



FONDAZIONE ROMAGNOSI

Scuola di governo locale

Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Quaderno 2/2026

**PIAO e Piani Triennali Anticorruzione:
tra efficienza organizzativa
e educazione alla legalità**

Autore:

Raffaella Procaccini

Luglio 2026

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico dei Quaderni: Andrea Zatti.

Immagine di copertina: Andrea Vaccari, A7design.

Quaderno Romagnosi 2/2026, luglio 2026.

PIAO e Piani Triennali Anticorruzione: tra efficienza organizzativa e educazione alla legalità.

Autore: Raffaella Procaccini.

**PIAO e Piani Triennali Anticorruzione:
tra efficienza organizzativa e educazione alla legalità**

Autore:

Raffaella Procaccini¹

¹ Avv. Raffaella Procaccini, Cassazionista e Componente del Comitato scientifico Fondazione Romagnosi.

INDICE

Premessa.....	4
1. Il ciclo della performance: cenni	5
2. Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione	6
3. Il Piano Triennale Anticorruzione ex L.n. 190/2012.....	8
4. Le nuove indicazioni del Ministero sulla performance individuale: la Direttiva del 28 novembre 2023.....	18
Conclusioni	20
Bibliografia.....	20

Premessa.

Il presente elaborato nasce dalla volontà di analizzare gli sviluppi della L. n. 190/2012 alla luce anche dell'introduzione del PIAO quale documento unico di programmazione della Pubblica Amministrazione previsto dall'art. 6 del Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito in Legge 6 agosto 2021, n. 113.

L'evoluzione della Pubblica Amministrazione ha, infatti, determinato il progressivo passaggio da un modello tradizionale di controllo, fondato prevalentemente sulla verifica preventiva della legittimità degli atti, ad un modello di controllo manageriale orientato alla valutazione dei risultati. Nel sistema tradizionale l'attenzione era rivolta principalmente alla conformità dell'azione amministrativa alle norme vigenti; nel modello manageriale, invece, l'interesse si sposta sulla capacità dell'amministrazione di raggiungere gli obiettivi prefissati in termini di efficacia, efficienza ed economicità.

In tale prospettiva il controllo assume una funzione non soltanto ispettiva, ma anche di supporto alla gestione e al miglioramento organizzativo. Vengono distinti controlli preventivi, concomitanti e successivi, nonché controlli interni ed esterni. I controlli interni sono svolti da soggetti appartenenti all'organizzazione amministrativa e sono finalizzati a garantire il corretto funzionamento della gestione; i controlli esterni, invece, sono affidati a soggetti indipendenti, quali la Corte dei Conti e gli organismi di valutazione, chiamati a verificare la regolarità e l'efficacia dell'azione amministrativa da una posizione di terzietà.

L'educazione alla legalità, rafforzata con l'intervento della L. n. 190/2012, interviene a supporto dell'efficienza organizzativa per incentivare prassi comportamentali orientate al rispetto della legalità.

1. Il ciclo della performance: cenni.

In primo luogo si rileva, quindi, un approccio manageriale all'interno della p.a. ove il ciclo della performance è caratterizzato da alcune fasi. La prima consiste nella programmazione e nella definizione di obiettivi chiari, misurabili e coerenti con le strategie dell'Ente. A tali obiettivi devono essere associate adeguate risorse finanziarie, strumentali e umane (altrimenti il difetto di risorse introduce delle scriminanti a livello anche di prevenzione del fenomeno corruttivo come l'impossibilità alla rotazione del personale).

Segue la fase della misurazione e del monitoraggio, attraverso la quale vengono rilevati i risultati conseguiti mediante specifici indicatori di performance. Infine si giunge alla fase della valutazione e del reporting, nella quale i risultati ottenuti vengono confrontati con quelli programmati, individuando eventuali scostamenti e predisponendo le necessarie azioni correttive. Questo processo assume carattere ciclico, poiché le informazioni ottenute dalla valutazione alimentano la successiva fase di programmazione.

Si evidenzia, inoltre, la distinzione tra misurazione e valutazione della performance. La misurazione costituisce l'attività tecnica mediante la quale vengono quantificati i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati attraverso l'utilizzo di indicatori. La valutazione rappresenta, invece, un'attività più complessa di analisi e interpretazione dei dati rilevati, che tiene conto anche dei fattori esterni e del contesto organizzativo che possono aver influito sul raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati.

Nell'ambito di tale sistema opera l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)², soggetto chiamato a garantire il corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance. L'OIV svolge funzioni di monitoraggio, controllo, supporto metodologico e verifica, assicurando che l'intero processo si sviluppi secondo criteri di correttezza, trasparenza e coerenza con gli obiettivi istituzionali dell'amministrazione. Tra le principali attività attribuite all'organismo emergono il monitoraggio del sistema dei controlli interni, la formulazione di raccomandazioni e proposte di miglioramento, la verifica della trasparenza amministrativa e la comunicazione delle eventuali criticità riscontrate agli organi competenti.

