici a più elevato rischio di reati di corruzione (art. 1, co. 10, lett. b).

Rotazione ordinaria

Misura organizzativa **preventiva**: spostamento periodico dei dipendenti dall'ufficio o servizio cui sono preposti ad altri uffici o servizi, per **limitare il consolidarsi di relazioni** che possano alimentare dinamiche improprie legate alla permanenza nel tempo nello stesso ruolo o funzione (PNA 2016).

Rotazione straordinaria

Rotazione «del personale nei casi di **avvio di procedimenti penali o disciplinari** per condotte di natura corruttiva».

Delibera ANAC 345/2020

Rotazione ordinaria e straordinaria: le differenze

Rotazione straordinaria

Misura di carattere **successivo** al verificarsi di fenomeni corruttivi.

Il D.Lgs. 165/2001 la prevede «nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

Ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater, **i dirigenti** monitorano le attività a più elevato rischio nel proprio ufficio e dispongono, con **provvedimento motivato**, la rotazione del personale in questi casi.

Chi adotta il provvedimento — Delibera ANAC n. 345 del 22/4/2020

Negli enti locali:

- i **dirigenti**, per il proprio personale
- il **Sindaco**, per il direttore generale e il segretario comunale, e negli enti di piccole dimensioni

Mai competenza del RPCT

La rotazione: opportunità e criticità

Uno strumento ordinario di organizzazione e di utilizzo ottimale delle risorse umane

L'alternanza riduce il rischio che un dipendente, occupandosi a lungo delle stesse attività, servizi e procedimenti e relazionandosi sempre con gli stessi utenti, sia sottoposto a **pressioni esterne** o instauri rapporti in grado di attivare **dinamiche inadeguate**.

Opportunità

Criterio organizzativo che contribuisce alla **formazione del personale**, accrescendo conoscenze e preparazione professionale. Le competenze multitasking danno **flessibilità all'organizzazione**, anche rispetto agli obiettivi da raggiungere, in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive.

Criticità

Lo spostamento del personale, se non correttamente programmato, può determinare **inefficienze e malfunzionamenti** nell'erogazione dei servizi.

Rischio di **depauperamento delle conoscenze** e delle competenze nei settori interessati.

Va attuata in logica di complementarietà con altre misure e, soprattutto, attentamente programmata

Rotazione: cosa fare e cosa non fare

Presupposto: l'individuazione dei criteri di rotazione

Cosa non fare

- adottare la misura in via **emergenziale, adempimentale o punitiva**
- disporre rotazioni che sottraggano **competenze specialistiche** a uffici con attività ad elevato contenuto tecnico (individuare il nocciolo di professionalità e competenze infungibili)
- ruotare **contestualmente dirigente ed E.Q.** dello stesso settore

Cosa fare

- individuare le **priorità** in base alla durata della permanenza e ai settori più a rischio (dalla mappatura dei processi), con criterio di **gradualità**
- accompagnare la misura con **formazione** e affiancamento per la riqualificazione professionale (misure complementari di sostegno)
- prevedere **misure alternative** in caso di infungibilità (categorie o professionalità specifiche, requisiti di reclutamento, abilitazione e iscrizione all'albo): ad es. la **segregazione delle funzioni**
- prevedere un **periodo di raffreddamento** (cooling-off period), trascorso il quale lo stesso incarico può essere riassegnato alla stessa persona

I contenuti del programma di rotazione

Durata e tempi di attuazione

La rotazione va programmata su **base pluriennale**, tenendo conto dei vincoli soggettivi e oggettivi.

Calendario della rotazione

Con individuazione delle **posizioni dirigenziali e di E.Q.** Negli uffici a più elevato rischio è preferibile fissare la durata dell'incarico al **limite minimo legale**.

Alla scadenza, la responsabilità dell'ufficio dovrebbe di regola passare ad **altro dirigente**, a prescindere dall'esito della valutazione del dirigente uscente.

Monitoraggio e verifica

Tempi e modalità, con **motivazione** dell'eventuale scostamento.

La finalità

Evitare che la rotazione sia impiegata **al di fuori di un programma predeterminato** e possa essere intesa o utilizzata in maniera non funzionale alla prevenzione della cattiva amministrazione e della corruzione.

Delibera ANAC 181/2023

Rotazione e misure alternative: un caso ANAC

Anche la Polizia Locale

La rotazione va applicata anche alla **Polizia Locale** e ai vertici della polizia urbana.

Delibera ANAC n. 181 del 3 maggio 2023

Atto di constatazione del **mancato adeguamento** di un comune alla raccomandazione inviata a ottobre 2022.

Il caso

ANAC aveva sollecitato l'ente a integrare il PTPCT 2022-2024 recependo le indicazioni del PNA 2019 sulla rotazione, con particolare riguardo al Corpo di Polizia Locale: serviva un'**adeguata programmazione** della misura o l'introduzione di **misure alternative**, per evitare che i processi decisionali si concentrassero sugli stessi dipendenti.

