



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

ITALIA



openGov



5° Piano d'Azione Nazionale
2021-2023

CATALOGO DEI RISCHI PNRR

Sommario

PREMESSA	3
Contesto	5
Destinatari	6
Struttura	7
Obiettivi	8
“SEQUESTRO” DEL DECISORE PUBBLICO (STATE CAPTURE)	10
Descrizione dell’evento a rischio	10
Fenomeni collegati	10
Fonte del rischio	11
Strategia di gestione del rischio	11
Casi pratici	12
CONFLITTO DI INTERESSI	14
Descrizione dell’evento a rischio	14
Fenomeni collegati	14
Fonte del rischio	14
Strategia di gestione	14
Casi pratici	17
REVOLVING DOOR (PORTE GIREVOLI)	18
Descrizione dell’evento a rischio	18
Fenomeni collegati	18
Fonte del rischio	19
Strategia di gestione	19
Casi pratici	20
FRODI	22
Descrizione dell’evento a rischio	22
Fonte del rischio	23
Strategia di gestione	23
Casi pratici	24
RICICLAGGIO	25
Descrizione dell’evento a rischio	25
Fonte del rischio	26
Strategia di gestione del rischio	26
Casi pratici	27
SPRECHI - Maladministration	28
Descrizione dell’evento a rischio	28
Eventuali fenomeni collegati	28
Fonte del rischio	28
Strategia di gestione del rischio	28
Casi pratici	28



INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA	30
Descrizione dell'evento a rischio	30
Fenomeni collegati	30
Fonte del rischio	30
Strategia di gestione	30
Casi pratici	31
DISTORSIONI DEL MERCATO	34
Descrizione dell'evento a rischio	34
Eventuali fenomeni collegati	34
Fonte del rischio	35
Strategia di gestione del rischio	36
Casi pratici	36
DOCUMENTAZIONE RILEVANTE	37

PREMESSA

Questo documento nasce nell'ambito del gruppo di lavoro “Strategie anticorruzione e sinergie con meccanismi di verifica antifrode, antiriciclaggio e anti infiltrazioni PNRR”, coordinato da ANAC nell’ambito dell’Azione 2 “Prevenzione della corruzione e cultura dell’integrità” del 5° Piano Nazionale del Governo Aperto, finalizzata a costruire una rete di attori rilevanti per la prevenzione della corruzione in Italia, in grado di generare, nella fase di attuazione del PNRR, una maggiore cooperazione tra i soggetti della società civile, le pubbliche amministrazioni e le istituzioni, per orientare e rafforzare le strategie di prevenzione della corruzione ed offrire un supporto ai RPCT, in modo che possano affrontare al meglio le sfide dell’attuazione del PNRR.

Il catalogo è uno strumento didattico introduttivo, che per ogni rischio propone anche una serie di misure per la sua prevenzione: attraverso tale documento, molto snello e di facile lettura, si vogliono creare le condizioni per coordinare le misure finalizzate alla tutela dell’integrità dell’azione pubblica, puntando alla ricerca di ogni possibile sinergia tra i responsabili della prevenzione della corruzione all’interno delle pubbliche amministrazioni e la società civile, in modo da massimizzare i vantaggi derivanti dall’applicazione integrata dei relativi presidi.

La modalità di lavoro adottata è stata quella della co-creazione, per cui questo documento non è una guida dell’ANAC né vuole essere un catalogo esaustivo dei rischi per l’integrità nell’ambito del PNRR. È piuttosto da intendersi come una panoramica introduttiva dei rischi per l’integrità, risultato di un’analisi basata sulla letteratura, l’introspezione, la lettura del contesto esterno ed il confronto multi-stakeholder. Nella redazione del documento, curata dall’ANAC e dagli esperti della Task Force di OGP, sono confluiti non solo gli elementi raccolti nell’ambito del gruppo di lavoro, ma anche i risultati emersi dalla comunità di pratica per gli RPCT e dalle proposte del Forum del Governo Aperto, tavolo paritetico tra Amministrazioni e Organizzazioni della Società Civile, che ha avuto in carico la governance del piano e la co-creazione della prossima strategia nazionale per il governo aperto.

Un ringraziamento particolare va alla Unità di Informazione Finanziaria, che ha curato l’approfondimento della sezione sul rischio di riciclaggio, alla SNA, a Fondazione Etica ed a Libenter, che hanno fornito importanti suggerimenti in fase di revisione finale del catalogo dei rischi.

Per gli approfondimenti relativi ai vari punti si rinvia al Piano Nazionale Anticorruzione ed ai documenti pubblicati dagli organi di regolazione nei vari settori: un elenco non esaustivo dei documenti di riferimento è riportato nella bibliografia.

Catalogo dei rischi per l'integrità nell'uso dei fondi per il PNRR

In fasi cruciali per il nostro Paese, come l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), l'integrità¹ dei processi decisionali pubblici deve essere considerata una priorità assoluta, al fine di scongiurare una crescita economica in cui vengano premiati interessi particolari a discapito dell'interesse generale.

Una prima azione concreta da intraprendere per prevenire la caduta dell'integrità è identificare con gli eventi a rischio, cioè i fenomeni che potrebbero manifestarsi nella fase di attuazione del PNRR e che potrebbero minacciare l'efficacia dell'intervento o distorcerne le finalità.

In questo contesto, la disponibilità di un **catalogo dei rischi** può essere un ausilio importante, fornendo una lista strutturata e organizzata di schede che descrivono i potenziali rischi che sia le Pubbliche Amministrazioni che la società nel suo complesso potrebbero essere chiamate ad affrontare.

Questo documento raccoglie una serie di schede che descrivono eventi a rischio per l'integrità nell'ambito delle politiche pubbliche, dai processi decisionali fino alle fasi di implementazione e valutazione. Le schede presentano anche alcune informazioni importanti per poter catalogare i rischi in base ad alcune dimensioni di analisi: abbiamo quindi una prima bozza di catalogo dei rischi.

In particolare, il catalogo può fornire un utile strumento cognitivo e di supporto alle decisioni aiutando gli attori coinvolti nel PNRR a comprendere le sfide e a prendere decisioni informate in merito alla gestione dei rischi.

Anche se l'analisi che ha condotto alla compilazione delle schede è stata svolta con in mente il PNRR, la validità delle informazioni che le stesse possono fornire va oltre il contesto specifico in cui sono state concepite.

¹ Nel 2017, il Consiglio dell'OCSE, su proposta del Comitato di governance pubblica, ha adottato una Raccomandazione sull'integrità pubblica, che, prendendo atto che l'integrità è uno dei pilastri delle strutture politiche, economiche e sociali e quindi elemento essenziale del benessere economico e sociale, identifica criteri e azioni necessarie alla creazione di un sistema coerente e completo dell'integrità pubblica.

L'OCSE, in questo ambito, conia una puntuale definizione di "Integrità pubblica": *con integrità pubblica ci si riferisce all'allineamento coerente e all'adesione di valori, principi e norme etiche condivisi per sostenere e dare priorità all'interesse pubblico rispetto agli interessi privati nel settore pubblico.*

Contesto

Questo documento è stato prodotto nel contesto del [quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto](#) (5NAP), attuato nel biennio 2022-2023 e finalizzato a promuovere le pratiche dell'amministrazione nel contesto del piano nazionale di ripresa e resilienza, nello stesso tempo realizzando e valorizzando buone pratiche ed esperienze di successo da condividere con il livello locale che con gli altri membri della partnership.

In particolare, è nato all'interno del gruppo di lavoro dell'[Impegno 2.01](#) "Strategie anticorruzione e sinergie con meccanismi di verifica antifrode, antiriciclaggio e anti infiltrazioni PNRR", coordinato da ANAC nell'ambito dell'Azione 2 "Prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità" del 5° NAP.

La finalità principale dell'impegno 2.01 era quella di costruire una rete di attori rilevanti per la prevenzione della corruzione in Italia, in grado di generare, nella fase di attuazione del PNRR, una maggiore cooperazione tra i soggetti della società civile, le pubbliche amministrazioni e le istituzioni, per orientare e rafforzare le strategie di prevenzione della corruzione ed offrire un supporto ai RPCT, in modo che possano affrontare al meglio le sfide dell'attuazione del PNRR.

All'azione 2.01 del 5° NAP hanno aderito, oltre ad ANAC, le seguenti Amministrazioni ed Organizzazioni della Società Civile:

- Banca d'Italia-UIF
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica (DFP)
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe)
- Consip
- Corte dei Conti
- Ministero Affari Esteri e Cooperazione Internazionale
- Ministero dell'Economia e Finanza
- Ministero Giustizia
- Ministero Istruzione
- Ministero dello Sviluppo Economico
- Regione Liguria
- Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)Fondazione Etica
- Libenter
- Libera
- Osservatorio Civico PNRR
- The Good Lobby



- Transparency International Italia
- Re-act

Il gruppo di lavoro si è riunito periodicamente nel periodo 2022-2023.

Destinatari

I destinatari principali di questo catalogo dei rischi sono i **Responsabili Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (nel seguito RPCT)** che operano nelle Pubbliche Amministrazioni e nelle imprese pubbliche con compiti di responsabilità, controllo e prevenzione del rischio.