Particolare rilievo assume la funzione di validazione della Relazione sulla Performance. Tale documento, redatto annualmente dall'amministrazione,

² Si vedano le "Linee Guida Unioncamere sul Sistema di misurazione e valutazione della performance". Tale documento è accessibile attraverso il sito Performance e Accountability all'indirizzo www.unioncamere.gov.it.

rappresenta il momento conclusivo del processo di valutazione dei risultati raggiunti. Attraverso la validazione, l'OIV verifica la correttezza metodologica delle misurazioni effettuate, accerta il grado di raggiungimento degli obiettivi e garantisce che la relazione sia redatta in forma chiara, sintetica e comprensibile per cittadini e stakeholder. La validazione costituisce, inoltre, condizione indispensabile per l'accesso ai sistemi di incentivazione e premialità previsti dalla normativa.

La Relazione sulla Performance svolge, quindi, una duplice funzione. Da un lato, rappresenta uno strumento interno di analisi e miglioramento organizzativo, consentendo di individuare scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, analizzarne le cause e predisporre azioni correttive. Dall'altro, costituisce uno strumento di accountability e trasparenza nei confronti della collettività, poiché rende conoscibili all'esterno i risultati dell'azione amministrativa e il livello di raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

In conclusione, dall'analisi complessiva emerge un modello di amministrazione pubblica fondato sull'integrazione tra programmazione finanziaria, controllo di gestione, misurazione della performance e valutazione indipendente dei risultati. L'evoluzione normativa degli ultimi anni ha progressivamente orientato gli Enti pubblici verso sistemi di gestione maggiormente improntati ai principi di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza e responsabilità amministrativa. In tale contesto, il sistema dei controlli e l'attività dell'Organismo Indipendente di Valutazione assumono una funzione strategica, contribuendo a garantire il miglioramento continuo dell'azione amministrativa e il perseguimento degli interessi pubblici attraverso una gestione sempre più orientata ai risultati e alla qualità dei servizi resi alla collettività.

2. Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione.

L'introduzione del *Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)* rappresenta una delle più importanti innovazioni intervenute negli ultimi anni nel sistema della Pubblica Amministrazione italiana. Esso è stato introdotto dall'articolo 6 del Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito nella Legge 6 agosto 2021, n. 113, nell'ambito delle riforme collegate all'attuazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. L'obiettivo perseguito dal legislatore è quello di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle

imprese, assicurare una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa e favorire una progressiva semplificazione dei processi organizzativi.

Il collegamento tra PIAO e PNRR appare particolarmente significativo. La realizzazione degli obiettivi europei richiede, infatti, amministrazioni capaci di programmare, monitorare e valutare efficacemente la propria attività. In tale prospettiva, il PIAO costituisce uno strumento di supporto all'attuazione delle riforme, favorendo il coordinamento delle risorse umane, organizzative e finanziarie necessarie per il conseguimento degli obiettivi strategici fissati a livello nazionale ed europeo. La nascita del PIAO si colloca all'interno di un percorso di riforma che mira a superare una delle principali criticità della Pubblica Amministrazione italiana, ossia la frammentazione degli strumenti di programmazione.

Prima dell'introduzione del nuovo Piano, le amministrazioni erano chiamate a predisporre una molteplicità di documenti distinti, ciascuno disciplinato da una normativa specifica e caratterizzato da finalità differenti. Tale sistema aveva progressivamente determinato una sovrapposizione di adempimenti che spesso si traduceva in un aggravio burocratico e in una limitata capacità di coordinamento tra le diverse politiche amministrative. Il legislatore ha pertanto ritenuto opportuno concentrare in un unico documento la programmazione delle attività più rilevanti dell'ente, favorendo una visione unitaria dell'organizzazione amministrativa e delle strategie perseguite.

Il PIAO si presenta come uno strumento di pianificazione integrata che assorbe numerosi documenti precedentemente autonomi, tra cui il *Piano della Performance*, il *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*, il *Piano Organizzativo del Lavoro Agile*, il *Piano dei Fabbisogni del Personale* e il *Piano delle Azioni Positive*. L'intento è quello di garantire una maggiore coerenza tra gli obiettivi strategici dell'amministrazione e le modalità organizzative attraverso le quali tali obiettivi vengono perseguiti. In tale prospettiva, il Piano non deve essere interpretato come una semplice sommatoria di documenti, bensì come un sistema integrato di programmazione capace di mettere in relazione performance, organizzazione, gestione del personale, trasparenza e prevenzione della corruzione.

Il documento è costituito da alcuni elementi quali la scheda Anagrafica dell'Amministrazione, Valore Pubblico, performance e anticorruzione, Organizzazione e capitale umano, Monitoraggio.

Uno degli aspetti più innovativi introdotti dal PIAO è rappresentato dalla centralità attribuita al concetto di "valore pubblico".

Tale nozione si fonda sull'idea che l'attività amministrativa debba essere orientata non soltanto al rispetto delle norme o al raggiungimento di risultati interni all'organizzazione, ma soprattutto alla produzione di benefici concreti per la collettività (anche per rafforzare la fiducia dei privati nei confronti della p.a.). Il valore pubblico può essere definito, quindi, come il miglioramento del benessere economico, sociale e ambientale dei cittadini e delle imprese attraverso una gestione efficiente, efficace e trasparente delle risorse pubbliche. In tale prospettiva, il successo dell'azione amministrativa viene valutato non esclusivamente sulla base degli atti adottati o delle procedure concluse, ma soprattutto in relazione agli effetti prodotti sulla comunità di riferimento.