Trascorso il termine, dalla verifica è emerso che **non erano stati apportati adeguamenti**: il Comune aveva motivato la mancata rotazione, ma senza individuare misure alternative che non fossero meramente riproduttive del PNA.

10

La trasparenza

Argomenti trattati

IN QUESTA SEZIONE

- La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione
- Obblighi di pubblicazione (accesso civico semplice) e accesso civico generalizzato
- Gli obblighi di pubblicazione e il regime sanzionatorio
- Accesso civico generalizzato e accesso agli atti ai sensi della L. 241/90

art. 1 D.Lgs. 33/2013

La trasparenza: terza direttrice della strategia di prevenzione

> *Accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*

Definizione — art. 1 D.Lgs. 33/2013

> *Il governo del potere pubblico in pubblico*

N. Bobbio, «La democrazia e il potere invisibile», Riv. it., 1980

In democrazia l'esercizio trasparente del potere è:

- strumento di **controllo civico**, attraverso cui i funzionari danno conto del loro operato (c.d. **accountability**)
- **predicato irrinunciabile** della stessa forma democratica

Uno strumento di prevenzione

Le informazioni sull'attività delle istituzioni consentono a opinione pubblica, media e autorità di controllo di conoscere come operano le amministrazioni, facendo **emergere comportamenti scorretti** e consentendone la denuncia agli organi competenti e all'opinione pubblica.

L. 190/2012 | D.Lgs. 33/2013 | D.Lgs. 97/2016

La trasparenza come misura di prevenzione: le norme

2012 La **L. 190/2012** punta sulla trasparenza come misura di prevenzione e delega il Governo a emanare un testo unico che raccolga gli obblighi di pubblicazione esistenti, ne aggiunga di ulteriori e definisca criteri, modalità e regole per garantirne l'osservanza

2013 Il **D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33** contiene inizialmente gli obblighi per le amministrazioni di rendere conoscibili sul sito una serie di informazioni

2015 La **L. 7/8/2015, n. 124** (riforma Madia) conferisce una nuova delega per semplificare e ridurre gli obblighi di pubblicazione e introdurre l'**accesso civico generalizzato**, sul modello del Freedom of Information Act (FOIA) nordamericano

2016 Il **D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97** modifica il D.Lgs. 33/2013 e delinea il modello italiano vigente, fondato sugli obblighi di pubblicità (**proactive disclosure**) e sul diritto di ottenere dati e documenti ulteriori (**reactive disclosure**)

D.Lgs. 33/2013

Il modello italiano della trasparenza: un doppio livello

1 · Obblighi di pubblicità (divulgazione proattiva)

Dati e documenti specificamente individuati dal legislatore (art. 2 e artt. 12-42 D.Lgs. 33/2013) vanno pubblicati sul sito istituzionale, nella sezione **«Amministrazione trasparente»** in home page (art. 9).

La pubblicazione segue le regole tecniche dell'**Allegato A** al D.Lgs. 33/2013, che individua le sottosezioni di I e II livello.

La qualità delle informazioni (art. 6)

Integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, riutilizzabilità; dati in **formato aperto** (open data).

2 · Diritto di accesso (divulgazione reattiva)

Il diritto dei cittadini di ottenere dalle amministrazioni dati e documenti **diversi e ulteriori** rispetto a quelli già oggetto di pubblicazione.

Un principio costituzionale

La Corte costituzionale ha riconosciuto alla trasparenza **valenza di principio costituzionale**, ricavabile dall'interpretazione sistematica di più disposizioni.

C. Cost. 23/1/2019, n. 20: il principio di trasparenza ha rilievo costituzionale, riferito «non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost), a tutti gli aspetti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione» (sentenze n. 177 e 69 del 2018, n. 212 del 2017).

art. 5 D.Lgs. 33/2013

Accesso civico semplice e generalizzato

Accesso civico «semplice»: il rimedio a un inadempimento

Già previsto dal testo originario dell'art. 5 D.Lgs. 33/2013: il diritto di **chiunque** di richiedere informazioni, documenti o dati soggetti a obbligo di pubblicazione **rimasto inevaso**.

Una sorta di diritto riflesso degli obblighi di pubblicazione e un mezzo di **controllo sociale** delle decisioni pubbliche, assimilabile all'azione popolare.

L'istanza

- va inoltrata al **RPC** senza motivazione; entro **30 giorni** può essere rigettata, con provvedimento motivato, solo se le informazioni non erano obbligatoriamente pubblicabili
- contro il diniego: ricorso al giudice amministrativo con il rito speciale dell'**art. 116 c.p.a.**

Accesso civico «generalizzato»

Introdotto dal D.Lgs. 97/2016 (art. 5, co. 2, D.Lgs. 33/2013) per tutti i dati e documenti detenuti dalle amministrazioni **diversi e ulteriori** rispetto a quelli a pubblicazione obbligatoria.

Consente a **chiunque**, senza dimostrare un interesse e senza motivazione, di visionare dati e documenti ed estrarne copia **gratuitamente**, salvo il rimborso delle spese vive.

