



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

PALERMO – 3 novembre 2022
Dipartimento della Funzione Pubblica

SEMINARIO

Misure per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza nella Pubblica Amministrazione

Avv. Leonardo Di Franco



Unione Europea



Repubblica Italiana



Regione Siciliana

FSE FONDO SOCIALE EUROPEO
SICILIA 2020
PROGRAMMA OPERATIVO



FormezPA

Programma

IL QUADRO NORMATIVO

- La corruzione: il contesto storico, economico e sociale
- La corruzione e gli altri reati contro la P.A
- La normativa in materia di prevenzione della corruzione. Il concetto di maladministration
- La trasparenza nella P.A.
- Il codice dei contratti pubblici: rinvio.
- Il Piano integrato di attività e organizzazione – PIAO

ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

- Il Piano Nazionale Anticorruzione – PNA
- Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della Trasparenza – PTPCT
- Il Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – RPCT
- Gli altri soggetti ed i ruoli della strategia di prevenzione della corruzione
- L'analisi e la gestione del rischio corruzione
- Gli adempimenti in materia di trasparenza



Programma

LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

- Il regime di inconferibilità, di incompatibilità incarichi e di conflitto di interesse
- I Codici di comportamento
- La Rotazione del personale
- Il Whistleblowing
- Trasparenza amministrativa e accesso civico
- Il pantouflage

AUTORITÀ E SANZIONI

- L'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC
- Le violazioni della normativa anticorruzione
- Le sanzioni



LA CORRUZIONE

INQUADRAMENTO

Se si prescinde dalla qualificazione di matrice penalistica, non è semplice fornire una nozione esaustiva di corruzione.

Già il codice penale prevede diverse ipotesi di corruzione, non tutte qualificate come tale, nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione.

Per es., secondo l'art. 318 c.p., la **corruzione** per un atto d'ufficio, o come si dice oggi, **per l'esercizio di una funzione**, è il reato commesso dal pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa.



LA CORRUZIONE

NOZIONE PENALISTICA

Si tratta di un **reato proprio**, ovvero punibile solo se commesso dal **pubblico ufficiale** nell'esercizio delle sue funzioni.

Al pubblico ufficiale, l'art. 320 c.p. parifica anche l'**incaricato di un pubblico servizio**.

L'espressione "**esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri**", indispensabile per la qualificazione del reato, rimanda non solo alle funzioni propriamente amministrative, ma anche a quella giudiziarie e legislative. Quindi si deve intendere genericamente qualunque attività che sia esplicazione diretta o indiretta dei poteri inerenti all'ufficio. Dunque, sono compresi nella nozione anche tutti quei comportamenti, attivi od omissivi, che violano i doveri di fedeltà, imparzialità ed onestà che devono essere rigorosamente osservati da tutti coloro i quali esercitano una pubblica funzione.



Pubblico Ufficiale

La nozione si ricava dall'art. 357 c.p.

È tale colui che esercita una funzione legislativa, amministrativa o giudiziaria con o senza rapporto di impiego con lo Stato, temporaneamente o permanentemente.

A tal proposito si precisa che è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi.

Esemplificativamente si pensi alle attività ed alle funzioni di notai, segretari comunali, insegnanti, ufficiali giudiziari, consulenti tecnici, testimoni, assistenti universitari, ispettori sanitari di ospedale, portalettere, carabinieri ed agenti di Pubblica Sicurezza, ecc..



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Incaricato di pubblico servizio

La nozione si ricava dall'art. 358 c.p.

Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.

Es.: gli impiegati degli enti pubblici che collaborano con i pubblici ufficiali nell'opera da questi espletata; i bidelli; la guardia giurata che conduce un furgone portavalori, i presentatori-conduttori delle trasmissioni televisive, ecc.

Il pubblico servizio si identifica in quanto è assoggettato alla medesima disciplina della funzione pubblica, ma difetta dei poteri tipici che la connotano, quali quelli deliberativi, autoritativi e certificativi, e comunque non deve ridursi a mera attività materiale. Si tratta dunque di una categoria residuale, comprensiva di tutti coloro che non possono definirsi né pubblici ufficiali (357), né esercenti un servizio di pubblica necessità (es. avvocati, medici, professionisti abilitati, etc.).



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Altre fattispecie di corruzione

Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio - art. 319 c.p.

Reato del pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa.

Corruzione in atti giudiziari - art. 319 ter c.p.

Ricorre se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.



Ulteriori ipotesi di reati corruttivi

Peculato - art. 314 c.p.