La centralità del valore pubblico determina un significativo cambiamento culturale nell'approccio alla programmazione amministrativa.

Tutte le attività dell'ente devono essere orientate alla creazione e alla tutela di tale valore, mediante una gestione razionale delle risorse disponibili e una costante attenzione ai bisogni dei cittadini. In tale contesto, anche la prevenzione della corruzione e la trasparenza assumono una funzione diversa rispetto al passato. Esse non vengono più considerate meri adempimenti normativi o obblighi formali imposti dalla legislazione vigente, ma strumenti essenziali per garantire la corretta realizzazione delle finalità pubbliche. L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha, infatti, evidenziato come la prevenzione della corruzione contribuisca direttamente alla creazione di valore pubblico, riducendo sprechi, inefficienze e fenomeni di cattiva amministrazione.

3. Il Piano Triennale Anticorruzione ex L.n. 190/2012.

Il *Piano Triennale Anticorruzione* rimane sempre uno strumento di prevenzione protagonista all'interno della p.a.. Viene predisposto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) e deve contenere una serie di elementi fondamentali, tra cui l'analisi del contesto esterno e interno dell'amministrazione, la mappatura dei rischi, la valutazione dei rischi corruttivi e l'individuazione delle misure organizzative idonee a prevenirli.

Tale attività di analisi riveste una funzione strategica, poiché consente all'Ente di comprendere le caratteristiche dell'ambiente in cui opera e di individuare le aree maggiormente esposte a possibili fenomeni corruttivi.

L'analisi del contesto esterno prende in considerazione le condizioni economiche, sociali e territoriali nelle quali l'amministrazione svolge la propria attività, valutando eventuali fattori di rischio connessi alla presenza di fenomeni criminali, pressioni esterne o particolari situazioni di vulnerabilità. Parallelamente, l'analisi del contesto interno si concentra sulla struttura organizzativa dell'Ente, sulla distribuzione delle competenze, sulla qualità delle risorse umane e sugli eventuali episodi di irregolarità verificatisi nel passato. Attraverso tali strumenti conoscitivi, l'amministrazione è in grado di sviluppare una programmazione più consapevole ed efficace delle proprie attività.

Il Piano, quindi, costituisce un vero e proprio atto di indirizzo rivolto a tutte le pubbliche amministrazioni e individua i principali rischi corruttivi, le misure di prevenzione e le metodologie per la gestione del rischio. Alcune linee guida per la creazione del Piano si rinvencono in sede di PNA. Particolare attenzione è stata dedicata all'aggiornamento 2023 del PNA 2022, approvato con Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023. Tale aggiornamento si concentra principalmente sui contratti pubblici e sulle innovazioni introdotte dal nuovo *Codice dei contratti pubblici*, contenuto nel Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

L'ANAC evidenzia come il settore degli appalti pubblici rappresenti una delle aree maggiormente esposte al rischio corruttivo e richieda pertanto specifiche misure di prevenzione, trasparenza e controllo. La sua elaborazione richiede un'approfondita analisi del contesto esterno e interno, la mappatura dei processi amministrativi, l'identificazione degli eventi rischiosi e la definizione delle misure di trattamento del rischio. In tal modo la prevenzione della corruzione non viene concepita come un mero adempimento formale, ma come un'attività strettamente integrata nella gestione dell'Ente.

La prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto, attraverso cui si acquisiscono le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'Ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera, in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Tale analisi è incentrata sia sulle caratteristiche dell'ambiente in cui l'Ente opera (contesto esterno) sia sulle sue peculiarità organizzative e funzionali (contesto interno).

Dopo aver individuato quali sono i criteri per effettuare la valutazione dei singoli fattori di rischio, l'ANAC ha scelto di declinare il fattore "probabilità" in

una scala crescente di 5 valori (molto bassa, bassa, media, alta, altissima) e il fattore “impatto” in due valori soltanto: “alto” e “altissimo”, al fine di assumere una posizione di massima prudenza, sulla base della presunzione che qualunque evento di natura corruttiva avrebbe per l’ANAC un impatto cruciale. Il prodotto derivante da questi due fattori ha avuto, come possibile esito, soltanto tre valori di rischio sempre di natura qualitativa: “medio”, “alto” e “altissimo”.

Un esempio riferito al contesto degli Ordini Professionali, focalizzato sulla mappatura del rischio, è rappresentato nella seguente Tabella 1, in cui la voce “Grado complessivo del rischio” è la risultanza del prodotto delle voci “Probabilità di verificarsi del rischio” e “Impatto delle conseguenze della realizzazione dell’evento rischioso”.

Un ruolo di particolare rilievo è attribuito al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), figura prevista dalla Legge n. 190 del 2012. Il Responsabile è individuato dall’organo di indirizzo politico e svolge funzioni di coordinamento, controllo e monitoraggio dell’intero sistema di prevenzione.

Egli predispone la proposta del Piano anticorruzione, verifica l’efficacia delle misure adottate, segnala eventuali disfunzioni e promuove la diffusione della cultura della legalità all’interno dell’amministrazione. L’importanza di questa figura è tale che la normativa prevede specifiche forme di tutela contro eventuali misure discriminatorie adottate nei suoi confronti per ragioni connesse allo svolgimento delle sue funzioni.