Il catalogo rappresenta inoltre un utile complemento agli indicatori e agli schemi di anomalia già forniti dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia con proprie comunicazioni per agevolare l'intercettazione e la comunicazione delle operazioni sospette da parte dei **gestori delle comunicazioni di operazioni sospette ai sensi della normativa antiriciclaggio**.

Il taglio pratico, la semplicità di lettura e la strutturazione per schede rendono il Catalogo dei Rischi un ausilio anche per i **cittadini, le imprese, le Organizzazioni della Società Civile e tutti coloro che sono coinvolti a vario titolo nelle azioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**: la disponibilità di tale strumento e la possibilità di usarlo nelle fasi di progettazione e gestione delle azioni del piano può infatti facilitare l'individuazione ed il trattamento del rischio, favorendo anche i soggetti direttamente coinvolti negli aspetti operativi nel raggiungimento dei loro obiettivi.

Inoltre, un catalogo inteso come tassonomia di rischi nell'ambito PNRR, può fornire un supporto nei programmi di valutazione delle politiche pubbliche, alle **società di revisione, a chi progetta campagne di rilevazione** basate su questionari o strumenti digitali per la gestione del rischio ed ai **ricercatori** che vogliano focalizzare la loro analisi sul PNRR o si vogliano occupare di aree di rischio specifiche.

Infine, il catalogo può costituire anche un utile strumento didattico, per la formazione nelle **scuole** e nelle **università** e la preparazione al lavoro delle figure che lavorano nel contesto del Piano di Ripresa e Resilienza.

Crediamo comunque che la validità di questo catalogo vada al di là del contesto del piano di azione nazionale del governo aperto e del piano nazionale di ripresa e resilienza, offrendo uno strumento di validità abbastanza generale, che può essere utilizzato per l'analisi dei rischi in un qualsiasi contesto organizzativo nel quale vengano concepiti programmi di utilizzo di risorse - siano esse pubbliche o private - con il fine di raggiungere obiettivi specifici e misurabili.

Struttura

Il catalogo degli eventi a rischio raccoglie una gamma di fenomeni assai diversi tra loro: reati, pratiche distorsive, dinamiche di infiltrazione, azzardi morali, che vengono sistematizzate attraverso due diversi criteri (assi), come illustrato nella figura seguente:



QUADRANTE dei rischi di caduta dell'integrità – fase di attuazione PNRR

Nella **dimensione orizzontale** i fenomeni vengono allineati in dipendenza della loro **FRONTE DI RISCHIO**, cioè della provenienza, interna o esterna all'organizzazione:

- Rischio interno: l'evento si genera all'interno dell'ente
- Rischio esterno: l'evento si genera all'esterno dell'ente.

La fonte del rischio è rilevante per la conoscenza delle dinamiche che danno origine ai fenomeni e che vedono, ad esempio, interessi esterni all'amministrazione che si alleano con interessi interni oppure interessi esterni che strumentalizzano i processi amministrativi, oppure ancora interessi interni che attingono da risorse pubbliche.

Nella **dimensione verticale**, i fenomeni vengono allineati in riferimento alla **STRATEGIA** che può essere adottata per contrastarli (prevenirli o reprimerli):

- Strategia 1: ridurre la probabilità dell'evento (agire per prevenire)
- Strategia 2: ridurre l'impatto dell'evento (agire per far emergere e contrastare).

Adottare una strategia che mira a ridurre la probabilità di un evento significa che si può agire all'interno dei processi con misure di formazione, trasparenza, regolamentazione e controllo interno.

Adottare una strategia che mira a ridurre l'impatto dell'evento significa investire in misure di emersione dei fenomeni, quali ad esempio, indicatori di anomalia, analisi di dati e informazioni, controlli esterni.

Il catalogo è organizzato come un compendio di schede, ciascuna delle quali approfondisce uno o più eventi a rischio appartenenti alla stessa categoria, con particolare riferimento ai fenomeni emergenti.

La strutturazione per schede mira a facilitare l'estensione del catalogo, con un approccio partecipativo e di co-creazione, in base ai principi che ispirano le azioni del governo aperto

Obiettivi

L'obiettivo è di ampliare la conoscenza sui fenomeni stessi, alcuni dei quali emergenti e che destano particolare allarme sociale, nonché costruire un linguaggio comune sia alla prevenzione che al contrasto dei fenomeni corruttivi, del riciclaggio e delle frodi, anche nella prospettiva di integrare sempre di più i sistemi di gestione del rischio.

In questo contesto, il catalogo dei rischi può essere un ausilio importante, fornendo una lista strutturata e organizzata di schede che descrivono i potenziali rischi che sia le Pubbliche Amministrazioni che la società nel suo complesso potrebbero essere chiamate ad affrontare.

In particolare, il catalogo può fornire un utile strumento cognitivo per supportare le seguenti attività:

- **Supporto alle Decisioni:** questo catalogo dei rischi, come anticipato, si propone in primo luogo come strumento di supporto agli RPCT, per aiutarli a comprendere le sfide e a prendere decisioni informate in merito alla gestione dei rischi. Attraverso il catalogo dei rischi, che per ogni rischio propone una strategia di prevenzione, si vogliono inoltre creare le condizioni per conseguire il massimo coordinamento tra le misure preordinate alla tutela dell'integrità dell'azione pubblica, puntando alla ricerca di ogni possibile sinergia tra gli apparati preposti alla prevenzione della corruzione e del riciclaggio all'interno delle pubbliche amministrazioni, in modo da massimizzare i vantaggi derivanti dall'applicazione integrata dei relativi presidi.
- **Identificazione dei Rischi:** Il catalogo dei rischi fornisce una lista - anche se non esaustiva - dei possibili rischi che possono influenzare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR e le minacce potenziali, sia interne che esterne, che potrebbero avere un impatto sulle attività delle organizzazioni coinvolte nella realizzazione del piano, ma non solo.
- **Categorizzazione:** Il catalogo può aiutare a categorizzare i rischi in categorie o tipologie. Questa categorizzazione consente un'analisi più approfondita, aiutando a comprendere meglio la natura dei rischi e a individuare eventuali modelli ricorrenti, come verrà spiegato già nel prossimo paragrafo.
- **Prioritizzazione dei Rischi:** Il catalogo dei rischi facilita la valutazione della gravità associata a ciascun rischio e delle possibilità che lo stesso

si verifichi nel contesto organizzativo specifico, permettendo di stabilire delle priorità tra i rischi, in base al loro impatto potenziale e alla probabilità di verificarsi.

- **Comunicazione:** Il catalogo dei rischi fornisce una base comune per la comunicazione dei rischi da parte degli RPCT all'interno delle amministrazioni, per la formazione interna. Una comprensione condivisa dei rischi e delle minacce migliora infatti le capacità di prevenzione.
- **Sviluppo di Strategie di Mitigazione:** Conoscere i rischi attraverso il catalogo consente di sviluppare strategie di mitigazione mirate. Ogni tipo di rischio può richiedere un approccio specifico per minimizzare l'impatto negativo ed il catalogo ne suggerisce alcuni, sulla base dell'esperienza maturata dai partecipanti al gruppo di lavoro.
- **Analisi delle Tendenze:** Monitorando e aggiornando regolarmente il catalogo dei rischi, sia all'interno del gruppo di lavoro che nella rete degli RPCT, è possibile identificare eventuali tendenze emergenti o nuovi tipi di rischi che potrebbero manifestarsi nel tempo. Questa analisi delle tendenze è essenziale per mantenere aggiornate le pratiche di gestione del rischio.

“SEQUESTRO” DEL DECISORE PUBBLICO (STATE CAPTURE)

Descrizione dell'evento a rischio

Il “sequestro” del decisore pubblico è quella condizione - o situazione - in cui rilevanti interessi privati sono in grado di influenzare significativamente un processo decisionale pubblico, con particolare riferimento al processo di scrittura ed applicazione di regolamenti e alle scelte in merito all'allocazione delle risorse, ai fini di trarre un significativo vantaggio.

Fenomeni collegati

Il sequestro dei decisori è la forma più estrema e pericolosa di corruzione, in quanto rappresenta una corruzione sistemica in grado di distorcere norme, regolamenti, allocazione di risorse, condizionando scelte politiche e amministrative e generando una selezione avversa in tutti o in alcuni settori economici di una comunità nazionale o locale.

Esistono diversi fenomeni collegati al sequestro del decisore pubblico. Ad esempio:

- il ***rent-seeking*** è una distorsione del processo di allocazione delle risorse pubbliche, finalizzata a consolidare delle rendite di posizione (monopoli, privilegi, agevolazioni sui contratti pubblici, esenzioni, tariffe vantaggiose, sussidi, incentivi fiscali, ecc...),
- il ***regulatory capture*** si determina quando un'agenzia di regolamentazione statale (authority, organismi di controllo, organi di sorveglianza), creata per agire nell'interesse pubblico, agisce invece in favore degli interessi commerciali o speciali dominanti nell'industria o nel settore oggetto della regolamentazione.
- la ***proliferazione di centri decisionali informali***. Eventi critici che minacciano il raggiungimento dei risultati sperati potrebbero redistribuire, in qualche modo, le carte decisionali. Queste dinamiche abilitano la creazione o la proliferazione di centri decisionali e informativi paralleli informali volti alla risoluzione di problematiche contingenti. In assenza di presidi di trasparenza e integrità c'è il rischio che la selezione degli interessi da coinvolgere venga operata sulla base di criteri relazionali o opportunistici, che vengano scambiate informazioni riservate da parte dei decisori pubblici, oppure che vengano fornite informazioni tali da garantire un vantaggio ad interessi particolari. I centri decisionali formali divengono delle “scatole vuote” in cui si celebrano decisioni prese altrove.

