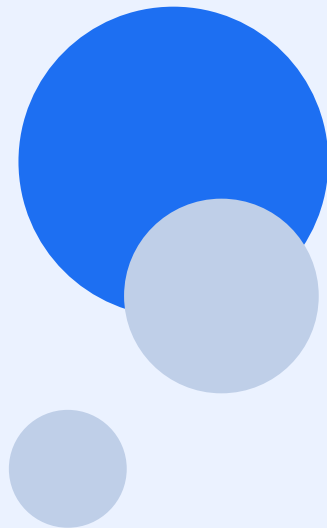


Un mondo a parte?

Il Conflitto di Interessi negli appalti

Linee Guida ANAC n. 15 · PNA 2022



Tre nodi che ritornano

PNA 2022

Tre problemi ricorrenti che l'RPCT si trova ad affrontare quando si parla di conflitto di interessi.

01

Ci pensa il RPCT

Delegare tutto al RPCT.
Il conflitto di interessi diventa, magicamente, un problema suo e solo suo..

02

Nessuna notizia ≠ nessun rischio

Confondere l'assenza di segnalazioni con l'assenza di rischio. Il conflitto rileva anche quando è solo potenziale.

03

La firma non basta

Trattare la dichiarazione come il punto di arrivo, quando è solo l'inizio di un processo che la rende efficace e ricostruibile.

Ci pensa il RPCT

Nodo 01

Un presidio tutto concentrato sul RPCT non regge. Il conflitto nasce dove si lavora, dove si decide.



RUP

*Valutazione
operativa*

- › Intercetta il caso concreto, acquisisce le dichiarazioni.
- › Segnala le criticità al RPCT e garantisce la tracciabilità.



Dirigenti

*Coerenza
operativa*

- › Garantiscono coerenza operativa.
- › Supportano l'emersione dei segnali deboli.



Uffici

Presidio diffuso

- › Colgono variazioni nel contesto.
- › Aggiornano tempestivamente le dichiarazioni.



RPCT

*Visione
d'insieme*

- › Tiene la visione d'insieme, verifica le misure.
- › Monitora PTPCT/PIAO.

Nessuna notizia non è una buona notizia

Nodo 02

L'assenza di segnalazioni non è un indicatore affidabile. Il conflitto rileva anche quando è solo potenziale.



Rischio percepito

Il soggetto riconosce la situazione e dichiara. Il sistema funziona.



Rischio non percepito

Non lo riconosce come conflitto. Serve formazione e presidio culturale.



Rischio taciuto

Lo conosce ma non dichiara. Servono verifica e controllo.



Rischio potenziale

Non ha ancora prodotto effetti ma può condizionare. La disciplina opera comunque.

La firma non basta

Nodo 03

Raccogliere la dichiarazione non basta. La misura è il processo di gestione che la rende efficace e ricostruibile.



Conflitto di interessi: non c'è niente da nascondere

PNA 2022

Il PNA 2022 introduce una svolta: il conflitto non è una situazione da occultare, ma un rischio da gestire sistematicamente prima che produca effetti.

Approccio tradizionale

- ✗ Si tende a nascondere. Il problema è dell'individuo.
- ✗ Intervento ex post: si agisce dopo che il danno è avvenuto.
- ✗ Responsabilità personale. Si isola chi ha sbagliato.



Approccio PNA 2022

- ✓ Si gestisce il rischio. Il problema è sistemico.
- ✓ Presidio ex ante: si interviene prima che il rischio produca effetti.
- ✓ Responsabilità organizzativa. Si costruisce un sistema.

RUP e RPCT: insieme o non funziona

Ruoli

RUP e RPCT lavorano in relazione continua. Ognuno per sé, il sistema si inceppa. La collaborazione va formalizzata nel PTPCT o nel PIAO.



RUP

Valutazione operativa

- › Valuta il caso concreto e acquisisce le dichiarazioni.
- › Segnala le criticità al RPCT e garantisce la tracciabilità del fascicolo.
- › Intercetta il rischio sul campo, dove nasce.