Reato del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria.

Concussione - art. 317 c.p.

Reato del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità.



Ulteriori ipotesi di reati corruttivi

Abuso d'ufficio - art. 314 c.p.

Si ha il reato di abuso d'ufficio quando un pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, nell'esercizio delle sue funzioni produce un danno o un vantaggio patrimoniale che è in contrasto con le norme di legge.

“Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto è punito con la reclusione da uno a quattro anni”.



La prevenzione della corruzione

La più recente strategia di contrasto alla corruzione si fonda sul rafforzamento degli strumenti di prevenzione più che sulla repressione di matrice penalistica.

Negli ultimi 30 anni vi è stato un **cambio di paradigma**, che ha fatto leva sugli strumenti offerti dal diritto amministrativo: la corruzione non pregiudica unicamente l'interesse pubblico al corretto esercizio della funzione pubblica, ma compromette il buon andamento e l'imparzialità della P.A., nonché la leale concorrenza tra imprese e l'economia pubblica nel suo complesso.

Conseguentemente nozione e disciplina si sono ampliate, sino ad abbracciare un ampio ventaglio di situazioni e comportamenti, riconducibili non solo a fattispecie penalmente sanzionate, ma anche a fatti apparentemente leciti e comunque riprovati dall'ordinamento giuridico, che possono essere ricompresi sotto il nome di **MALADMINISTRATION**.



La *Maladministration*

Vi ricadono fattispecie e relazioni giuridiche di vario genere, quali conflitti di interesse, favoritismi, clientelismi, attività di lobbying non trasparente, occupazione illegittima di cariche pubbliche, doppi incarichi, sprechi, assenteismi, ritardi e inefficienze che si traducono in disfunzioni patologiche della pubblica amministrazione, seppure prive di rilevanza penale, ma che comunque minano il **principio di buon andamento ed imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.)**, e che tendenzialmente vanno ben oltre la violazione di diritti da cui scaturisce la **responsabilità di fronte alla legge (penale, civile ed amministrativa) dei funzionari e dipendenti dello Stato (art. 28 Cost)**.

Si fa strada dunque un **concetto di corruzione "amministrativa"** per il cui contrasto si richiede una strategia più complessa e articolata rispetto a quella penalistica: non solo repressione e applicazione di sanzioni penali, ma soprattutto prevenzione della "cattiva amministrazione" nell'ottica di un rinnovamento complessivo e strutturale della P.A., di carattere non solo organizzativo ma anche culturale ed etico.



Inquadramento storico-politico del sistema normativo di prevenzione della corruzione

- **Mani Pulite (1991- 1993)**
- **Insufficienza degli strumenti repressivi**
- **Privatizzazione e liberalizzazione dei mercati**
- **Intervento normativo UE**
- **Pressione e meccanismi di controllo comunitari**



Risk-based approach

L'esigenza di un cambio di paradigma

Dal mutato quadro strategico politico ed economico è maturata la consapevolezza per cui le leve di politica criminale debbano essere integrate da una serie di **strumenti di carattere amministrativo-preventivo, attraverso un approccio basato sul rischio** piuttosto che sulla ricerca ex post della prova del delitto al fine dell'irrogazione della sanzione penale.



La Legge “Severino”

Una nuova strategia per la lotta alla corruzione

La **legge 190/2012** delinea un articolato ventaglio di strumenti operativi basati sull'adozione di specifiche **misure organizzative**, sull'individuazione degli **organi deputati alla prevenzione dei fenomeni corruttivi** e sulla definizione delle rispettive competenze, sulla **trasparenza generalizzata della P.A.**, sulla definizione di **codici di comportamento** dei pubblici dipendenti nonché sulla disciplina delle forme di **incompatibilità, inconferibilità e incandidabilità**.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

La legge Anticorruzione n. 190/2012

Orientamenti di fondo

- Si concentra sulla **componente politico-burocratica del fenomeno corruttivo**
- Il sistema di prevenzione risulta riferito in modo pressoché esclusivo alla **dimensione pubblicistica del fenomeno corruttivo**
- Non differenzia la disciplina delle forme di prevenzione a seconda delle diverse caratteristiche delle singole amministrazioni
- L'attuazione normativa delle misure di prevenzione previste dalla legge Severino ha determinato l'istituzione di un **sub-sistema normativo complesso e di difficile lettura** (con rischio di elusione)



FONTI LEGISLATIVE

- Legge 6 novembre 2012, n. 190 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”
- D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.
- D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.
- D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.