Questi fenomeni sono strettamente connessi alle attività di *lobbying*², di cui sono, in un certo senso, una degenerazione: se è accettabile che le *lobby* promuovano gli interessi di determinati gruppi economici, cercando di influenzare il decisore politico, è invece inaccettabile che tale attività si traduca nella colonizzazione del sistema pubblico da parte di interessi privati.

Fonte del rischio

- Interna: sovraccarico, mancanza di competenza, inefficienza dei controlli dei centri decisionali formali (cfr. proliferazione di centri decisionali informali)
- Esterna: pressione di gruppi di interessi verso la costituzione di centri decisionali informali

Strategia di gestione del rischio

Forme di regolamentazione dei rapporti tra decisori pubblici e gruppi di interessi sono state adottate in Italia ma resta il fatto che sono rimaste sostanzialmente inapplicate o solo parzialmente ottemperate. Queste iniziative, seppur lodevoli, hanno determinato una scarsa omogeneità e una certa inefficienza del sistema, a fronte di oneri per i portatori di interessi e percezione di ulteriori adempimenti a carico di amministrazioni con resistenze soprattutto da parte degli uffici operativi delle amministrazioni.

Il necessario sforzo di semplificazione e razionalizzazione di tali strumenti deve essere accompagnato dalla presa di coscienza da parte dei decisori pubblici delle opportunità che offre la promozione di processi decisionali trasparenti ed inclusivi per la fase di attuazione del PNRR:

- l'attività di *lobbying*, nelle sue forme più evolute, è un atto legittimo di partecipazione politica e per questo va promosso e esteso coinvolgendo interessi che spesso non hanno voce;
- la rappresentanza di interessi particolari o diffusi porta all'attenzione dei decisori pubblici dati, informazioni e punti di vista necessari per costruire un processo decisionale inclusivo. Interlocuzioni più trasparenti portano a decisioni più efficaci. I dati e le informazioni che vengono messe a disposizione dei decisori pubblici sono tanto più affidabili quanto più è chiaro l'interesse degli attori che vogliono che determinate informazioni siano conosciute;
- la trasparenza delle relazioni tra gruppi di interessi e decisori pubblici è posta a presidio dei centri decisionali che gestiscono le risorse del PNRR: non solo la politica, dunque, ma **gli uffici delle amministrazioni centrali, regionali e delle grandi città** a cui è stata affidata la realizzazione dei progetti e delle opere;

² Lobby è una parola che deriva dal tardo latino *laubia* e che significa "loggia, tribuna", ed indicava la tribuna del pubblico da dove si potevano seguire le discussioni politiche. Tuttavia, dall'800 in Inghilterra veniva indicata come lobby l'anticamera di fronte all'aula parlamentare, che i politici attraversavano per accedere all'aula e discutere le leggi. In questa zona i portatori di interessi cercavano di fermare i politici diretti in Aula per sensibilizzarli su una specifica tematica.

Le basi su cui fondare la strategia di gestione di questo particolare rischio derivano dai Principi per la trasparenza e integrità nel *lobbying* che l'OCSE ha adottato nel 2010³. In particolare, l'OCSE propone di:

- rafforzare la trasparenza delle relazioni tra gruppi di interessi e decisori pubblici e garantire che le organizzazioni della società civile siano in grado di monitorare le attività di *lobbying*.
- promuovere la cultura dell'integrità dei processi decisionali pubblici stabilendo regole chiare e specifici standard di comportamento per i decisori pubblici.
- prevedere meccanismi di attuazione, monitoraggio e revisione per garantire l'efficacia delle misure e l'accountability dei processi decisionali pubblici.

Per conformarsi operativamente a tali principi, le Amministrazioni possono adottare volontariamente una serie di misure, in particolare:

1. Operatività di “**Agende aperte**” degli incontri tra portatori di interessi e decisori pubblici che operano negli uffici delle amministrazioni che attuano il PNRR. Le Agende Aperte sono un modello di trasparenza che prevede la pubblicazione pubblica dell'agenda degli incontri e delle riunioni che i decisori pubblici svolgono nell'esercizio delle loro funzioni. Le Agende Aperte possono essere pubblicate in diversi modi, ad esempio:

- Sul sito web dell'ente pubblico.
- Su un portale web dedicato alla trasparenza.
- Su un social media.

Le Agende Aperte possono includere informazioni quali:

- La data e l'ora della riunione.
- Il luogo della riunione.
- Gli argomenti che verranno discussi.
- I partecipanti alla riunione.

2. Integrazione dei **Codici di amministrazione** con il rafforzamento degli standard di integrità per i decisori pubblici che operano negli uffici delle amministrazioni che attuano il PNRR. Ad esempio, rafforzando gli obblighi di tracciabilità dei processi decisionali (art. 9 del CdC nazionale), gli obblighi di comportamento nei rapporti privati (art. 10 CdC nazionale) e rafforzando il presidio della riservatezza nella gestione delle informazioni.

Casi pratici

Rent-seeking

1. La società X s.p.a. che opera nel settore delle tecnologie informatiche si aggiudica un appalto pubblico per la realizzazione di un nuovo sistema per erogare servizi amministrativi. L'azienda ha un forte potere contrattuale perché ha gestito il settore in condizioni di monopolio di fatto. Per questo riesce a negoziare un prezzo molto elevato per l'appalto, ottenendo un profitto superiore a quello che avrebbe ottenuto in condizioni di mercato. In questo caso, l'azienda ha beneficiato di una

³ <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>

posizione di vantaggio rispetto agli altri concorrenti, ottenendo un profitto ingiustificato. Questo comportamento è un esempio di *rent-seeking*, in quanto l'azienda ha cercato di ottenere un vantaggio economico senza apportare un valore reale all'economia.

Regulatory capture

2. Un'associazione di imprese di assistenza tecnica esercita un'influenza indebita sulle autorità preposte alla regolamentazione del settore della consulenza e della formazione per la pubblica amministrazione. Riescono ad ottenere che la formazione sulle tematiche che presidiano maggiormente divenga obbligatoria per i dipendenti pubblici. Ottengono anche regole più stringenti per gli operatori economici che non siano certificati dalle organizzazioni a loro collegate.

Proliferazione dei centri decisionali informali

1. **Sovraccarico dei centri decisionali formali:** i centri decisionali formali, come i Ministeri, le Regioni e gli Enti Locali, sono sovraccaricati di lavoro, e non sono in grado di svolgere le proprie funzioni in modo efficace. Per questo delegano parte delle proprie funzioni a centri decisionali informali, che non sono soggetti alle stesse regole e controlli.
2. **Manca di competenze dei centri decisionali formali:** i centri decisionali formali non hanno le competenze necessarie per affrontare le sfide poste dall'attuazione del PNRR. Per questo ricorrono a consulenti o esperti esterni, che potrebbero esercitare un'influenza significativa sul processo decisionale.
3. **Inefficienza dei meccanismi di controllo e monitoraggio:** i meccanismi di controllo e monitoraggio sull'attività dei centri decisionali formali sono inefficienti o inefficaci. Per questo è più facile per i centri decisionali informali esercitare un'influenza indebita sul processo decisionale.

CONFLITTO DI INTERESSI

Descrizione dell'evento a rischio

Il conflitto di interessi è una situazione in cui la promozione di un interesse rappresenta una minaccia per un altro interesse. In ambito pubblico si fa riferimento a una particolare situazione, in cui la promozione di un interesse secondario di un decisore pubblico minaccia un interesse primario che deve essere promosso dall'amministrazione.

Fenomeni collegati

Nell'analisi del fenomeno è importante spostare l'attenzione sugli aspetti relazionali del conflitto d'interessi, in modo da poterlo collegare anche ad altri fenomeni rischiosi. Il conflitto di interessi si può anche considerare come un'interferenza tra i valori portati in gioco dalla rete delle relazioni personali o private del decisore pubblico ed il valore pubblico. In questo senso, possiamo parlare di un fenomeno di **interferenza relazionale** che si determina nella rete di relazioni del decisore pubblico. Il rischio che l'interferenza della rete relazionale del decisore comporta nel contesto delle decisioni si può considerare indipendente dal comportamento adottato dal soggetto stesso. Proprio per questi motivi, si tratta di un fenomeno molto complesso, che alimenta dinamiche economico-relazionali che spesso sfuggono ad una tipizzazione puntuale da parte dell'ordinamento giuridico.

Il conflitto di interessi spesso scaturisce da una situazione che comincia ben prima dell'emersione di un reale conflitto. Con il concetto di «interesse» identifichiamo delle strategie di soddisfacimento di bisogni della sfera personale, che prendono vita dalla modificazione delle condizioni del contesto di vita personale o professionale di un individuo. Occorre che il decisore pubblico dichiari puntualmente l'emersione di tali relazioni (che chiamiamo "**sensibili**") al fine di una gestione più appropriata e tempestiva del rischio che ne scaturisce.