RPCT

Verifica e monitoraggio

- › Mantiene la visione d'insieme e monitora l'attuazione delle misure.
- › Monitora la rotazione degli incarichi.
- › Formalizza le modalità di raccordo nel PTPCT o nel PIAO.

Le dichiarazioni: quando, chi, per cosa

PNA 2022

Il PNA 2022 chiede un sistema strutturato con tre momenti distinti. Raccogliere non basta: verificare la veridicità è un obbligo distinto.

1 Assegnazione all'ufficio

Rapporti professionali, economici, familiari potenzialmente interferenti.

 **Dirigente / Ufficio Personale**

 Modulo protocollato

2 Singola procedura di gara

Obbligatoria per RUP e soggetti coinvolti, aggiornata per ogni affidamento. Rafforzata per PNRR.

 **RUP**

 Dichiarazioni nel fascicolo di gara

3 Soggetti esterni

Commissari, DL/DEC, collaudatore, coordinatore sicurezza, soggetto stipulante e pagante.

 **RUP / Ufficio competente**

 Dichiarazioni pre-incarico

Le dichiarazioni: aggiornamento dinamico e verifiche

PNA 2022

Le dichiarazioni non sono un adempimento una tantum. Il conflitto può insorgere dopo la nomina. Verificarne la veridicità è un obbligo distinto.

Aggiornamento dinamico

- › Chi non aveva interessi rilevanti può svilupparli nel corso del procedimento.
- › L'aggiornamento garantisce che il sistema intercetti anche i conflitti sopravvenuti, non solo quelli presenti all'origine.

Verifica della veridicità

- › Molte PA hanno moduli per la raccolta. Poche hanno attivato controlli a campione sistematici.
- › Limitarsi alla raccolta espone l'amministrazione e il suo RPCT a un rischio significativo. Questo è ciò che l'ANAC verifica.

Quattro blocchi — tutti necessari, nessuno sostituibile

PNA 2022

Prima si fa emergere il rischio, poi lo si gestisce, poi lo si controlla, infine lo si radica nella cultura organizzativa.

1

Emersione

Misure Dichiarative

Rendono visibile la posizione di ogni soggetto coinvolto. Il punto di ingresso del sistema.

2

Gestione

Misure Organizzative

Astensione, sostituzione, ridefinizione dei ruoli e delle procedure quando il rischio è emerso.

3

Verifica

Misure di Controllo

Verifiche a campione, monitoraggio RPCT, audit. Il presidio che chiude il ciclo.

4

Cultura

Misure Culturali

Formazione su casi concreti, sensibilizzazione, presidio diffuso. Le più trascurate. Le più strategiche.

1 · Come il rischio emerge: misure dichiarative

Emersione

Il primo blocco lavora sull'emersione. Nessuna gestione è possibile senza che il rischio sia prima reso visibile.

1	Dich. assegnazione ufficio	Evidenza / KPI Modulo protocollato · KPI: % dich. acquisite	Rischio Interessi personali non emersi	Responsabile Dirigente / Ufficio Personale
2	Dich. per ogni procedura di gara	Evidenza / KPI Dichiarazioni fascicolo gara · KPI: % procedure con dich.	Rischio Condizionamento decisionale nelle procedure	Responsabile RUP
3	Dichiarazione commissari di gara	Evidenza / KPI Verballi commissione · KPI: % commissioni complete	Rischio Alterazione valutazione offerte	Responsabile RUP / Seggio di gara

Altre misure: dichiarazione RUP allegata alla determina · soggetti esterni · aggiornamento dinamico · patti d'integrità

2 · Come si risponde: misure di gestione

Gestione

Quando il rischio è emerso, l'amministrazione deve rispondere in modo tempestivo, tracciabile e coerente.