L'amministrazione risponde con **atto motivato entro 30 giorni**, informando gli eventuali controinteressati, e può respingere la richiesta solo nei limiti e con le eccezioni di legge (art. 5-bis), a tutela di interessi pubblici o privati prevalenti.

Cons. Stato, A.P., n. 10/2020

Il FOIA: un diritto fondamentale

> *Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto in quanto garantisce l'intelligibilità dei processi decisionali e l'assenza di corruzione.*

Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10

Un diritto fondamentale in sé

Come in molti ordinamenti europei ed extraeuropei, l'accesso civico generalizzato è un **diritto fondamentale in sé** e uno strumento per il miglior soddisfacimento degli altri diritti fondamentali che l'ordinamento riconosce alla persona.

I fondamenti

Si evince dagli **artt. 1, 2, 97 e 117 Cost.**, è riconosciuto dall'**art. 42 della Carta dei diritti fondamentali UE** per gli atti delle istituzioni europee e trova un sicuro fondamento convenzionale nell'**art. 10 CEDU**.

L’accesso civico generalizzato: la disciplina delle istanze

Legittimazione soggettiva: nessuna limitazione

L’istanza può essere proposta da **«chiunque»**:

- il richiedente non deve dimostrare alcun collegamento «qualificato» con documenti, informazioni e dati (a differenza dell’accesso documentale)
- l’istanza **non deve essere motivata**
- basta indicare i dati, le informazioni e i documenti che si intendono conoscere

L’ambito oggettivo

Si possono chiedere documenti, informazioni o dati **«ulteriori»** rispetto a quelli pubblicati in «Amministrazione trasparente», per le ragioni più varie, **anche per «curiosità»**: il legislatore non ha voluto un’indagine sulla motivazione.

Anche un’istanza apparentemente senza finalità contribuisce a un momento conoscitivo: rafforza la coscienza critica, realizza il diritto di informarsi e di essere informati e consente la partecipazione al dibattito pubblico.

Conoscere per partecipare

art. 5-bis D.Lgs. 33/2013

Limitazioni relative e assolute

Limitazioni relative (art. 5-bis, co. 1 e 2)

Impongono, caso per caso, una delicata **ponderazione** tra il diritto di accesso e gli interessi al riserbo, per stabilire quale prevalga in concreto.

1) Interessi pubblici

sicurezza pubblica e ordine pubblico; sicurezza nazionale; difesa e questioni militari; relazioni internazionali; politica e stabilità finanziaria ed economica dello Stato; indagini sui reati e loro perseguimento; regolare svolgimento di attività ispettive

2) Interessi privati

protezione dei dati personali; libertà e segretezza della corrispondenza; interessi economici e commerciali di persone fisiche o giuridiche, inclusi proprietà intellettuale, diritto d'autore e segreti commerciali

Limitazioni assolute (art. 5-bis, co. 3)

Il giudizio di meritevolezza è **escluso a monte** dal legislatore: segreto di Stato e altri divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge.

Sono individuate con la tecnica del **«rinvio»** all'art. 24, co. 1, L. 241/1990, che a sua volta rinvia ad altre norme, anche secondarie, di non semplice decifrazione.

Sono coperte da **riserva di legge** e costituiscono fattispecie eccezionali: divieto di interpretazione estensiva e di applicazione analogica.

Cons. St., A.P. n. 10/2020, § 23.8: «La disciplina delle eccezioni assolute al diritto di accesso generalizzato è coperta da una riserva di legge, desumibile in modo chiaro dall'art. 10 CEDU, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117 Cost., e la loro interpretazione non può che essere stretta, tassativizzante.»

Limitazioni relative: la ponderazione degli interessi

La tecnica del bilanciamento e il «pregiudizio concreto»

Il bilanciamento

La ponderazione si fa con la **tecnica del bilanciamento** tra il diritto di accesso civico e gli interessi al riserbo considerati dalla norma, per stabilire quale prevalga nel caso concreto.

Un pregiudizio non ipotetico

Sono prive di motivazione le decisioni di diniego basate su **mere constatazioni di possibile danno «in astratto»**, senza dar conto dell'intensità del pregiudizio e del nesso di causalità tra ostensione e danno: il rischio va valutato come **conseguenza realistica** dell'ostensione.

Nella ponderazione va indicato:

1. **quale interesse** (tra quelli dell'art. 5-bis, co. 1 e 2) risulti pregiudicato
2. se il pregiudizio è **collegato alla disclosure** dell'informazione richiesta
3. se il pregiudizio paventato è un evento **«molto probabile e non solo possibile»**

Il test del pregiudizio concreto

Delibera ANAC 1309/2016: il pregiudizio va **dimostrato**, superando la soglia del «meramente ipotetico» per emergere come «probabile», sebbene futuro; nel rigettare l'istanza l'amministrazione deve dimostrare che l'ostensione pregiudicherebbe l'interesse tutelato, o che ciò sarebbe «molto probabile» (TAR Campania, Napoli, sez. VI, 10 dicembre 2019, n. 5837).

Limitazioni relative: ragionevolezza e proporzionalità

Il criterio della scelta

Il bilanciamento va fatto alla luce dei principi di **ragionevolezza e proporzionalità**.