La trasparenza amministrativa rappresenta un altro pilastro fondamentale della prevenzione della corruzione. Il Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha riordinato la disciplina relativa agli obblighi di pubblicità e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, riconoscendo ai cittadini il diritto di conoscere l’attività amministrativa e di esercitare forme di controllo diffuso sull’utilizzo delle risorse pubbliche. La trasparenza non deve essere interpretata come un semplice obbligo di pubblicazione di documenti, ma come uno strumento di responsabilizzazione dell’amministrazione e di prevenzione delle situazioni di opacità che potrebbero favorire fenomeni corruttivi (oltre ad essere strumento utile per rafforzare la fiducia dei privati nei confronti della p.a.).

Tabella 1.

Descrizione dell'area a rischio	Rischio	Probabilità di verificarsi del rischio	Impatto delle conseguenze della realizzazione dell'evento rischioso	Grado complessivo del rischio	Misure di prevenzione
Acquisizione di beni/servizi	Alterazione della concorrenza a mezzo di errata/non funzionale individuazione dell'oggetto. Violazione del divieto di artificioso frazionamento. Violazione Codice dei Contratti. Violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento. Richiesta di requisiti non congrui al fine di favorire un concorrente. Determinazione di criteri di valutazione in sede di bando/avviso al fine di favorire un concorrente. Violazione dei principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, nel valutare offerte pervenute. Rischio di aggiudicazione ad offerta viziata. Violazione del criterio rotazione. Abuso di deroga. Abuso di deroga a ricorso procedure telematiche di acquisto ove necessarie. Mancato ricorso a minima indagine di mercato. Abuso di ricorso alla revoca al fine di escludere Concorrente indesiderato. Indicazione priorità non corrispondente a reali esigenze. Illegittima attribuzione di maggior compenso o illegittima attribuzione diretta di ulteriori prestazioni durante l'effettuazione della prestazione.	0,5	5	0,5	Raccolta di preventivi per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Verifiche a campione in relazione ai processi di acquisizione della fornitura, nonché attuazione della rotazione in relazione ad alcuni fornitori. Adozione di una piattaforma di <i>procurement</i> . Adozione di un sistema di doppi controlli per i pagamenti che superino una certa soglia.
Affidamento di lavori, servizi e forniture	Uso distorto del criterio dell'offerta più vantaggiosa. Assenza di analisi di mercato. Violazione del divieto di frazionamento artificioso o del criterio della rotazione. Vizio del procedimento volto a verificare la presenza di eventuali offerte anonime. Abuso del ricorso alla revoca del bando (al fine di escludere concorrenti sgraditi); Certificazione in corso d'opera della necessità di procedere con l'esecuzione di varianti originariamente non previste.	0,5	5	0,5	Pubblicazione bandi di gara/selezione all'interno della Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'Ordine. Applicazione della procedura di scelta dei preventivi. Applicazione della rotazione dei fornitori ove possibile.
Gestione cassa (entrate/uscite)	Indicazione necessità non corrispondente a reali esigenze. Rischi attribuzione vantaggi in maniera discrezionale.	0,5	5	0,5	Verifica attenta della documentazione giustificante il rimborso spese spettante ai Consiglieri e/o dipendenti dell'Ordine.

	Appropriazione indebita del gestore della cassa (c.d. vuoto di cassa).				Valutazione attenta dei fabbisogni obiettivi di spesa, sulla base degli obiettivi per quell'anno e delle spese non rinunciabili. Creazione di un sistema di controllo dei pagamenti effettuati nei confronti di creditori dell'Ordine, con particolare riguardo alla data di scadenza del credito. Gestionale informatizzato del sistema di controllo con eventuale accesso condiviso tra RPCT e due figure ulteriori individuate.
Sponsorizzazioni	Violazione dei principi di non discriminazione e parità di trattamento. Richiesta di requisiti non congrui al fine di favorire un concorrente. Determinazione di criteri di valutazione in sede di bando/avviso al fine di favorire un concorrente. Violazione dei principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, nel valutare offerte pervenute. Rischio di aggiudicazione ad offerta viziata. Alterazione della concorrenza (mancato ricorso a minima indagine di mercato; violazione divieto artificioso frazionamento; abuso di deroga a ricorso procedure telematiche di acquisto ove necessarie). Abuso di ricorso alla revoca al fine di escludere Concorrente indesiderato.	0,5	5	0,5	Verifiche a campione in ordine alla scelta di eventuali sponsorizzazioni (anche se l'Ordine sino ad oggi ha concesso solo patrocinio di natura gratuita). Adozione di un regolamento interno del processo di selezione per la scelta dell'eventuale evento da sponsorizzare o patrocinio a titolo gratuito da attribuire (l'Ente patrocinato deve essere sempre coerente con la missione dell'Ordine). Raccolta di preventivi per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Indicazione specifica dell'incarico e delle ragioni dell'affidamento.
Erogazione contributi ad associazioni culturali, sportive, ecc.	Rischio di erogazione viziata perché dovuta a un sistema di non parità ed a favoritismi.	0,5	5	0,5	Indicazione specifica e motivata delle ragioni dell'erogazione di quel contributo.
Gestione Albo iscritti: iscrizione, trasferimento e cancellazione dall'Albo	Procedimento svolto in modo non corretto. False attestazioni in merito ai requisiti necessari per l'iscrizione all'Albo (in riferimento ai titoli professionali utili all'esercizio della professione). Iscrizione di posizioni non idonee, in cambio di favori. Abusi od omissioni nell'adozione di provvedimenti (richiesta, induzione, costrizione a dare o promettere denaro o altra utilità). Abusi od omissioni nel rilascio delle certificazioni e delle attestazioni.	0,5	5	0,5	Accesso all'Albo aggiornato reso possibile per tutti, tramite il sito internet dell'Ordine. Verifiche a campione, anche con altri Enti (es. Università) in ordine al possesso degli iscritti dei titoli abilitanti per l'esercizio della professione, nonché su eventuali autocertificazioni rilasciate dagli stessi. Pubblicazione in forma anonima dei dati sulle iscrizioni, includendo statistiche e motivazioni dei rifiuti, per garantire maggiore controllo pubblico. Segnalazione all'Autorità in caso di dichiarazioni mendaci e falsi titoli.