FONTI LEGISLATIVE

- D.Lgs. 18 aprile 2016 , n. 50 “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” (c.d. Codice dei contratti pubblici).
- D.Lgs. 25 maggio 2016, n.97 “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.
- D.L. 9 giugno 2021 , n. 80 “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”.



FONTI LEGISLATIVE

- L. 7 agosto 1990, n. 241, “nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.
- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”.
- Articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».
- D.L. 9 giugno 2021 , n. 80 “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”.



Il sistema dei piani

La legge 190/2012 delinea un sistema multilivello di Piani anticorruzione in funzione preventiva.

In questo sistema il **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)** rappresenta il fulcro sistematico ed operativo a cui fare riferimento per la redazione, da parte di ogni amministrazione pubblica, dei **Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)**.

La logica che presiede al sistema dei piani è quella del ***risk assessment*** (individuazione e mappatura preventiva delle aree di rischio) e del ***risk management*** (gestione delle matrici di rischio).



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Insufficienza del sistema di prevenzione

Necessità della repressione in funzione deterrente

Nonostante l'orientamento prevalente verso un sistema basato sulla prevenzione, occorre rilevare che nessuna seria politica di contrasto ai fenomeni corruttivi può prescindere del tutto dalla logica della repressione insita nel sistema punitivo che fa leva sul diritto penale.

In tal senso sembrerebbe più opportuno promuovere un mix di politiche di prevenzione e di repressione a cui va aggiunta una imponente dose di cultura della legalità, indispensabile per contrastare fenomeni di “**darwinianesimo criminale**” e promuovere un robusto e convinto senso dell'etica pubblica e del dovere civico.



L'Autorità Nazionale Anticorruzione

È un'autorità amministrativa indipendente la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa.

L'attività di **ANAC** si esplica attraverso la **vigilanza** su vari fronti: applicazione della normativa anticorruzione e rispetto degli obblighi di trasparenza, conferimento degli incarichi pubblici, conflitti di interesse dei funzionari, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

L'ANAC è **organo collegiale composto dal Presidente e da quattro componenti** scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico sia in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Attività dell'ANAC

Prevenzione della corruzione

- Predisposizione del **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)**.
- **Funzioni consultive e di regolazione** in materia di anticorruzione e trasparenza.
- **Vigilanza sull'adozione dei Piani** Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (**PTPC**) e dei **Codici di comportamento** da parte delle pubbliche amministrazioni.
- Esercizio del **potere di ordinanza** e del **potere sanzionatorio** in caso di mancata adozione/pubblicazione dei PTPC e dei Codici di comportamento.
- **Monitoraggio sull'introduzione delle misure di prevenzione della corruzione** da parte delle pubbliche amministrazioni, degli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché, limitatamente alle attività di pubblico interesse, degli enti partecipati.
- **Vigilanza sulle inconferibilità e incompatibilità** degli incarichi amministrativi e sull'imparzialità dei pubblici funzionari.
- Funzioni consultive in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali.
- **Vigilanza sulle segnalazioni di whistleblowing**, proponendo, se ricorrono i presupposti, l'irrogazione di sanzioni amministrative.



Attività dell'ANAC

Trasparenza

- **Vigilanza** sul rispetto degli **obblighi di pubblicazione**.
- **Definizione di criteri, modelli e schemi standard** per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.
- **Vigilanza** sull'inserimento nel **PTPC** di un'apposita **sezione** dedicata alla **trasparenza** e esercizio del potere di ordinanza e sanzionatorio in caso di mancata adozione/pubblicazione
- **Definizione di linee guida**, d'intesa con il Garante della Protezione dei Dati Personali, sulle esclusioni e sui limiti all'esercizio del **diritto d'accesso** (c.d. FOIA).



Attività dell'ANAC

Contratti pubblici

- **Vigilanza sui contratti pubblici** e sul sistema di qualificazione degli operatori economici.
- Vigilanza collaborativa attuata previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti.
- **Funzioni consultive** attraverso l'emanazione di **pareri** sulla normativa e pareri di precontenzioso, anche con carattere vincolante.
- **Funzioni di regolazione** attraverso l'adozione di linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri strumenti di regolamentazione flessibile.
- **Gestione dell'albo delle amministrazioni e degli enti che fanno affidamenti in house.**
- Elaborazione dei costi standard per i lavori pubblici e dei prezzi di riferimento di beni e servizi.
- **Legittimazione ad agire in giudizio** per l'impugnazione di bandi, atti generali e provvedimenti relativi a contratti pubblici di rilevante impatto economico.
- **Funzioni ispettive** attraverso la richiesta di informazioni o di esibizione di documenti e dati.
- **Poteri sanzionatori di natura pecuniaria e/o interdittiva** nei confronti di soggetti che rifiutano od omettono di trasmettere le informazioni richieste e nei confronti degli operatori economici in caso di falsa dichiarazione o documentazione in sede di gara.