Fonte del rischio

- Interna, nel caso di conflitto di interessi che coinvolge le relazioni della sfera privata del decisore pubblico.

Strategia di gestione

Nel settore pubblico le uniche strategie codificate riguardano il conflitto di interessi che coinvolge le relazioni della sfera privata del decisore pubblico. In questo caso si applica la misura dell'**astensione**⁴. Nell'astensione, il superiore gerarchico rimuove il soggetto in conflitto di interessi dall'esercizio della funzione in riferimento allo specifico procedimento o processo. Questo comporta l'impossibilità di adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti interni

⁴ Artt. 5, 6 e 7 del Codice di comportamento nazionale

al procedimento e il provvedimento finale, nonché di svolgere attività o assumere decisioni o acquisire e gestire informazioni in merito allo specifico procedimento o processo. Il superiore gerarchico provvede anche alla sostituzione del soggetto in conflitto di interessi. Ma l'astensione non è l'unica misura ed in alcuni casi risulta inattuabile. A volte non è raccomandabile, pena un sostanziale indebolimento della capacità operativa di un ufficio e questo spesso rappresenta un rischio maggiore rispetto a quello che si vuole prevenire. Le misure di gestione devono essere disegnate su misura per l'organizzazione, per il particolare contesto interno ed esterno. In molti casi le misure indicate dalla normativa non sono sufficienti e devono essere implementate attraverso l'adozione di altre soluzioni. Ad esempio:

- **Avocazione.** Il superiore gerarchico si assume la responsabilità di svolgere i compiti e le attività, nonché di acquisire e gestire le informazioni e di assumere le decisioni, al posto del soggetto in conflitto.
- **Gestione congiunta.** Il superiore gerarchico impone al soggetto in conflitto di interessi di gestire il processo insieme ad un secondo soggetto, che non è in situazione di conflitto.
- **Controllo rinforzato.** Il superiore gerarchico identifica una serie di controlli da effettuare sul processo gestito dal soggetto in conflitto di interessi, al fine di identificare eventuali non conformità o anomalie sintomatiche di una gestione non imparziale.

La valutazione preventiva del rischio di conflitto di interessi è un'attività finalizzata a identificare tempestivamente le relazioni, gli eventi critici e i processi che potrebbero far emergere un conflitto di interessi. Per il personale di un'amministrazione si tratta di avviare un processo di valutazione, segnalando al proprio superiore gerarchico modificazioni della propria sfera privata che facciano emergere relazioni idonee a determinare, in futuro, l'emersione di un conflitto di interessi. Questa attività può collegarsi alla dichiarazione (ex art. 6, comma 1 del Codice di comportamento nazionale) in cui il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni. In questo caso, non si dichiara la presenza o assenza di un conflitto di interessi, ma il collegamento di interessi tra decisore pubblico e destinatario, almeno per quanto riguarda le relazioni con un certo grado di stabilità (ad es. familiarità, coniugio, agenzia, credito/debito economico).

La valutazione preventiva del conflitto di interessi include:

- una mappatura sintetica delle relazioni "sensibili" stabili (attuali e del recente passato) del decisore pubblico;
- uno o più scenari, che potrebbero favorire l'emersione di un conflitto interessi;
- un elenco di misure di gestione, controlli e standard comportamentali finalizzati a prevenire o gestire il conflitto di interessi.

La valutazione preventiva del rischio di conflitto di interessi consente di rendere flessibile e personalizzata la gestione del conflitto di interessi e di responsabilizzare maggiormente il personale. Deve essere preceduta e



sostenuta da un'attività formativa costante che metta al centro la dimensione relazionale del conflitto di interessi.

Policy di regolazione dei conflitti di interessi. A volte la complessità del contesto organizzativo interno ed esterno richiede una gestione più sistematica del conflitto di interessi. Per questo il Responsabile della prevenzione della corruzione o gli Uffici del personale predispongono e adottano procedure interne, regolamenti o *"Policy di regolazione del conflitto di interessi"*.

Con riferimento al contesto degli appalti pubblici, al quale questi esempi si riferiscono, l'ANAC nel 2019 ha pubblicato un documento⁵ per fornire alle stazioni appaltanti un supporto nell'individuazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi nelle procedure di gara. In particolare, nel documento si suggerisce di prevedere l'obbligo, da parte dei soggetti partecipanti, di fornire i dati necessari per l'identificazione del titolare effettivo e di accertarsi che i bandi di gara prevedano esplicitamente l'obbligo del rilascio di una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi a carico dei partecipanti (e dei titolari effettivi).

⁵ Si tratta delle Linee Guida n.15 del 2019, per l'individuazione e gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici.

Casi pratici

1. Una società X, che opera nel settore dell'edilizia sostenibile, ha ricevuto un finanziamento dal PNRR per la realizzazione di un progetto di costruzione di un nuovo quartiere residenziale a basso consumo energetico. Il progetto, gestito dall'amministrazione comunale, prevede la costruzione di 100 unità abitative che saranno alimentate da energia solare. Il progetto è stato messo a punto per il Comune da un team di tecnici che includeva anche l'architetto Y, un noto professionista italiano specializzato in edilizia sostenibile. Il finanziamento del PNRR è stato concesso a X dopo una procedura di gara pubblica. Tuttavia, alcuni osservatori sollevano dubbi sulla trasparenza della procedura. In particolare, è stato sottolineato che il figlio dell'architetto Y fa parte del Consiglio di amministrazione della società X.
2. Il responsabile dell'Ufficio Lavori Pubblici di un'amministrazione comunale ha un problema! I lavori di ristrutturazione della piscina comunale, finanziati nell'ambito dei fondi PNRR, procedevano spediti, ma sono intervenute delle modifiche normative tali da dover adottare significative varianti progettuali al fine di adeguare gli impianti ai nuovi requisiti di legge. Purtroppo, il Comune non ha ulteriori risorse finanziarie e non ci sono soldi per affidare un nuovo incarico di progettazione ad un professionista. Il responsabile dell'Ufficio Lavori Pubblici chiama il professionista che era stato incaricato di redigere il progetto di ristrutturazione della piscina proponendogli di riprogettare l'impianto secondo la nuova normativa e lasciando intendere che verranno garantiti al professionista una serie di incarichi di progettazione su tutti i lavori che il Comune si troverà a dover svolgere in futuro.

REVOLVING DOOR (PORTE GIREVOLI)

Descrizione dell'evento a rischio

Con il termine inglese “Revolving Door”, tradotto in italiano con “porte girevoli”, si identifica il passaggio di funzionari pubblici e componenti degli organi di indirizzo politico dal settore pubblico a quello privato, ma anche l'ingresso nelle pubbliche amministrazioni di esperti e manager provenienti da aziende private.

Fenomeni collegati

- **REVOLVING DOOR (IN).** Dal settore privato verso il settore pubblico: il passaggio può essere contestuale al mantenimento di un'attività professionale privata (sincrono) o meno (a-sincrono). Rientra all'interno di questa categoria il reclutamento di personale esperto che transita dal privato al pubblico anche non stabilmente, i meccanismi di cooptazione che sono alla base della selezione di task force, gruppi di lavoro, comitati scientifici, ecc... Coloro che transitano nel pubblico portano con sé un bagaglio di esperienza e competenza che certamente arricchisce e qualifica le scelte pubbliche. È ovvio che, insieme all'*expertise*, transitano anche le relazioni su cui corrono interessi economici e personali.
- **REVOLVING DOOR (OUT).** Da pubblico verso privato: quando il ruolo pubblico è dismesso, la contestuale assunzione di un incarico all'interno di un'organizzazione privata rivela una dinamica di scambio “presunto” o, per meglio dire “percepito”. L'operatore privato potrebbe avere interesse a remunerare l'ex agente pubblico per un'attività svolta (o non svolta), una decisione presa (o non presa), un'informazione riservata condivisa, ecc... Inoltre, un operatore economico potrebbe avere interesse ad ingaggiare un ex agente pubblico al fine di costituire per la sua organizzazione una situazione di asimmetria informativa in un procedimento, o di asimmetria competitiva all'interno di una procedura di gara, o di vantaggio nell'attuazione di politiche pubbliche.
La normativa italiana, nel suo attuale assetto, prende in considerazione solo alcuni aspetti del fenomeno. Le disposizioni sul *pantouflage* gestiscono il rischio che il passaggio dal settore pubblico al settore privato possa nascondere dinamiche di tipo corruttivo: il decisore pubblico potrebbe usare a fini personali il potere autoritativo o negoziale di cui è investito, per favorire un soggetto privato destinatario delle sue decisioni, chiedendo in cambio una consulenza o un contratto di lavoro presso quel soggetto privato. Il passaggio dal pubblico al privato, in questa dinamica, rappresenta una tangente differita nel tempo e rende la corruzione invisibile, perché a-sincrona: il soggetto privato viene favorito mentre il decisore pubblico svolge il suo ruolo. L'utilità di ritorno viene

riscossa dal decisore pubblico quando ormai ha cessato di lavorare. Il rischio corruttivo chiama in causa gli interessi del Destinatario (ottenere una autorizzazione, evitare una sanzione, ecc...) e gli interessi della sfera privata decisore pubblico.