1	Comunicazione tempestiva del conflitto	Evidenza / KPI Comunicazione formale · KPI: Tempo medio segnalazione	Rischio Ritardo emersione rischio	Responsabile Dipendente coinvolto
2	Obbligo di astensione	Evidenza / KPI Provvedimento di sostituzione · KPI: N. casi gestiti	Rischio Decisioni adottate in conflitto	Responsabile Dirigente / RUP
3	Coordinamento RPCT–RUP	Evidenza / KPI Note interne / report · KPI: N. confronti effettuati	Rischio Mancata intercettazione rischi	Responsabile RPCT e RUP

Altre misure: sostituzione soggetto coinvolto · rotazione incarichi RUP · pubblicazione CV RUP · monitoraggio anomalie

3 · Come si verifica: misure di controllo

Verifica

Il terzo blocco chiude il ciclo. È il blocco più debole nelle PA — ed è esattamente quello che l'ANAC verifica nelle ispezioni.

1	Protocollo e archiviazione dichiarazioni	Evidenza / KPI Registro dichiarazioni · KPI: Completezza archivio	Rischio Impossibilità verifica ex post	Responsabile Segreteria / Ufficio Personale
2	Controlli a campione sulla veridicità	Evidenza / KPI Verbali controllo · KPI: N. controlli annui	Rischio Dichiarazioni meramente formali	Responsabile RPCT / Ufficio personale
3	Verifiche tramite banche dati	Evidenza / KPI Report verifiche · KPI: % verifiche su campione	Rischio Dichiarazioni non veritiere	Responsabile RPCT / Uffici competenti

Altre misure: monitoraggio RPCT attuazione misure · gestione segnalazioni tramite fascicolo istruttorio

4 · Come si radica nel tempo: misure culturali

Cultura

Le misure culturali sono le più trascurate e le più strategiche. Servono casi concreti, scenari reali, ragionamento applicato.

1 Formazione specifica sul conflitto di interessi	Evidenza / KPI Registro formazione / attestati · KPI: % personale formato	Rischio Scarsa consapevolezza del rischio	Responsabile RPCT / Ufficio Formazione
2 Circolari interpretative interne	Evidenza / KPI Circolari protocollate · KPI: N. aggiornamenti annui	Rischio Diffformità applicative tra uffici	Responsabile RPCT
3 Sensibilizzazione periodica su integrità	Evidenza / KPI Report iniziative / verbali · KPI: Frequenza annua	Rischio Cultura della prevenzione assente	Responsabile RPCT / Direzione

Attenzione: copertura formale ≠ presidio culturale. Chiedere sempre: su cosa? con quali casi concreti?

Fin qui ci siamo. Adesso si fa sul serio.

QUELLO CHE SAPPIAMO GIÀ

1

La firma non basta

La misura è il processo: cinque fasi, tutte necessarie.

2

Non ci pensa il RPCT

Il presidio è distribuito: RUP, dirigenti, uffici e RPCT in relazione continua.

3

Sistema cumulativo

Quattro blocchi. Un presidio parziale non è un presidio.

4

Conflitto dinamico

Le dichiarazioni vanno aggiornate. Verificarne la veridicità è un obbligo distinto.

QUELLO CHE VEDREMO ORA

A

Prima del bando

Come il rischio si manifesta prima della pubblicazione del bando.

B

Durante l'affidamento

Come si trasforma durante la procedura di affidamento.

C

Dopo l'aggiudicazione

Come sopravvive dopo l'aggiudicazione.

Timeline del conflitto

Ciclo degli acquisti

Il PNA 2022 analizza il conflitto lungo l'intero ciclo degli acquisti: i presidi non possono concentrarsi solo sulla fase di gara.

1	Programmazione <i>RUP</i>	Dichiarazione su conflitti potenziali e analisi dei bisogni.	Potenziale
2	Progettazione <i>RUP / Progettisti</i>	Aggiornamento dichiarazioni su specifiche e requisiti.	Potenziale
3	Scelta contraente <i>RUP / Organo SA</i>	Definizione criteri OEPV. Il conflitto inizia a influenzare le decisioni.	Attuale
4	Selezione e gara <i>Commissari / RUP</i>	Verifica operatori e gestione sedute. Dichiarazioni commissione obbligatorie.	Attuale
5	Aggiudicazione <i>Commissari / RUP</i>	Valutazione offerte e verifica anomalie.	Attuale
6	Esecuzione <i>DL/DEC / RUP</i>	Vigilanza sull'aggiudicatario e varianti. Il rischio non finisce con l'aggiudicazione.	Attuale