					Rilascio di certificazioni, contrassegni e attestazioni relative all'iscrizione solo agli iscritti all'Ordine o loro delegati. Regolare monitoraggio riguardo l'avvenuto pagamento e sollecito in caso di omissione. In caso di ulteriore inadempimento segnalazione al RPCT. Controlli da parte del RPCT in merito alla sussistenza dei requisiti per il rilascio dell'attestazione/della correttezza della certificazione.
Gestione quote d'iscrizione	Rischio solleciti/messe in mora parziali. Rischio mancati pagamenti. Rischi attribuzione vantaggi in maniera discrezionale.	0,5	5	0,5	Adozione di un regolamento interno sia per il processo di incasso della quota sia per il procedimento di sollecito della quota stessa. Verifica semestrale della contabilità, della cassa e del rispetto dei tempi di incasso della quota. Utilizzo di sistemi di pagamento tracciabile (ad es. bollettini postali, bonifici, etc.)
Gestione del personale e degli incarichi a consulenti e collaboratori	Alterazione dei risultati della procedura concorsuale. Attribuzione di incarichi personalizzati. Attribuzione di incarichi dirigenziali e non a soggetti privi dei relativi requisiti di legge.	0,5	5	0,5	Istituzione di un sistema di doppio controllo sulle scelte di reclutamento del personale, progressioni di carriera e affidamento di incarichi di collaborazione. Indicazione specifica delle ragioni del reclutamento, della promozione o dell'affidamento dell'incarico. Pubblicazione sul sito web dell'Ordine di tali eventi. Obbligo di dichiarazione di assenza di cause inconfiribilità, incompatibilità e conflitto d'interessi. Adozione di un regolamento interno, in seno al Consiglio e ai diversi organi dell'Ordine, che specifichi l'iter per la successione negli incarichi.
Formazione professionale continua	Processo di scelta dei relatori non corretto, basato su corsie preferenziali. False attestazioni in merito alla presenza o meno all'evento formativo. Riconoscimento esenzione dallo svolgimento della formazione professionale continua in assenza dei requisiti per favorire illegittimamente un iscritto in cambio di utilità.	0,5	5	0,5	Scelta dei relatori attraverso un processo di nomina trasparente, esaminando anche il <i>curriculum vitae</i> degli stessi. Pubblicazione degli eventi formativi sul sito web dell'Ordine, compresi i dati relativi ai relatori e alla loro formazione professionale. Rilascio di un certificato attestante la presenza agli eventi formativi esclusivamente all'iscritto all'Ordine, senza possibilità di delega. Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.

					Controlli da parte del RPCT. Predisposizione della formazione specifica, a plurimi livelli, in materia di digitalizzazione e IA.
Gestione degli esposti	Rischio di mancata garanzia dell'anonimato del denunciante. Pressioni sul denunciante. Violazioni del procedimento di gestione degli esposti. Lacune relative alla gestione delle segnalazioni esterne. Mancato <i>follow-up</i> alla denuncia.	0,5	5	0,5	Adozione di un regolamento interno in ordine alla gestione degli esposti e verifica a campione sul procedimento di gestione dello stesso. Tale regolamento deve garantire l'anonimato al <i>whistleblower</i> . Divieto di ritorsioni contro il denunciante. Formazione (tramite corsi, newsletter, iniziative e/o eventi) in ordine all'esistenza e alle modalità di utilizzo dei canali di raccolta degli esposti. Istituzione di un registro delle segnalazioni e degli interventi correttivi che riporti il numero di segnalazioni ricevute in quell'anno e le modalità in cui sono state gestite, per garantire un miglior <i>follow-up</i> delle azioni preventive.
Procedimenti disciplinari a carico degli iscritti	Rischio di svolgimento non corretto del procedimento disciplinare, o direttamente di mancanza di svolgimento dello stesso.	0,5	5	0,5	Redazione del verbale di contestazione disciplinare in presenza dell'interessato, con sua sottoscrizione. Verifica a campione in merito all'osservanza del codice deontologico da parte degli iscritti.
Risoluzione delle controversie	Illegittima attribuzione di maggior compenso o illegittima attribuzione diretta di ulteriori prestazioni.	0,5	5	0,5	In caso di utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali, istituire un controllo sulla legittima attribuzione del compenso e legittima attribuzione diretta di eventuali ulteriori prestazioni.
Emanazione pareri di congruità in materia di onorari/attività degli iscritti	Rilascio pareri di congruità in assenza di requisiti per favorire gli interessi di un iscritto in cambio di utilità.	0,5	5	0,5	Valutazioni collegiali del Consiglio, molteplici soggetti coinvolti, responsabilità collegiale. Segnalazione delle violazioni al RPCT tramite canale di whistleblowing.
Trasparenza ed integrità	Mancata trasparenza e poca chiarezza circa l'organizzazione interna all'Ordine nei confronti degli iscritti. Violazioni nella gestione dell'istanza di accesso civico: dinieghi illegittimi, ritardi, ostacoli.	0,5	5	0,5	Pubblicazione sul sito web dell'Ordine da parte degli Organi di governo degli impegni assunti in materia di prevenzione, trasparenza e integrità nello svolgimento delle attività istituzionali e non. Pubblicazione sul sito web dell'Ordine di un organigramma della trasparenza che indichi l'organizzazione interna e i referenti in materia. Pubblicazione della modulistica. Motivazioni dei dinieghi.