Conta non solo il «pregiudizio concreto» agli interessi previsti, ma anche l'**interesse alla conoscibilità** sotteso alla richiesta: l'amministrazione valuta serietà e probabilità del danno e lo contempera con l'interesse alla conoscenza del richiedente.

> *La P.A. intimata dovrà in concreto valutare, se i limiti ivi enunciati siano da ritenere in concreto sussistenti, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, a garanzia degli interessi ivi previsti e non potrà non tener conto, nella suddetta valutazione, anche le peculiarità della posizione legittimante del richiedente*

Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 2016, n. 3631

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 2 aprile 2020, n. 10

Tutte le eccezioni relative richiedono un **bilanciamento in concreto** tra l'interesse pubblico alla conoscibilità e il danno all'interesse-limite, pubblico o privato, alla segretezza o riservatezza, secondo criteri usati anche in altri ordinamenti, come il **test del danno (harm test)**.

Un bilanciamento proporzionato, che preservi l'interesse da tutelare **senza sacrificare oltremodo l'interesse pubblico a conoscere** e senza depotenziare il controllo diffuso voluto dal legislatore.

Limitazioni relative: proporzionalità e motivazione

Il principio di proporzionalità

Impone di valutare **tutti gli interessi coinvolti**, compreso quello del richiedente, per individuare la soluzione che comporti il **minor sacrificio** per tutti.

È una valutazione comparativa* fra il **beneficio** della disclosure e il **sacrificio** degli interessi pubblici e privati contrapposti: l'interesse alla conoscenza non soccombe di fronte al pregiudizio concreto di un interesse-limite di **minore impatto**.

La motivazione

Rende comprensibile al cittadino (e al giudice) il risultato della ponderazione: è lo strumento di **esplicitazione delle ragioni della scelta** e di come sono stati valutati gli interessi contrapposti.

** TAR Campania, Napoli, sez. VI, 9 maggio 2019, n. 2486, e 27 agosto 2019, n. 4418; TAR Lazio, Roma, sez. III quater, 18 febbraio 2020, n. 2174. Sull'applicazione del principio in materia di trasparenza e obblighi di pubblicazione: Corte Cost. 21 febbraio 2019, n. 20.*

artt. 22 ss. L. 241/1990

Il terzo livello: l’accesso documentale

Oltre al modello a due livelli, permane l’accesso agli atti ex L. 241/1990

Che cos’è

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi (artt. 22 ss. L. 241/1990, c.d. «**accesso documentale**») permane accanto alle due forme di accesso civico, con norme e presupposti diversi, per la **tutela di posizioni giuridiche**.

La finalità

Porre i titolari di posizioni giuridiche qualificate nella condizione di esercitare **facoltà partecipative, oppositive e difensive**.

> *Un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso*

Chi può accedere: i soggetti con posizione «qualificata» — art. 22, co. 1, lett. b, L. 241/1990

L. 241/1990 D.Lgs. 33/2013

Accesso civico e accesso agli atti: due strumenti da coordinare

L'accesso civico generalizzato e l'accesso documentale abbracciano, almeno potenzialmente, lo **stesso ambito oggettivo**: tutti i documenti detenuti dalle amministrazioni «soggetti a trasparenza e non a pubblicità». Il legislatore punta sulla **contestuale operatività** di due forme di accesso con presupposti e finalità differenti, che condividono in parte ambito e limitazioni.

Accesso civico generalizzato

Trasparenza e quindi controllo generalizzato sull'operato dell'amministrazione

Accesso documentale

Partecipazione e difesa di interessi personali

Il compito dell'amministrazione

Coordinare i due strumenti, identificarne in concreto le potenzialità conoscitive e dare un **peso specifico agli obiettivi** che essi si pongono.

Cons. Stato, sez. IV, n. 9849/2023

Accesso civico e documentale: gli elementi distintivi

Accesso civico generalizzato

- è il diritto della persona a **ricercare informazioni** e conoscere dati e decisioni delle amministrazioni, per rendere possibile il **controllo democratico**
- non occorre verificare la legittimazione né motivare: chiunque può visionare ed estrarre copia di atti ulteriori rispetto a quelli a pubblicazione obbligatoria
- l'interesse conoscitivo è elevato al rango di **diritto fondamentale**, limitabile solo per esigenze espressamente individuate dalla legge
- può essere negato se necessario a evitare un **pregiudizio concreto** agli interessi pubblici e privati contemplati
- è vietato nei casi di **segreto di Stato** e negli altri divieti di legge, inclusi quelli dell'art. 24, co. 1, L. 241/1990
- incontra un limite non superabile nelle cause ostative dell'**art. 5-bis** D.Lgs. 33/2013

Accesso documentale (esoprocedimentale)

- esige la titolarità di una **situazione giuridica legittimante**
- ma sancisce la **prevalenza dell'interesse conoscitivo difensivo** nel conflitto con le contrastanti esigenze di riservatezza

Garante privacy

Garante privacy: illecito pubblicare gli atti intermedi dei concorsi

Il fatto

Un candidato al concorso **AGID 2021** per il programma «Smarter Italy» ha presentato reclamo: in «Amministrazione trasparente» era ancora online l'**elenco degli ammessi alla prova orale**, con nome, cognome e punteggio di 15 persone.