Questo conflitto di interessi è certamente pericoloso, ma ha la caratteristica di essere puntuale: è associato agli interessi che corrono sulle relazioni della sfera privata dei soggetti delegati e dai particolari interessi del destinatario coinvolti in uno dei processi gestiti da un'organizzazione pubblica (autorizzazioni, concessioni, finanziamenti, controlli, acquisti, ecc...). In quanto puntuale, questo conflitto di interessi dipende da specifici comportamenti che potrebbero essere adottati ed è identificabile solo da chi opera all'interno dell'organizzazione ed ha una buona conoscenza delle attività, delle decisioni e delle informazioni gestite nell'ambito dei processi, ma le Porte Girevoli sono dei varchi che conducono anche ad un'altra tipologia di conflitto di interessi: come suggerisce la normativa sulle **incompatibilità**, il passaggio tra organizzazioni diverse (dentro e fuori dal sistema pubblico) può innescare conflitti di interessi endogeni, vale a dire conflitti tra gli interessi primari delle organizzazioni. Queste incompatibilità, quando emergono, sono sistematiche: gli interessi primari di due organizzazioni oppure di due sistemi entrano in conflitto in modo permanente, oppure entrano sempre in convergenza. Le Porte Girevoli mettono sempre in connessione gli interessi primari delle organizzazioni che si trovano al di qua e al di là del "varco" e l'incompatibilità, quando emerge, è sganciata dai comportamenti che potrebbero essere adottati dal soggetto delegato e dai suoi interessi primari: sono un fenomeno non puntuale ma permanente.

Fonte del rischio

- Interna (Revolving Door IN)
- Esterna (Revolving Door OUT)

Strategia di gestione

Alcune situazioni di "revolving door" possono essere gestite dalla normativa sulle incompatibilità e inconferibilità (Dlgs 39/2013).

In altri casi il fenomeno può essere trattato attraverso gli strumenti di gestione del conflitto di interessi: autorizzazione di incarichi extraistituzionali, dichiarazione di interessi, astensione, avocazione, ecc...

Per il "revolving door OUT", con particolare riferimento al *pantouflage*, il decreto legislativo N.165 del 30 marzo 2001 stabilisce che nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, i dipendenti pubblici non possono essere assunti o svolgere incarichi per quei privati che siano stati oggetto dei loro precedenti provvedimenti. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di ciò 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.

Oltre a ricorrere a specifici Regolamenti interni, l'amministrazione deve mettere in campo delle **azioni formative e informative** per aumentare, da una parte, la consapevolezza del fenomeno e dei rischi ad esso associati, dall'altra parte, per trovare soluzioni organizzative per valorizzare al meglio il contributo di *expertise* esterne nell'ambito dell'attuazione del PNRR.

Casi pratici

REVOLVING DOOR OUT.

1. Un funzionario pubblico responsabile dell'attuazione del PNRR, lascia il proprio incarico per assumere un ruolo dirigenziale in una società che è interessata a beneficiare dei finanziamenti del PNRR. Il funzionario può utilizzare le proprie conoscenze e relazioni acquisite durante il suo incarico pubblico per favorire la società in cui ha assunto il ruolo dirigenziale. Ad esempio, può consigliare la società su come presentare le proprie candidature per i finanziamenti del PNRR o può facilitare l'assegnazione di appalti pubblici alla società. In questo caso, il *revolving door* può portare a una perdita di imparzialità e di trasparenza nella gestione dei fondi del PNRR. La società in cui ha assunto il ruolo dirigenziale il funzionario pubblico può avere un vantaggio competitivo rispetto alle altre società concorrenti.
2. Un dirigente pubblico in qualità di esperto, è membro di un comitato tecnico pubblico che è responsabile della valutazione delle candidature per i finanziamenti del PNRR ed ha una conoscenza approfondita del PNRR e delle procedure di assegnazione dei finanziamenti. Durante il suo incarico nel comitato tecnico pubblico entra in contatto con diverse società che sono interessate a beneficiare dei finanziamenti del PNRR. Lo stesso fornisce consulenza a queste società sulle loro candidature e aiuta alcune di esse a ottenere un finanziamento. Dopo aver lasciato il suo incarico nel comitato tecnico pubblico, il dirigente pubblico assume un ruolo dirigenziale in una di queste società. In questo nuovo ruolo può utilizzare le sue conoscenze e relazioni acquisite durante il suo incarico nel comitato tecnico pubblico per favorire la società nell'attuazione del progetto finanziato dal PNRR.

REVOLVING DOOR IN.

3. Un professionista è consulente esterno di una società che ha ricevuto un finanziamento dal PNRR per la realizzazione di un progetto di edilizia. Premiato ha una conoscenza approfondita del settore edile e delle procedure di attuazione dei progetti PNRR. Durante il suo incarico di consulente esterno entra in contatto con i funzionari pubblici responsabili dell'attuazione del progetto. Aiuta a garantire che il progetto venga realizzato in conformità con le linee guida del PNRR. Dopo aver concluso il suo incarico di consulente esterno, il professionista viene assunto come dipendente della pubblica amministrazione responsabile dell'attuazione del progetto. In questo nuovo ruolo può utilizzare le sue conoscenze e relazioni acquisite durante il suo incarico di consulente



esterno per favorire la pubblica amministrazione nell'attuazione del progetto. Ad esempio, può consigliare la pubblica amministrazione su come spendere i fondi del PNRR o può facilitare l'assegnazione di appalti pubblici alla società che ha beneficiato del finanziamento.

Nel Piano Nazionale Anticorruzione del 2022 l'ANAC ha approfondito il tema del divieto di pantouflage, sia riguardo ad ambito soggettivo di applicazione, esercizio del potere autoritativo e negoziale da parte del dipendente pubblico e soggetti privati destinatari di tali poteri che riguardo alle possibili misure da inserire nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO per garantire il rispetto delle disposizioni. IL PNA propone inoltre un modello operativo per la verifica di eventuali violazioni improntato ai criteri di gradualità e sostenibilità delle misure.

<https://www.anticorruzione.it/-/ecco-il-piano-nazionale-anticorruzione-approvato-da-ana-c>

FRODI

Descrizione dell'evento a rischio

La frode⁶ è un comportamento illecito con il quale si mira ad eludere precise disposizioni di legge.

La frode ha a che fare con i flussi finanziari in uscita ed in genere ha come protagonista il destinatario di tali flussi finanziari, o, usando la terminologia dei fondi strutturali, il “beneficiario”, cioè un potenziale destinatario o un destinatario attuale che intenzionalmente pone in essere comportamenti distorsivi che possono avere ad oggetto l'abuso di informazioni o decisioni e attività non conformi alle finalità per cui le risorse sono state allocate.

Infatti, la definizione di frode nell'ordinamento italiano riprende quella della Direttiva (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 2017/1371⁷, che considera frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione:

- a) nel caso di spese non relative agli appalti, le azioni e omissioni relative a:
 - i) utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima, o per suo conto;
 - ii) mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - iii) distrazione di fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi;
- b) per le spese relative agli appalti, un'azione o omissione commessa al fine di procurare all'autore del reato o ad altri un ingiusto profitto arrecando pregiudizio agli interessi finanziari dell'Unione, con:
 - i) utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua l'appropriazione indebita o la ritenzione illecita di fondi o beni provenienti dal bilancio dell'Unione o dai bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
 - ii) mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - iii) distrazione dei fondi o beni per fini diversi da quelli per cui erano stati inizialmente concessi, che leda gli interessi finanziari dell'Unione;
- c) per le entrate diverse dall'IVA, 'azioni o omissioni relative a:

⁶ Fonte: [Allegato alla Circolare del 10 febbraio 2022, n. 9 - Istruzioni Tecniche Sigeco PNRR](#) (Glossario)

⁷ Contenuta nel decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75 Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. (20G00091) (GU Serie Generale n.177 del 15-07-2020).

- i) utilizzo o presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti, cui consegua la diminuzione illegittima delle risorse del bilancio dell'Unione o dei bilanci gestiti da quest'ultima o per suo conto;
 - ii) mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - iii) distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui consegua lo stesso effetto;
- d) in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, l'azione od omissione commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri in relazione:
 - i) all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti relativi all'IVA, cui consegua la diminuzione di risorse del bilancio dell'Unione;
 - ii) alla mancata comunicazione di un'informazione relativa all'IVA in violazione di un obbligo specifico, cui consegua lo stesso effetto; ovvero
 - iii) alla presentazione di dichiarazioni esatte relative all'IVA per dissimulare in maniera fraudolenta il mancato pagamento o la costituzione illecita di diritti a rimborsi dell'IVA.

Fonte del rischio

- **Esterna.** Il Destinatario/beneficiario come “fonte di rischio” non è una novità nel panorama delle amministrazioni che erogano finanziamenti. Amministrazioni regionali, Comuni, Aziende sanitarie si trovano spesso di fronte alla necessità di verificare la qualità del Destinatario ed hanno negli anni costruito schemi e sistemi di controllo sia preventivo che successivo all'erogazione dei finanziamenti. Inoltre, in più di trent'anni di Fondi Strutturali europei si sono consolidati specifici sistemi di controllo.