L'analisi del sistema di prevenzione della corruzione evidenzia come il legislatore abbia progressivamente costruito un modello fondato non soltanto su strumenti organizzativi e di controllo, ma anche sulla valorizzazione della dimensione etica dell'azione amministrativa. La prevenzione della corruzione, infatti, non può essere affidata esclusivamente a piani, procedure, obblighi di trasparenza o meccanismi di vigilanza, ma richiede che ogni dipendente pubblico assuma comportamenti coerenti con i principi costituzionali di imparzialità, buon andamento e senza avere paura della firma.

In tale prospettiva il *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici* costituisce uno degli strumenti fondamentali del sistema anticorruzione delineato dalla Legge n. 190 del 2012. Esso rappresenta il punto di incontro tra la dimensione organizzativa della prevenzione e quella individuale della responsabilità del dipendente, traducendo i principi generali dell'etica pubblica in regole concrete di condotta. Attraverso la definizione di obblighi, divieti e doveri specifici, il Codice mira, infatti, a garantire che l'azione amministrativa sia esercitata nel rispetto della legalità, della trasparenza e dell'interesse pubblico, contribuendo in modo determinante alla prevenzione dei fenomeni corruttivi e al rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

Il *Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*, disciplinato dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, e successivamente aggiornato dal D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81, non costituisce soltanto un insieme di regole formali rivolte ai lavoratori pubblici, ma rappresenta una vera e propria “carta dei valori” che devono orientare l'azione di chi opera all'interno della Pubblica Amministrazione.

La disciplina attualmente vigente è contenuta nel Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, recante il “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici”, adottato in attuazione dell'articolo 54 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Successivamente, il Codice è stato modificato e aggiornato dal D.P.R. 13 giugno 2023, n. 81, emanato nell'ambito delle riforme connesse al *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Prevedere, quindi, in concreto, ipotesi in cui il pubblico dipendente debba rifiutare regalie od astenersi da assumere eventuali ruoli extraistituzionali incompatibili con la mission della p.a. di appartenenza rappresenta un modello per garantire trasparenza verso l'esterno e acquisire fiducia presso i propri interlocutori.

L'importanza del Codice emerge già dalle sue disposizioni generali. L'articolo 1 prevede, infatti, i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che tutti i dipendenti pubblici sono tenuti ad osservare nell'esercizio delle proprie funzioni. Le disposizioni del Codice nazionale sono poi integrate dai Codici adottati dalle singole amministrazioni, che possono adattarne i contenuti alle peculiarità delle rispettive organizzazioni.

La nozione di “buona condotta” assume particolare rilievo poiché non riguarda esclusivamente il rispetto formale delle norme, ma implica l'adozione di comportamenti adeguati alla funzione esercitata e orientati alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini. La condotta del dipendente pubblico deve, quindi, essere valutata non soltanto sotto il profilo della legalità, ma anche sotto quello dell'etica pubblica e della fiducia che l'amministrazione deve essere in grado di suscitare nei confronti della collettività. I principi fondamentali che ispirano l'intero Codice sono contenuti nell'articolo 3: il dipendente pubblico «osserva la Costituzione, servendo la Nazione con disciplina e onore e conformando la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa»³, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione.

Il Codice dedica, inoltre, particolare attenzione al comportamento nei rapporti privati. All'articolo 10 si prevede che il dipendente non può utilizzare la propria posizione all'interno dell'amministrazione per ottenere vantaggi personali né può assumere comportamenti che possano danneggiare l'immagine della Pubblica Amministrazione. Tale obbligo continua ad operare anche al di fuori dell'orario di lavoro e delle sedi istituzionali, poiché il dipendente pubblico, in ragione delle funzioni svolte, è chiamato a mantenere una condotta coerente con il prestigio dell'amministrazione d'appartenenza.

L'articolo 11 disciplina, invece, il comportamento in servizio. Il dipendente deve svolgere le attività di propria competenza senza ritardi ingiustificati e senza trasferire ad altri responsabilità che gli competono. Deve inoltre utilizzare correttamente beni, strumenti, attrezzature e risorse dell'amministrazione, evitando qualsiasi utilizzo personale o improprio. Le risorse pubbliche devono essere impiegate esclusivamente per finalità istituzionali, nel rispetto dei principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Sempre al fine di esemplificare la struttura del Codice di Comportamento⁴, un settore particolarmente delicato è quello disciplinato dall'articolo 14, dedicato ai contratti e agli altri atti negoziali. In tale ambito il

³ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, art. 3, c. 1.