L'elenco è stato rimosso in poche ore, solo dopo la nota del Garante.

L'istruttoria

AGID — con assunzione di responsabilità anche ex art. 168 del Codice — riteneva di aver sostituito il documento con uno privo di dati identificativi; per il «**mancato perfezionamento della sostituzione documentale**», però, l'elenco era rimasto online «per mera svista operativa».

La decisione

Le norme sulla pubblicità dei concorsi (D.Lgs. 165/2001; art. 19 D.Lgs. 33/2013) prevedono online **solo la graduatoria finale dei vincitori**.

Gli **atti intermedi**, come gli elenchi degli ammessi alle prove, **non sono pubblicabili**.

Le FAQ condivise con la Funzione Pubblica: diario delle prove, punteggi ed elenchi di chi supera le prove vanno messi a disposizione dei soli partecipanti nell'**area riservata di InPA**.

artt. 43, 45, 47 D.Lgs. 33/2013

Obblighi di pubblicazione: vigilanza e regime sanzionatorio

La vigilanza

Controllo civico: ogni cittadino, con l'accesso civico semplice

RPC (art. 43 D.Lgs. 33/2013): rileva e segnala le omesse pubblicazioni, anche a fini disciplinari

ANAC (art. 45 D.Lgs. 33/2013): attività ispettive e di accertamento; può ordinare di inserire le informazioni mancanti

Il regime sanzionatorio

€ 500 – 10.000

sanzione pecuniaria a carico dei responsabili (art. 47 D.Lgs. 33/2013)

Il potere sanzionatorio di ANAC

In casi specifici, ANAC può irrogare **sanzioni pecuniarie** a chi non ha rispettato gli obblighi.

E l'accesso generalizzato?

Non è previsto un sistema di vigilanza analogo: il richiedente può solo chiedere il **riesame** al RPC e/o proporre **ricorso giurisdizionale**.

PNA 2022

I «responsabili» della trasparenza nel PNA 2022

Garantire il flusso delle informazioni

Per un flusso tempestivo e regolare delle informazioni da pubblicare, è caratteristica essenziale della sottosezione del PIAO l'**indicazione dei nominativi** dei responsabili di ogni attività — elaborazione, trasmissione, pubblicazione dei dati e monitoraggio — ove svolte da soggetti diversi.

Negli enti di piccole dimensioni, come i piccoli comuni, potrebbe esserci **un unico soggetto** che provvede a tutto ciò che serve per pubblicare i dati in AT.

Per ciascun dato da pubblicare, nella sottosezione vanno schematizzati (cfr. modello Allegato n. 2):

1. la **denominazione** dell'obbligo di trasparenza
2. il dirigente responsabile dell'**elaborazione** dei dati (ove diverso da quello che li detiene e li trasmette per la pubblicazione)
3. il dirigente responsabile della **trasmissione** dei dati (ove diverso dagli altri)
4. il dirigente responsabile della **pubblicazione** dei dati
5. il **termine di scadenza** per la pubblicazione e quello per l'aggiornamento dei dati
6. il **monitoraggio**, con l'indicazione di chi fa che cosa e secondo quali tempistiche

art. 6 D.Lgs. 33/2013 PNA 2025

Amministrazione Trasparente: i criteri di qualità

I contenuti della sezione AT devono rispondere ai criteri di qualità dell'art. 6 D.Lgs. 33/2013

Integrità	dati, documenti e informazioni non devono essere parziali
Costante aggiornamento	attuali e aggiornati rispetto al procedimento; per ogni contenuto va indicata la data di aggiornamento
Completezza	esatti, accurati, esaustivi e riferiti a tutti gli uffici, incluse strutture interne e uffici periferici
Tempestività	pubblicati non appena adottati
Semplicità di consultazione	organizzati per una consultazione agevole, evitando articolazioni complesse o ripetuti rinvii esterni
Comprensibilità	chiari e facilmente intellegibili nel loro contenuto
Omogeneità	coerenti e non contraddittori rispetto ad altri dati del contesto d'uso dell'ente
Facile accessibilità	in formato aperto e riutilizzabili senza ulteriori restrizioni
Conformità	ai documenti originali in possesso dell'amministrazione
Indicazione della provenienza	se il dato è una rielaborazione, va indicata la fonte, mantenendone la sostanza
Riutilizzabilità	riutilizzabilità e riusabilità del dato
Indicizzazione	accessibili tramite motori di ricerca web: non si possono usare sistemi che ne limitino l'accesso alla sezione

Trasparenza, anticorruzione e digitalizzazione

La strategia della full disclosure

È stata eletta a **principale mezzo di abbattimento del rischio corruttivo**: agisce sulla garanzia di chiarezza, purezza e limpidezza dell'azione e dell'organizzazione delle PA.