Strategia di gestione

La Circolare della Ragioneria Generale dello Stato, n. 9/2022, al punto 4.8 dell'Allegato 2, fornisce istruzioni in merito alle “*Misure di prevenzione di irregolarità e frodi, corruzione conflitti di interesse e duplicazione dei finanziamenti e procedure di recupero*”.

- **Primo step:** nominare un Referente Antifrode e mettere in campo un Gruppo operativo.
- **Secondo step:** adottare procedure di prevenzione e monitoraggio periodico del rischio, specificando il processo adottato, la tempistica e gli strumenti di supporto.
- **Terzo step:** adottare procedure di individuazione delle frodi e segnalazione e rettifica delle stesse, comprendendo anche le modalità di raccolta delle informazioni sul follow-up di carenze rilevate nel contesto delle verifiche e controlli.

- **Quarto step:** indicare i soggetti direttamente coinvolti nell'attività, con la specificazione degli atti amministrativi che caratterizzano tale processo.

Casi pratici

1. **Frode nella presentazione delle domande di finanziamento:** un soggetto presenta una domanda di finanziamento per un progetto che non ha i requisiti necessari per ottenere il finanziamento. Ad esempio, un soggetto potrebbe dichiarare falsamente di avere un'esperienza o delle competenze che in realtà non ha, o potrebbe dichiarare di avere i mezzi finanziari necessari per realizzare il progetto, quando in realtà non li ha.
2. **Frode nella realizzazione dei progetti:** un soggetto che ha ottenuto un finanziamento per un progetto realizza il progetto in modo incompleto o inadeguato. Ad esempio, un soggetto potrebbe realizzare il progetto con materiali di scarsa qualità, o potrebbe non rispettare le norme di sicurezza.
3. **Frode nell'utilizzo dei fondi pubblici:** un soggetto utilizza i fondi pubblici ricevuti per scopi diversi da quelli previsti. Ad esempio, un soggetto potrebbe utilizzare i fondi per realizzare un progetto diverso da quello previsto, o potrebbe utilizzare i fondi per scopi personali.

Va inoltre ricordato che la Ragioneria Generale dello Stato ha fornito alcune importanti indicazioni⁸ per la corretta rilevazione dei titolari effettivi dei destinatari finali e appaltatori dei fondi PNRR ex art. 22 par. 2 lett. d Reg. (UE) 2021/24. In particolare, ha fornito la definizione di titolare effettivo e le procedure di raccolta e registrazione dei dati ad essi relativi, richiamando anche gli obblighi di comunicazione di operazioni sospette alla UIF che le pubbliche amministrazioni devono rispettare, proponendo alcuni esempi di «Profili comportamentali a rischio», addizionali rispetto agli indicatori di anomalia segnalati dalla UIF nell'aprile 2018 e alle indicazioni fornite dalla UIF per la prevenzione dei rischi di frode nell'attuazione delle misure PNRR con la comunicazione dell'11 aprile 2022.

⁸ Cfr. Appendice tematica alla Circolare RGS n 30 dell'11 agosto 2022 recante «Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori»,

RICICLAGGIO

Descrizione dell'evento a rischio

Il riciclaggio è il reato che consiste nella sostituzione o nel trasferimento di denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero nel compimento, in relazione al denaro, ai beni e alle utilità, di altre operazioni in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa.

Il riciclaggio, oltre che come reato, rileva anche come fenomeno con una pregnante connotazione economico/finanziaria: l'immissione di flussi finanziari di provenienza illecita nei circuiti legali ne altera il corretto funzionamento, incidendo sulla concorrenza e sui meccanismi di allocazione delle risorse. Con l'intento di sfruttare i proventi di un altro reato già commesso (cd. "reato presupposto"), la criminalità si insinua nei settori legali dell'economia (per esempio, acquisendo il controllo di attività economiche) e accresce la propria capacità di controllo del territorio.

Il riciclaggio, quindi, contribuisce alla **diffusione e al radicamento della criminalità organizzata, destabilizza l'economia**, creando le condizioni per la diffusione di ulteriori pratiche illecite, tra cui la corruzione; **erode la fiducia nelle istituzioni**, quando queste ultime non si mostrano in grado di impedire la circolazione nel sistema economico, di denaro proveniente da delitti.

Per tali motivi, il riciclaggio va combattuto non solo sul piano repressivo, con gli strumenti offerti dal diritto penale, ma anche sul piano preventivo, ponendo a carico di talune categorie di operatori (banche, professionisti, altri operatori finanziari o non finanziari) obblighi di collaborazione con l'autorità pubblica che, in coerenza con i principi internazionali e la normativa europea, si basano su meccanismi di reazione interni al sistema economico-finanziario, tesi a tutelarne l'integrità. Gli stessi operatori, infatti, sono chiamati ad assicurare, in ragione dell'attività svolta, l'approfondita conoscenza della clientela, la conservazione dei dati relativi alle transazioni effettuate e la pronta rilevazione e segnalazione di operazioni sospette alle autorità competenti.

Tra le categorie di operatori chiamati ad applicare i presidi preventivi antiriciclaggio il legislatore italiano include anche taluni soggetti pubblici, ritenuti in posizione privilegiata per individuare, e quindi prevenire, fenomeni illeciti: si tratta degli "uffici delle pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione, delle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi

secondo le disposizioni del codice dei contratti pubblici, dei procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati” (art. 10, d.lgs. n. 231/2007). Tali soggetti devono mettere a fuoco i rischi cui sono esposti e apprestare presidi organizzativi e procedurali atti a intercettare e comunicare “dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale”.

Fonte del rischio

- **Esterna.** La strumentalizzazione dei processi amministrativi da parte di interessi esterni all'amministrazione può essere utilizzata per facilitare il riciclaggio di denaro.

Strategia di gestione del rischio

Nel caso abbiano a che fare con operazioni che possono destare il sospetto di coprire attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, le pubbliche amministrazioni devono inviare alla UIF (Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia) una **Comunicazione di operazione sospetta (COS)**. La UIF, una volta ricevuta la COS, procede alla sua analisi dal punto di vista finanziario e, se ritiene che l'operazione possa effettivamente essere riconducibile ad attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, la trasmette agli organi investigativi competenti. È importante che gli uffici pubblici siano consapevoli del dovere di comunicare le operazioni sospette e che siano in grado di identificare tali operazioni in modo efficace. In particolare, è importante:

- sensibilizzare gli uffici e i singoli dipendenti sull'importanza della prevenzione del riciclaggio e dei reati presupposto associati;
- fornire le conoscenze e le competenze necessarie per identificare le operazioni sospette;
- disegnare un sistema di presidi organizzativi di cui gli uffici devono dotarsi al fine di esercitare una efficace azione di prevenzione, basata anche su idonei flussi informativi interni;
- fornire indicazioni utili per eseguire una comunicazione di operazione sospetta.

Casi pratici

1. **Investimento di fondi illeciti in progetti finanziati dal PNRR.** Un'organizzazione criminale potrebbe investire fondi illeciti in progetti finanziati dal PNRR, in modo da renderli legittimi. Ad esempio, potrebbe investire in un progetto di costruzione, utilizzando i fondi illeciti per pagare i materiali e la manodopera.
2. **Utilizzo di fondi PNRR per finanziare attività criminali all'estero.** Un cleptocrate potrebbe utilizzare fondi pubblici, ottenuti attraverso frode o corruzione, per finanziare le proprie attività criminali in territorio estero. Ad esempio, potrebbe utilizzare i fondi per acquistare armi o droga, o per pagare il proprio personale.
3. **Lavaggio di denaro attraverso la creazione di società fittizie.** Un evasore fiscale potrebbe creare società fittizie per ottenere finanziamenti pubblici nell'ambito del PNRR. Una volta ottenuti i finanziamenti, utilizza i fondi per ripulire il denaro.

La UIF svolge un'intensa azione di sensibilizzazione nei confronti di tutti i soggetti obbligati, comprese le pubbliche amministrazioni, ai fini del corretto assolvimento del dovere di segnalazione di operazioni sospette.

Con propria Comunicazione del 18 aprile 2018, l'Unità ha emanato uno specifico provvedimento recante indicazioni organizzative e indicatori di anomalia per la corretta valutazione di casi sospetti da parte delle pubbliche amministrazioni.

Con successiva Comunicazione dell'11 aprile 2022 la UIF ha inoltre dato indicazioni al sistema per la prevenzione dei rischi di frode connessi con l'attuazione del PNRR.

La UIF, inoltre, figura tra gli stakeholders coinvolti nell'attuazione delle misure antifrode nell'ambito delle iniziative per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle misure PNRR. Anche in tale ambito essa ha fornito alle pubbliche amministrazioni indicazioni funzionali a valorizzare i presidi antiriciclaggio.

Tiene infine incontri e iniziative di formazione a beneficio di singoli enti e pubblica con cadenza periodica Quaderni di casistiche rappresentative di profili di anomalia comunicati all'Unità e da questa analizzati.

SPRECHI - Maladministration

Descrizione dell'evento a rischio

In ambito PNRR, gli sprechi possono essere definiti come l'utilizzo di fondi pubblici in modo inefficiente o inefficace, o per scopi diversi da quelli previsti. Posto che la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono strumento per la creazione e a protezione del valore pubblico, la maladministration costituisce uno dei rischi da prevenire.