⁴ Cfr. Patumi, *Il Codice di Comportamento dopo il D.P.R. 13 giugno 2023 n. 81*, Milano, 2023.

dipendente deve evitare qualsiasi forma di intermediazione illecita e non può promettere o corrispondere utilità a terzi per facilitare la conclusione o l'esecuzione di contratti dell'amministrazione. La norma mira a garantire che le procedure contrattuali si svolgano secondo criteri di trasparenza, imparzialità e concorrenza, evitando fenomeni corruttivi o favoritismi. Considerata la rilevanza economica dei contratti pubblici, tale disposizione assume una funzione centrale anche nel sistema di prevenzione della corruzione.

Particolarmente rilevanti sono infine le innovazioni introdotte dal D.P.R. n. 81 del 2023. Tale regolamento ha modificato il Codice del 2013 introducendo una specifica disciplina sul corretto utilizzo delle tecnologie informatiche, dei mezzi di informazione e dei social media. Il legislatore ha ritenuto necessario adeguare il Codice alle nuove modalità di comunicazione digitale, sollecitando ai dipendenti pubblici comportamenti idonei a tutelare l'immagine della Pubblica Amministrazione anche nell'ambiente virtuale. Contestualmente è stato previsto l'obbligo per le amministrazioni di organizzare percorsi formativi in materia di etica pubblica e comportamento etico, con intensità proporzionata al livello di responsabilità dei dipendenti.

Un altro elemento centrale è, infatti, la formazione obbligatoria che rappresenta un momento di confronto utile sulle eventuali problematiche applicative del Piano.

Si pensi, ad esempio, all'impossibilità alla rotazione del personale in caso di esigue risorse umane ove anche l'affiancamento non è possibile in quanto creerebbe vuoti di personale.

Ed ancora. Durante gli incontri di formazione si potrebbe approfondire la modalità di raccolta dei preventivi relativi ad affidamenti diretti, analizzando l'eventuale impossibilità, ad esempio, nel caso del manutentore del sistema informatico, perché la durata della procedura determinerebbe costi ingenti e una lesione della tempestività dell'operato della Pubblica Amministrazione.

In tale sistema assumono un ruolo fondamentale sia il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza sia l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV). Il primo è chiamato a coordinare le strategie di prevenzione della corruzione e a garantire il raccordo tra le diverse sezioni del Piano, mentre il secondo svolge funzioni di controllo e monitoraggio della performance organizzativa e individuale. Attraverso l'attività di tali soggetti viene assicurata la coerenza tra gli obiettivi programmati e i risultati effettivamente conseguiti. Nonostante le finalità innovative perseguite dal legislatore, l'effettiva efficacia del PIAO dipende dalla concreta capacità delle

amministrazioni di utilizzarlo quale strumento di programmazione strategica. La vera sfida consiste pertanto nel trasformare il PIAO da documento amministrativo a strumento di gestione capace di orientare realmente l'azione dell'Ente verso la creazione di valore pubblico.

In conclusione, il *Piano Integrato di Attività e Organizzazione* rappresenta uno strumento destinato a incidere profondamente sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La sua introduzione segna il passaggio da una logica fondata sulla moltiplicazione degli adempimenti ad una concezione unitaria della programmazione amministrativa, orientata alla creazione di valore pubblico e al miglioramento dei servizi resi alla collettività. I principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'articolo 97 della Costituzione trovano nel PIAO uno strumento operativo attraverso il quale l'amministrazione è chiamata a perseguire risultati concreti, trasparenti e verificabili.

Sebbene la concreta efficacia della riforma dipenderà dalla capacità delle amministrazioni di utilizzare il PIAO come un reale strumento di governo e non come un semplice obbligo documentale, esso costituisce senza dubbio un importante passo avanti nel percorso di modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana e di rafforzamento dei principi di trasparenza, efficienza e buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione.

4. Le nuove indicazioni del Ministero sulla performance individuale: la Direttiva del 28 novembre 2023.

La *Direttiva del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 28 novembre 2023* individua nuove modalità di valutazione della performance individuale, superando il tradizionale modello gerarchico. In particolare, vengono valorizzate la valutazione dal basso, effettuata dai collaboratori nei confronti dei propri superiori, la valutazione tra pari, il confronto collegiale tra dirigenti e il coinvolgimento degli stakeholder esterni. Tali strumenti mirano a rendere il processo valutativo più completo, trasparente e orientato al miglioramento organizzativo.

La Direttiva evidenzia, altresì, la necessità di superare modelli di valutazione esclusivamente gerarchici, introducendo strumenti più partecipativi e inclusivi. Tale approccio consente di ottenere una visione più

completa delle competenze professionali e delle capacità manageriali dei soggetti valutati.