Una doppia natura

Per la dottrina*, la trasparenza è un fenomeno autonomo rispetto alla prevenzione della corruzione e, insieme, il **principale pilastro della strategia anticorruzione** italiana: l'aggancio normativo per costruire gli strumenti basati sulla conoscibilità esterna e sull'**amministrazione partecipata** come modulo primario d'interazione cittadino-amministrazione.

Dalla conoscibilità all'accessibilità totale

L'aggancio all'anticorruzione ha fatto evolvere la trasparenza: non più solo conoscibilità esterna dell'agere amministrativo, ma **accessibilità totale** delle informazioni e dei dati pubblici, in nome del diritto del cittadino ad accedere ad atti e documenti delle PA.

Digitalizzazione e semplificazione

Al generale obbligo di disclosure il legislatore ha associato quello di **disclosure digitale** e di snellimento degli strumenti legali, consapevole che la corruzione può annidarsi anche nell'**eccesso normativo** che alimenta l'asimmetria informativa.

* *Carloni, «L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli», Il Mulino, 2023*

AGID det. 354/2022 | Delibera ANAC 495/2024

Amministrazione Trasparente: le indicazioni AGID sull'accessibilità

Per un'accessibilità migliore e più inclusiva, nel rispetto delle Linee Guida AGID (determinazione n. 354 del 22.12.2022), la sezione AT dovrà:

- avere una **struttura chiara e intuitiva**, con navigazione semplificata
- essere compatibile con gli **strumenti assistivi**, come screen reader e software di sintesi vocale
- usare un **linguaggio chiaro**, evitando tecnicismi complessi
- ricorrere a **formati accessibili**, fruibili anche da persone con disabilità visive o cognitive
- rispettare gli **standard internazionali**, incluse le WCAG 2.1 e la norma UNI CEI EN 301549:2021

Perché

Garantire che siti web e applicazioni mobili siano **fruibili da tutti**, incluse le persone con disabilità.

Gli standard di pubblicazione

Le amministrazioni possono avvalersi degli standard predisposti ai sensi dell'art. 48 D.Lgs. 33/2013 e approvati con la **delibera ANAC n. 495/2024**.

Grazie per l’attenzione

Domande e confronto



A

Approfondimento: la trasparenza negli appalti

IN QUESTA SEZIONE

- La trasparenza nel D.Lgs. 36/2023
- Gli obiettivi della digitalizzazione
- La disciplina dal 1° gennaio 2024
- BDNCP, pubblicità legale e trasparenza
- Le delibere ANAC 261 e 264/2023
- L’accesso agli atti di gara digitalizzato

art. 1, c. 2, D.Lgs. 36/2023

La trasparenza negli appalti (D.Lgs. 36/2023)

Art. 1, comma 2: il valore funzionale

Il nuovo codice enuncia il **valore funzionale della trasparenza** che, insieme alla concorrenza, è tutelata non come mero fine ma come **mezzo per il raggiungimento del risultato**.

Dalla relazione del Consiglio di Stato allo schema di codice

La trasparenza è funzionale alla massima **semplicità e celerità** nella corretta applicazione delle regole del codice e ne assicura la piena **verificabilità**.

Il riferimento espresso alla «verificabilità» evoca il concetto di **accountability**, intesa come responsabilità per i risultati conseguiti: la logica del risultato, con la definizione degli obiettivi e il controllo trasparente sull'attività amministrativa, assicura l'accountability in un'ottica di crescente efficienza e responsabilizzazione delle PA.

Gli obiettivi della digitalizzazione nel codice dei contratti



art. 224 D.Lgs. 36/2023

La disciplina dal 1° gennaio 2024 (1/2)

Art. 224, comma 4 — L'articolo 37 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, è sostituito dal seguente:

> *«Art. 37 — Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*
>
> *1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubblicano i dati, gli atti e le informazioni secondo quanto previsto dall'articolo 28 del codice dei contratti pubblici.*
>
> *2. Ai sensi dell'articolo 9-bis, gli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 si intendono assolti attraverso l'invio dei medesimi dati alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC e alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, limitatamente alla parte lavori.»*

Nuovo art. 37 D.Lgs. 33/2013

Dove si pubblica

Secondo l'**art. 28 del codice** dei contratti pubblici

Come si assolve l'obbligo

Con l'invio dei dati alla **BDNCP** presso ANAC (e alla BDAP, per la sola parte lavori)

artt. 224 e 226 D.Lgs. 36/2023

La disciplina dal 1° gennaio 2024 (2/2)

Art. 224, comma 5

All'art. 38, co. 2, D.Lgs. 33/2013 le parole «all'articolo 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50» sono sostituite dalle seguenti: «**all'articolo 37 del codice dei contratti pubblici**, di cui al decreto legislativo di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78».