Eventuali fenomeni collegati

Gli sprechi possono assumere diverse forme, tra cui:

- Inefficienza: l'utilizzo di fondi pubblici in modo inefficiente, ad esempio attraverso la realizzazione di progetti non necessari o inefficaci.
- Inefficacia: l'utilizzo di fondi pubblici per scopi diversi da quelli previsti, ad esempio attraverso la realizzazione di progetti che non raggiungono gli obiettivi prefissati.

Fonte del rischio

- Interna: Sprechi interni all'amministrazione
- Esterna: Amministrazione che favorisce gli sprechi di risorse pubbliche

Strategia di gestione del rischio

La strategia di gestione del rischio si basa sul coinvolgimento nel monitoraggio delle politiche pubbliche dei veri destinatari dell'azione amministrativa, che sono i cittadini. La trasparenza e le consultazioni pubbliche sono due strumenti fondamentali per permettere alla società civile di valutare le scelte della pubblica amministrazione a monte ed a valle. La pubblicazione di dati sull'azione amministrativa per sostenere la trasparenza gioca un ruolo essenziale per gestire il rischio di *maladministration*: nel contesto del PNRR si tratta non solo di fornire ai cittadini informazioni utili a sapere come il Pnrr impatterà sui loro territori, ma anche di permettere attività di monitoraggio civico finalizzato a evitare sprechi e scelte sbagliate.

Casi pratici

1. **Realizzazione di progetti non necessari o inefficaci.** Un esempio potrebbe essere la realizzazione di un nuovo ospedale in una zona in cui non c'è bisogno di un ulteriore ospedale. In questo caso, i fondi pubblici sarebbero stati utilizzati per realizzare un progetto che non è necessario e che non produrrà alcun beneficio per la collettività.



2. **Realizzazione di progetti che non raggiungono gli obiettivi prefissati.** Un esempio potrebbe essere la realizzazione di un progetto di efficientamento energetico di un edificio che non porta a un risparmio significativo di energia. In questo caso, i fondi pubblici sarebbero stati utilizzati per realizzare un progetto che non raggiunge l'obiettivo prefissato, ovvero il risparmio energetico.

INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Descrizione dell'evento a rischio

I fondi del PNRR rappresentano una opportunità per le comunità ed i territori, ma anche un'attrattiva per le organizzazioni criminali. Le ingenti risorse stanziare per il PNRR (220 miliardi di euro stanziati complessivamente) e la necessità di procedere rapidamente con gli investimenti fanno crescere il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata, che è da sempre attratta da settori capaci di mobilitare grandi capitali, quali la realizzazione delle opere infrastrutturali, il ciclo dei rifiuti e le energie alternative. La mobilitazione di grandi risorse finanziarie può infatti favorire la copertura di attività di riciclaggio, evasione e trasferimento illecito di capitali all'estero. Il rischio di infiltrazioni si presenta anche nel caso di riassetto nell'ambito di società o aziende in condizioni di crisi, specialmente in seguito alle dinamiche negative determinate dalla pandemia o l'aggiudicazione fraudolenta degli appalti.

Fenomeni collegati

L'infiltrazione criminale può avvenire attraverso:

- modalità di carattere finanziario (soprattutto con acquisizione di quote di capitale e con attività di finanziamento anche tramite procedure apparentemente lecite);
- acquisizione di contratti di subappalto attivati dall'Operatore Economico per la gestione di attività operative specialistiche (logistica, rifiuti, pulizie, mense, manutenzioni, ecc.);
- fornitura di beni necessari all'attività economica primaria;
- fornitura all'Operatore Economico di "capitale umano" direttamente o indirettamente riconducibile ad ambienti criminali.

Può inoltre esistere un "rischio derivato", a causa delle possibili ulteriori pressioni da parte dei soggetti criminali esclusi, che possono manifestarsi attraverso condotte di natura intimidatoria, attuate in modo diretto e/o indiretto verso gli operatori economici.

Fonte del rischio

- Esterna - per gli operatori economici affidatari dei contratti può costituire una fonte di rischio interna, in quanto la casistica trattata è quella delle "infiltrazioni" di elementi delle organizzazioni criminali in aziende sane.

Strategia di gestione

La strategia di gestione del rischio di infiltrazioni da parte delle organizzazioni criminali in aziende che - essendo state selezionate come fornitori e contrattualizzate si presuppone siano sane - deve necessariamente far leva sull'empowerment delle aziende fornitrici della Pubblica Amministrazione, che devono saper prevenire infiltrazioni al loro interno, sia prima che dopo l'aggiudicazione dei contratti pubblici.

Già da diversi decenni, la strategia di gestione del rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata nelle aziende si fonda sull'adozione da parte di queste ultime di modelli di governance che prevengano tali rischi (i cosiddetti modelli di organizzazione e gestione tipizzati nella legge 231/2001), rafforzati con la stipula di protocolli di legalità e con la cooperazione tra aziende (Operatori Economici) ed Organismi Istituzionali.

Nella delicata fase di esecuzione del PNRR, la parte pubblica mette a disposizione alcuni strumenti rafforzati per aiutare le aziende a prevenire le infiltrazioni. Ad esempio, attraverso la stipula di protocolli di legalità le aziende possono introdurre in modo volontario all'interno della propria organizzazione una gestione rigorosa dei rischi operativi (con forte orientamento agli aspetti legati alla sicurezza) mediante l'adozione e applicazione di buone prassi gestionali, ricevendo dalle istituzioni un supporto, che consiste nella messa a disposizione di strumenti di carattere preventivo mediante la richiesta di consultazione della BDNA – in particolare nei contratti tra privati – sia di tutela dell'attività economica (presidi di Pubblica Sicurezza, azione investigativa ad opera delle Procure, ecc.) necessari alla dissuasione e repressione delle azioni di natura criminale.

Casi pratici

Esistono numerosi scenari (per ora solo teorici) in cui la criminalità organizzata potrebbe cercare di infiltrarsi all'interno delle aziende nell'attuazione del PNRR, alcuni dei quali prevedono degli schemi criminali già presentati in questo catalogo:

Corruzione e tangenti: Membri della criminalità organizzata potrebbero cercare di entrare nella governance aziendale con la finalità di interferire con l'allocazione delle risorse del PNRR. L'intimidazione, il traffico di influenze illecite o il pagamento di tangenti potrebbero essere utilizzati per influenzare la scelta di sub appaltatori o per deviare la destinazione di fondi, favorendo soggetti connessi alla criminalità organizzata.

Frode nei contratti pubblici: Gruppi criminali possono tentare di avvicinare le imprese per mediare l'aggiudicazione di appalti pubblici attraverso pratiche fraudolente. Potrebbero proporre joint venture con società fittizie o utilizzare prestanome per partecipare alle gare d'appalto, per garantirsi un accesso ai fondi provenienti dal PNRR.

Riciclaggio di denaro sporco: La criminalità organizzata può cercare di infiltrarsi anche per mezzo dell'acquisto di rami di impresa o della costituzione di joint venture in investimenti e progetti finanziati dal PNRR, in modo da poter riciclare denaro proveniente da attività illegali. Anche in questo caso, la criminalità organizzata può agire attraverso la creazione di imprese fittizie o la partecipazione a progetti di investimento come mezzo per legalizzare i proventi illeciti.

Sequestro del decisore pubblico: La criminalità organizzata potrebbe cercare di infiltrarsi in imprese che godono di una buona reputazione e di solide basi per contrattare con la PA con lo scopo di influenzare le decisioni delle autorità coinvolte nell'attuazione del PNRR. Ciò può avvenire anche attraverso minacce o intimidazioni sui membri della governance aziendale, creando un clima di paura per costringere l'azienda a prendere decisioni che favoriscono gli interessi criminali.

Controllo del territorio: In alcune aree, gruppi criminali possono avere un controllo territoriale così esteso da controllare sia parte delle aziende che dei decisori pubblici, in modo da poter influenzare direttamente la distribuzione delle risorse del PNRR. Ciò potrebbe tradursi nell'allocazione di fondi in progetti che beneficiano principalmente la criminalità organizzata, a discapito di interventi più urgenti o necessari.

Con il procedere del piano e la messa a terra dei progetti del PNRR, stanno emergendo i primi casi di infiltrazioni conclamate della criminalità organizzata all'interno di aziende sane per deviare le risorse messe a disposizione per la ripresa. Non vengono qui riportati casi specifici, ma in varie comunicazioni il Procuratore Antimafia ha posto l'accento sulla necessità di elevare i livelli di guardia non solo nelle pubbliche amministrazioni, ma anche all'interno delle Aziende.