Dove tutto comincia — e dove nessuno guarda

Fasi iniziali

 *Fasi iniziali: il rischio è latente, le scelte si orientano già*

Programm.	Programm.	Progettaz.	Progettaz.	Progettaz.
Analisi bisogni	Strumenti programmazione	Progettazione contratto	Consultazioni mercato	Nomina RUP
RISCHIO Fabbisogni definiti per favorire un determinato operatore economico	RISCHIO Ricorso artificioso a procedure d'urgenza per favorire un o.e.	RISCHIO Caratteristiche tecniche costruite su misura per un o.e. specifico	RISCHIO Accesso anticipato alle informazioni di gara tramite contatti informali	RISCHIO Nomina di soggetto compiacente per orientare il procedimento a favore di un o.e.
 RUP	 RUP / Organo SA	 Progettista / RUP	 RUP	 Dirigente

 Nelle fasi iniziali il conflitto è latente: non c'è ancora un vantaggio concreto, ma le scelte si orientano già.

Un mondo a parte? · Il Giornata

Le regole del gioco si scrivono prima della gara

Scelta e Selezione

Termini brevissimi, commissari compiacenti, requisiti restrittivi: singolarmente appaiono legittimi. È il pattern complessivo che rivela il conflitto.

Scelta contr.	Scelta contr.	Scelta contr.	Selezione	Selezione
Importo contratto	Tipologia e procedura	Requisiti e criteri OEPV	Pubblicazione bando e termini	Nomina commissione
RISCHIO Importo determinato per favorire un o.e. in termini di procedura adottabile	RISCHIO Tipologia e procedura scelte per favorire un o.e. in funzione delle sue caratteristiche	RISCHIO Requisiti restrittivi; criteri costruiti per avvantaggiare un o.e.	RISCHIO Termini brevissimi per ridurre artificialmente la partecipazione	RISCHIO Nomina di commissari compiacenti per favorire un determinato operatore
 Progettista / RUP	 RUP / Organo SA	 RUP / Organo SA	 RUP	 Organo SA

«Nessuna singola scelta è necessariamente illecita: è il pattern complessivo che rivela il conflitto.»

Un mondo a parte? · Il Giornata

La gara è finita — il rischio no

Esecuzione

Nella fase di esecuzione il rischio si concentra sulle varianti. Il monitoraggio deve essere altrettanto rigoroso di quello sulla gara.

Aggiudic.	Aggiudic.	Aggiudic.	Esecuzione	Esecuzione
Valutazione offerte	Verifica offerte anomale	Stipula contratto	Nomina DL / DEC	Approvazione varianti
RISCHIO Applicazione distorta dei criteri di valutazione per manipolare l'esito	RISCHIO Verifiche applicate in modo distorto per agevolare un o.e. o escludere concorrenti	RISCHIO Modifica delle previsioni contrattuali a vantaggio dell'aggiudicatario	RISCHIO Nomina di soggetto compiacente per garantire una verifica meno incisiva	RISCHIO Ricorso a varianti e modifiche con l'intento di favorire l'esecutore del contratto
 Commissari di gara	 RUP / Commissione	 Soggetto SA deputato	 RUP / Organo SA	 RUP

Il conflitto non ha una data di scadenza: continua a operare finché il contratto è in esecuzione.

Un mondo a parte? · Il Giornata

Cosa portiamo con noi

Sei cose che restano, oltre le slide.

1 Raccogliere la dichiarazione è l'inizio, non il traguardo. Il presidio è la catena che viene dopo.

3 Un sistema parziale non protegge nessuno: né l'amministrazione, né chi ci lavora dentro.

5 Il rischio nasce molto prima del bando. Chi non presidia la programmazione arriva alla gara già in ritardo.

2 Il conflitto va intercettato prima che produca effetti. Quando è già attuale, spesso il danno è già fatto.

4 RUP e RPCT non sono ruoli paralleli. Funzionano solo se lavorano insieme, con regole chiare.

6 Un presidio auditabile non garantisce la perfezione. È la prova che ci si è provato davvero.