Art. 226, comma 3 — Abrogazioni

Fermo restando quanto previsto dall'art. 225, sono abrogati dal **1° luglio 2023**:

...

d) l'**articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190**

artt. 20 e 27 D.Lgs. 36/2023

Principi di trasparenza e pubblicità legale

Art. 20 — Principi in materia di trasparenza

1. Fermi restando gli obblighi di pubblicità legale, a fini di trasparenza i dati, le informazioni e gli atti relativi ai contratti pubblici sono indicati nell'articolo 28 e sono pubblicati secondo quanto stabilito dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

2. Le comunicazioni e l'interscambio di dati per le finalità di conoscenza e di trasparenza avvengono nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e dell'invio delle informazioni.

Art. 27 — Pubblicità legale degli atti

1. La pubblicità degli atti è garantita dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici, mediante la trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la loro pubblicazione ai sensi degli articoli 84 e 85, secondo quanto definito dal provvedimento di cui al comma 4 del presente articolo.

2. Gli effetti giuridici degli atti oggetto di pubblicazione ai sensi del comma 1 decorrono dalla data di pubblicazione nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

3. La documentazione di gara è resa costantemente disponibile attraverso le piattaforme digitali di cui all'articolo 25 e attraverso i siti istituzionali delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Essa è costantemente accessibile attraverso il collegamento con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

4. L'ANAC, con proprio provvedimento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, stabilisce i tempi e le modalità di attuazione del presente articolo. Fino alla data di entrata in vigore del provvedimento di cui al primo periodo la pubblicità legale in ambito nazionale è garantita con le modalità di cui all'articolo 225, comma 2.

Art. 28: la trasparenza dei contratti pubblici

Art. 28 D.Lgs. 36/2023

1. Le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati ai sensi dell'articolo 35 ovvero secretati ai sensi dell'articolo 139, sono trasmessi tempestivamente alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme digitali di cui all'articolo 25.

2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano il collegamento tra la sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Sono pubblicati nella predetta sezione di cui al primo periodo la composizione della commissione giudicatrice e i curricula dei suoi componenti, nonché i resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione.

3. Per la trasparenza dei contratti pubblici fanno fede i dati trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti, anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza, e la periodica pubblicazione degli stessi in formato aperto. In particolare, sono pubblicati la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e l'importo delle somme liquidate.

4. L'ANAC, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, individua con proprio provvedimento le informazioni, i dati e le relative modalità di trasmissione per l'attuazione del presente articolo.

In estrema sintesi

Pubblicità legale

Si attua attraverso la **BDNCP**

Trasparenza

Si attua attraverso:

- la **BDNCP**
- il sito della stazione appaltante, **Amministrazione trasparente**

Delibera ANAC 261/2023 | Delibera ANAC 264/2023

Le delibere ANAC n. 261 e n. 264 del 20 giugno 2023

La delibera n. 264 è stata modificata e integrata dalla delibera n. 601 del 19 dicembre 2023

- Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti utilizzano le **piattaforme di approvvigionamento digitale certificate dall'AGID**
- Le piattaforme, attraverso la Piattaforma dei contratti pubblici, **dialogano direttamente con la BDNCP** per i dati e le informazioni indicati nell'art. 10 della delibera 261/2023
- La **BDNCP riceve direttamente** tutti i dati e le informazioni utili per assolvere agli obblighi di pubblicità legale degli atti e di trasparenza
- Il sito della stazione appaltante, in «Amministrazione Trasparente / Bandi di gara e contratti», contiene un **link alla BDNCP**
- In «Amministrazione Trasparente» si pubblicano gli atti, i dati e le informazioni che **non vanno comunicati alla BDNCP**, individuati nell'Allegato 1 della delibera 264/2023

Delibera ANAC n. 261/2023, art. 10: cosa trasmettere alla BDNCP

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti trasmettono **tempestivamente** alla BDNCP, per il tramite delle piattaforme di approvvigionamento certificate, le informazioni riguardanti:

a) Programmazione	programma triennale ed elenchi annuali dei lavori; programma triennale degli acquisti di servizi e forniture
b) Progettazione e pubblicazione	avvisi di pre-informazione; bandi e avvisi di gara; avvisi relativi alla costituzione di elenchi di operatori economici
c) Affidamento	avvisi di aggiudicazione, ovvero dati di aggiudicazione per gli affidamenti non soggetti a pubblicità; affidamenti diretti
d) Esecuzione	stipula e avvio del contratto; stati di avanzamento; subappalti; modifiche contrattuali e proroghe; sospensioni dell'esecuzione; accordi bonari; istanze di recesso; conclusione del contratto; collaudo finale
e) Altro	ogni altra informazione utile per l'assolvimento dei compiti assegnati all'ANAC dal codice e da successive modifiche e integrazioni

La trasmissione alla BDNCP dei dati e delle informazioni di cui al punto 10.1 assolve agli obblighi in materia di trasparenza

La delibera ANAC n. 264/2023 e l'Allegato 1

Modificata e integrata dalla delibera n. 601 del 19 dicembre 2023

Allegato 1

Ridisegna la sottosezione **«Bandi di gara e contratti»** di Amministrazione Trasparente per i dati e le informazioni che non vanno direttamente in BDNCP e che si pubblicano sul sito.