Documentazione rilevante

- D.lgs. n. 152/2021 - Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose
- D.lgs. 231/2001 - Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300
- Circolare Ministero dell'Interno - Uff. II - Prot. nr. 0038877 del 13/6/2022
- Protocollo di Legalità tra Ministero dell'Interno e Confindustria - 2022
- Relazione Annuale sulla politica dell'Informazione per la Sicurezza - Presidenza del Consiglio dei Ministri - 2021
- Relazione COPASIR sull'attività svolta dal 1° gennaio 2021 al 9 febbraio 2022



- Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Gennaio - Giugno 2021
- Relazione sulla Sicurezza Energetica nell'attuale fase di Transizione Ecologica, Doc. XXXIV n.7 - XVIII Legislatura - COPASIR - 2022
- Protocollo di Legalità tra Ministero dell'Interno e ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) - 2021
- Protocollo per la valutazione del rischio sicurezza per siti industriali strategici in scenari di crisi - SCUDO ITALIA - CISINT/OSSISNa - 2020

DISTORSIONI DEL MERCATO

Descrizione dell'evento a rischio

Nell'ambito del PNRR c'è il rischio che le leve politiche, economiche e normative utilizzate per favorire la competitività delle imprese europee possano impattare negativamente sulle politiche di coesione e sugli obiettivi trasversali del piano di ripresa e resilienza, che dovrebbe mirare a favorire una crescita omogenea e colmare i divari di sviluppo.

Se da un lato le risorse a disposizione nell'ambito del PNRR e del programma "Next Generation – EU" (NGEU) possono rilanciare gli investimenti nel mezzogiorno, dall'altro è possibile che politiche di coesione vengano sopraffatte dalle spinte alla concentrazione alimentate dal crescente potere accentratore insito nelle nuove tecnologie, che per loro natura hanno una maggiore dotazione di conoscenza e capitale umano qualificato e agiscono come forze centripete.

Sulla base di queste considerazioni, tra le riforme abilitanti del PNRR è stata inserita la legge sul mercato e la concorrenza, perché la tutela e la promozione della concorrenza viene considerata uno dei fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica, per proteggere gli interessi dei consumatori e per creare una maggiore giustizia sociale aumentando le possibilità di accedere al mercato.

Eventuali fenomeni collegati

La riforma prevede azioni per:

- **Realizzazione e gestione di infrastrutture strategiche:** creare un contesto favorevole alla realizzazione e a una migliore gestione delle infrastrutture strategiche nel settore portuale, per le ricariche elettriche e per le reti digitali di nuova generazione. L'obiettivo è di adottare norme per garantire uno sviluppo rapido e capillare delle reti di telecomunicazione nelle aree ancora prive di copertura e introdurre criteri trasparenti per rilasciare concessioni nella gestione dei porti.
- **Rimozione di barriere all'entrata nei mercati:** adottare una serie di norme dirette a modificare in senso pro-concorrenziale alcuni regimi concessori, nonché a superare alcuni ostacoli regolatori al libero svolgimento di attività economiche.
- **Concorrenza e valori sociali:** promuovere dinamiche competitive per assicurare la protezione di diritti e interessi anche non economici dei cittadini, con particolare attenzione ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente. L'obiettivo è di favorire un intervento di razionalizzazione della normativa in materia di servizi pubblici, anche prevedendo l'approvazione di un testo unico che assicuri gestioni efficienti ed un'elevata qualità del servizio. Ulteriori obiettivi sono l'introduzione di modalità e criteri più trasparenti per l'accreditamento in ambito sanitario e

norme per rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nella gestione dei rifiuti.

- **Rafforzamento dei poteri antitrust:** l'obiettivo è di assicurare una maggiore coerenza del quadro nazionale con quello della Commissione e dei Paesi dell'UE e valutare strumenti di potenziamento dell'antitrust per contrastare il potere economico di imprese operanti in più mercati.
- **Vigilanza del mercato e conformità di prodotti:** il regolamento 2019/1020 ha modificato le regole sul sistema di vigilanza e sulla conformità dei prodotti. L'obiettivo è di introdurre le norme necessarie all'attuazione del regolamento, al fine di consolidare, semplificare e digitalizzare il sistema di sorveglianza.

Le modalità della transizione ecologica e digitale, disegnate dal RRF, comportano sfide molto impegnative per tutti i Paesi coinvolti. La Commissione Europea ha valutato che entro il 2050, sarà necessario attuare una radicale riorganizzazione dei processi produttivi europei fondata sull'uso di risorse umane con nuove specializzazioni. Il programma finanziato con l'RRF impone che il perseguimento degli obiettivi "verdi" e digitali assorba, come minimo, poco meno del 60% delle risorse complessive e, sommando a questa quota le spese connesse da destinare alla formazione e riqualificazione della forza lavoro e all'inclusione sociale, si ha che molto più dei 2/3 delle risorse del RRF sono destinate alla transizione e a fattori contigui. Nonostante tale concentrazione allocativa, è stato calcolato che i finanziamenti europei saranno in grado di coprire una parte modesta degli investimenti e delle spese correnti richieste. Fra il 2022 e il 2026, il settore privato dovrebbe infatti mobilitare un quintuplo delle risorse allo scopo offerte dal RRF.

Fonte del rischio

- **Interna**

Negli ultimi anni la spesa statale è stata direttamente correlata alla capacità fiscale dei diversi Paesi europei. La Commissione europea ha più volte sottolineato come tra le più importanti determinanti della spesa in aiuti ci sia appunto il Prodotto Interno Lordo. Il divario della spesa in aiuti si è peraltro acuito nel corso della pandemia, durante la quale Paesi con potenziale economico e fiscale maggiore hanno potuto sostenere in maniera più agevole le proprie economie. Inoltre, **una simile dinamica si è riverberata a livello regionale**. Nel caso italiano, infatti, durante le recessioni le Regioni del Nord sono riuscite a sostenere il loro sistema produttivo in misura maggiore rispetto alle Regioni del Sud, grazie ad una maggiore disponibilità di risorse proprie.

- **Esterna**



Strategia di gestione del rischio

- Regolamentazione... L'Italia ha adottato dal 2017 una legge annuale per il mercato e la concorrenza, che con cadenza annuale esamina lo stato della legislazione e verifica se vi siano leggi o regolamenti che ostacolano ingiustificatamente la competitività e l'innovazione. In occasione del PNRR la cadenza annuale della legge è stata ribadita.

Casi pratici

L'impennata nei prezzi delle materie prime e le interruzioni nelle catene internazionali del valore dovute alla pandemia appaiono come la punta di un iceberg. Le tensioni inflazionistiche del postpandemia sono, infatti, indicatori di cambiamenti più strutturali che portano a irreversibili ricomposizioni dell'offerta e della domanda aggregate e a ulteriori polarizzazioni nella distribuzione dei redditi e delle ricchezze. Se si proponesse di gestire sconvolgimenti di questa portata rallentando i processi di transizione, la UE si condannerebbe a una posizione marginale sul piano internazionale. Essa rimarrebbe, infatti, schiacciata dall'aggressiva competizione tecnologica fra Stati Uniti e Cina e risulterebbe incapace di valorizzare i suoi indubbi vantaggi sul terreno dell'ambiente, della regolamentazione e del welfare state.

DOCUMENTAZIONE RILEVANTE

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/news.aspx?nid=16929>

<https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=d8c7ae1b-6c28-441f-9cb5-0c5591fd3e35>

<https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/riforme/riforme-abilitanti/la-legge-annuale-per-il-mercato-e-la-concorrenza.html>

<https://www.corteconti.it/Download?id=47d03a64-3e52-42f1-96a5-4f028ce100ef>

[https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/Istruzioni sulle comunicazioni delle Pubbliche Amministrazioni.pdf](https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/Istruzioni_sulle_comunicazioni_delle_Pubbliche_Amministrazioni.pdf)

<https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/Comunicazione-UIF-Covid-19-e-PNRR-11.04.2022.pdf>

<https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni/2023/quaderno-21-2023/quaderno-21-2023.pdf>

[Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Circolare del 15 settembre 2023, n. 27 \(mef.gov.it\)](#)

ANAC Delibera n. 438 del 26 settembre 2023

Un componente del Consiglio di Amministrazione di una Stazione appaltante ha legami di parentela:

- con un soggetto che detiene una quota rilevante del capitale sociale di un operatore economico aggiudicatario di uno dei lotti dell'appalto,
- e con un altro soggetto, amministratore unico e detentore di una rilevante quota del capitale di un secondo operatore economico, aggiudicatario in ATI di un secondo lotto.

TAR Perugia, 30.06.2023 n. 407

il progettista, già incaricato della stazione appaltante della predisposizione del progetto posto a base di gara, che sia stato indicato, nell'offerta tecnica di un



operatore economico concorrente per l'affidamento dell'appalto dei lavori, quale consulente esterno dell'aggiudicatario, in fase esecutiva, con compiti di natura tecnica, è in posizione di incompatibilità ai sensi dell'art. 24, comma 7, del d.lgs. n. 50 del 2016, anche se non è legato all'aggiudicatario da un rapporto di dipendenza o di subordinazione.

ANAC Delibera n. 63 del 8 febbraio 2023

Non può esserci legame di parentela fra il RUP (Responsabile unico del procedimento) del Comune e uno dei mandanti del Raggruppamento temporaneo di imprese aggiudicatario. L'esistenza del conflitto d'interessi per parentela giunge fino al sesto grado. Non può essere nemmeno avanzata come giustificazione la circostanza, adottata dal Comune, che il legame di parentela fra il RUP e il mandante del RTI fosse notorio in ambito locale, tanto da non richiedere alcuna dichiarazione. E neppure può costituire una scusante il fatto che la carenza del personale renda difficile la sostituzione del RUP.