La Direttiva attribuisce, inoltre, un ruolo centrale alla leadership dirigenziale, considerata una leva fondamentale per il buon funzionamento delle organizzazioni pubbliche. La capacità del dirigente di guidare il personale, promuovere il cambiamento, valorizzare le competenze e favorire il benessere organizzativo viene considerata un elemento imprescindibile ai fini della valutazione individuale. Contestualmente, viene riconosciuta l'importanza della formazione continua quale strumento necessario per sviluppare competenze sempre più adeguate alle esigenze di amministrazioni moderne e innovative.

Ed ancora. La capacità dirigenziale viene valutata in base alla attitudine di assumersi le proprie responsabilità.

Tali nuove indicazioni integrano le disposizioni fornite precedentemente dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Linee guida n. 2/2017 e n. 5/2019) e comportano per ciascun Ente la necessità di procedere internamente all'esame del proprio assetto e all'adozione di specifici aggiornamenti rispetto ai nuovi ambiti d'interesse⁵.

Si riporta un estratto della Direttiva che valorizza la ratio sottesa alla stessa: *“In linea con le Raccomandazioni del Consiglio UE, è necessario continuare a perseguire l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione attraverso il reclutamento in tempi rapidi di nuovo capitale umano con competenze trasversali e orientamento al valore pubblico, anche ai fini dell'attuazione degli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il rafforzamento della capacità amministrativa consentirà alle pubbliche amministrazioni una governance più efficace alla quale seguirà lo sviluppo e la crescita della Nazione. A tal fine, il Dipartimento della Funzione Pubblica anche attraverso il Portale del reclutamento in PA assicurerà la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure di reclutamento del personale migliorando i servizi rivolti ai cittadini. Nel contempo saranno attuate misure volte a rafforzare il brand della Pubblica Amministrazione anche attraverso la presenza ai "career days" presso le Università italiane e a eventi istituzionali, al fine di comunicare e incentivare l'accesso al lavoro pubblico delle giovani generazioni”*.

⁵ Si consulti il Rapporto del Parlamento Europeo - A9-0159/2022. Il 9 marzo 2021, la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione “La bussola digitale 2030: la via europea per il decennio digitale”.

Conclusioni.

Il presente contributo è volto a stimolare alcuni spunti di riflessione.

Di certo la materia è ampia e complessa e caratterizzata da rilievi di natura interdisciplinare. L'approccio del legislatore è quello di rafforzare sempre di più la fiducia tra privati ed istituzioni nonché di abbandonare la paura della firma valorizzando condotte di buon senso del pubblico dipendente.

Le richieste di adozione di documenti non devono, quindi, essere viste come adempimenti formali, ma come un supporto al fine di organizzare momenti di confronto tra uffici per trovare anche soluzioni non disciplinate dal legislatore nel rispetto del buon andamento e imparzialità della p.a..

Bibliografia.

Henry N., *Public Administration and Public Affairs*, London, 12th Edition, 2016;

Jasanoff S., *Transparency in Public Science: Purposes, Reasons, Limits*, Law and Contemporary Problems, Vol. 69, pp. 21-45;

Marchianò G., *La regolamentazione nella domanda pubblica alla luce della Legge delega di recepimento delle nuove Direttive: il ruolo dell'amministrazione*, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc. 1, 2016;

Paliero, *La responsabilità penale della persona giuridica nell'ordinamento italiano: profili sistematici*, in: "Societas puniri potest. La responsabilità da reato degli Enti collettivi", Padova, 2003;

Paliero, *La responsabilità delle persone giuridiche: profili generali e criteri di imputazione*, in: AA. VV., "Il nuovo diritto penale delle società", a cura di A. Alessandri, Milano, 2002;

Paliero, *La disciplina dei modelli organizzativi: fonti, contenuto e finalità preventive dei modelli organizzativi*, relazione tenuta al Convegno Paradigma, Milano, 26 giugno 2001;

Paliero, *Il D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231: da ora in poi societas delinquere (et puniri) potest*, Corr. Giur., 2001, p. 845;

Paliero, *La legge 689 del 1981: prima "codificazione" del diritto penale amministrativo in Italia*, Pol. dir., 1983, p. 117;

Paliero, *Il principio di effettività del diritto penale*, Riv. it. dir. proc. pen., 1990, p. 493;

Paliero, *Consenso sociale e diritto penale*, Riv. it. dir. proc. pen., 1992, p. 849;

Paliero, *Metodologie de lege ferenda: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, Riv. it. dir. proc. pen., 1992, p. 519;

Paliero, *La sanzione amministrativa come moderno strumento di lotta alla criminalità economica*, Riv. trim. dir. pen. ec., 1993, p. 1021;

Paliero, *L'autunno del patriarca. Rinnovamento o trasmutazione del diritto penale dei codici?*, Riv. it. dir. proc. pen., 1994, p. 1225;

Paliero, *Problemi e prospettive della responsabilità penale dell'Ente nell'ordinamento italiano*, Riv. trim. dir. pen. ec., 1996, p. 1173;

Paliero, *La fabbrica del Golem. Progettualità e metodologia per la "Parte Generale" di un Codice Penale dell'Unione Europea*, Riv. it. dir. proc. pen., 2000, p. 466;

Paliero, *L'economia della pena (un work in progress)*, Riv. it. dir. proc. pen., 2005, p. 1336;

Paliero, Dolcini, *I "principi generali" dell'illecito amministrativo nel disegno di legge "Modifiche al sistema penale"*, Riv. it. dir. proc. pen., 1980, p. 1154.