La delibera disciplina inoltre:

- la **qualità** della pubblicazione
- la **durata** della pubblicazione
- l'**accesso civico** semplice e generalizzato
- **responsabilità e sanzioni**

artt. 35 e 36 D.Lgs. 36/2023

L’accesso agli atti di gara digitalizzato (1/3)

Art. 35, comma 1 — la novità

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

Art. 36, comma 1

L’offerta dell’operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all’aggiudicazione sono resi disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale di cui all’articolo 25 utilizzata dalla stazione appaltante o dall’ente concedente, **a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi** contestualmente alla comunicazione digitale dell’aggiudicazione ai sensi dell’articolo 90.

artt. 35 e 36 D.Lgs. 36/2023

L’accesso agli atti di gara digitalizzato (2/3)

Art. 36, comma 2

Agli operatori economici collocatisi **nei primi cinque posti** in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché **le offerte dagli stessi presentate**.

Art. 35, commi 4 e 5

…il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione:

a) possono essere esclusi in relazione alle informazioni fornite nell’ambito dell’offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell’offerente, **segreti tecnici o commerciali**; …

In relazione all’ipotesi di cui al comma 4, lettera a) … è consentito l’accesso al concorrente, se **indispensabile ai fini della difesa in giudizio** dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara.

art. 36 D.Lgs. 36/2023

L’accesso agli atti di gara digitalizzato (3/3)

Art. 36, comma 3

Nella comunicazione dell’aggiudicazione di cui al comma 1, la stazione appaltante o l’ente concedente dà anche atto delle **decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento** di parti delle offerte di cui ai commi 1 e 2, indicate dagli operatori ai sensi dell’articolo 35, comma 4, lettera a).

Art. 36, commi 4 e 5

Le decisioni di cui al comma 3 sono impugnabili ai sensi dell’**articolo 116 del codice del processo amministrativo**, di cui all’allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, con ricorso notificato e depositato **entro dieci giorni** dalla comunicazione digitale della aggiudicazione. Le parti intimate possono costituirsi entro dieci giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notifica del ricorso.

Nel caso in cui la stazione appaltante o l’ente concedente ritenga insussistenti le ragioni di segretezza indicate dall’offerente ai sensi dell’articolo 35, comma 4, lettera a), l’ostensione delle parti dell’offerta di cui è stato richiesto l’oscuramento **non è consentita prima del decorso del termine di impugnazione** delle decisioni di cui al comma 4.

artt. 35 e 36 D.Lgs. 36/2023

Accesso e trasparenza nei contratti pubblici (1/2)

Il bilanciamento

L'imparzialità di una procedura a evidenza pubblica richiede **specifiche garanzie di trasparenza**.

Trasparenza e diritto di accesso vanno **contemperati** con il diritto alla riservatezza di chi è coinvolto nella procedura.

Le norme di riferimento

Il rapporto tra accesso e riservatezza è regolato dagli **artt. 35 e 36 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36** («Codice dei contratti pubblici»).

Art. 35, comma 1: un generale diritto di accesso

Stazioni appaltanti ed enti concedenti ne sono garanti e assicurano, anche in modalità digitale, l'accesso agli atti di affidamento ed esecuzione mediante **acquisizione diretta dei dati** delle piattaforme di approvvigionamento digitale.

Le limitazioni: differimento ed esclusione (art. 35, co. 2-4)

- **co. 2, lett. a** — procedure aperte: l'accesso all'elenco di chi ha presentato offerte è **differito** fino alla scadenza del termine per presentarle
- **co. 3** — divieto generale di esercizio del diritto d'accesso fino alla conclusione delle fasi della procedura
- **co. 4** — è esclusa la conoscibilità da parte dei terzi dei **pareri legali** e delle relazioni del direttore tecnico dei lavori

Cons. Stato, sez. V, n. 5013/2024

Accesso e trasparenza nei contratti pubblici (2/2)

Art. 36, co. 1: l'accessibilità delle procedure

Specifico obbligo di comunicare, tramite le piattaforme di approvvigionamento, a offerenti e candidati non definitivamente esclusi: l'**offerta dell'aggiudicatario**, i **verbali di gara**, gli atti, i dati e le informazioni presupposto dell'aggiudicazione.

Consiglio di Stato, sez. V, 04.06.2024, n. 5013

- il principio di trasparenza risponde anche all'esigenza di un **controllo sull'azione amministrativa**, particolarmente avvertita nei contratti pubblici e nelle concessioni
- l'accesso agli atti nei contratti pubblici **non è un sistema normativo compiuto e chiuso**

> *La tracciabilità e la trasparenza del processo decisionale nelle procedure di appalto è essenziale per garantire procedure leali nonché combattere efficacemente la corruzione e le frodi*
>
> **Considerando 126, Direttiva 2014/24/UE — le stazioni appaltanti devono garantire alle parti interessate l'accesso a tali documenti**

Una concorrenza integrativa

Accesso documentale e accesso civico generalizzato si pongono in un rapporto di **concorrenza integrativa**, preordinata alla migliore fruizione dell'interesse conoscitivo.