Attività dell'ANAC

I poteri speciali del Presidente

- **Commissariamento degli appalti:** proposta al Prefetto competente dell'adozione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese nell'ipotesi in cui l'Autorità giudiziaria proceda per delitti contro la Pubblica amministrazione.
- **Alta sorveglianza sugli appalti** connessi a eventi di particolare rilevanza.



ANAC ed Organi dello Stato

L'ANAC è per definizione indipendente.

Dal punto di vista politico riferisce al solo Parlamento, tramite una **relazione annuale sull'attività svolta**.

I **rapporti con il governo**, in teoria, sono presenti **solo nella fase genetica**. Tuttavia sono stati stipulati diversi protocolli con i vari ministeri, sempre nell'ambito della sua mission.

A Parlamento e Governo, congiuntamente, l'Autorità ha facoltà di inoltrare segnalazioni sulle disfunzioni, le applicazioni distorte delle norme, suggerendo anche interventi normativi.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

ANAC e apparato amministrativo nazionale

La strategia italiana di prevenzione della corruzione è organizzata su un doppio livello istituzionale, centrale e periferico, definito “a cascata”.

- 1) Il 1° livello è amministrato dall'ANAC e dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA);
- 2) Il 2° livello è amministrato dalle singole PP.AA. tramite i propri Responsabili della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) ed i Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT)



Natura giuridica e funzione del PNA

Il PNA è qualificato dalla legge come atto di indirizzo.

La funzione di indirizzo si colloca in una posizione intermedia tra l'atto politico e l'atto amministrativo attuativo del primo.

In particolare si tratta di un **atto di alta amministrazione** che assolve ad una funzione di raccordo tra l'attività di indirizzo politico e quella di gestione amministrativa.

L'attività di indirizzo viene intestata ad organi provvisti di una legittimazione che li autorizzi ad impartire compiti ed istruzioni e a realizzare scopi in attuazione della legge.



Peculiarità dei poteri e delle funzioni dell'ANAC

La funzione di indirizzo, solitamente spetta al Presidente del Consiglio ed ai Ministri. Il riconoscimento di questa funzione all'ANAC costituisce una innovazione istituzionale significativa, in quanto investe un'autorità priva di legittimazione democratica di una responsabilità che si colloca ai confini con la funzione di direttiva e che presuppone una responsabilità politica.

In pratica **l'ANAC, anche attraverso il PNA, esercita la funzione di coordinare la strategia nazionale di prevenzione della corruzione.**

Questa impostazione appare tuttavia coerente con le funzioni di regolazione ed indirizzo riconosciute alle autorità indipendenti.



PNA e principio di legalità

Il PNA in quanto atto amministrativo resta vincolato al rispetto della legge ordinaria che lo prevede sia dal punto di vista formale sia dal punto di vista sostanziale, di talché è fatto salvo il principio di legalità.

Legalità formale: tramite acquisizione dei pareri obbligatori ma non vincolanti del comitato interministeriale previsto dalla legge 190/2012 e della Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali.

Il mancato rispetto dei pareri non ha conseguenze, non essendo previste sanzioni.



Durata del PNA

Il PNA ha durata triennale e deve essere aggiornato annualmente.

Nonostante il dovere di revisione periodica del piano, il mancato aggiornamento non è motivo di sanzioni né di perdita di efficacia del piano.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Oggetto e scopo del PNA

Il Piano è vincolato alla legge con riferimento ai contenuti ed ai fini (a differenza degli atti politici).

Il PNA può e deve contenere tutte le istruzioni e le direttive utili a consentire alle amministrazioni e agli enti destinatari dell'atto di adottare gli atti affidati alla loro responsabilità (PTPCT).

Il PNA assolve una funzione di guida e di supporto alle pp.aa. destinatarie delle direttive, in relazione all'assunzione di determinazioni nominate e tipiche, ma se necessario anche innominate e atipiche (clausola aperta prevista dalla legge per consentire all'ANAC di realizzare una più efficace strategia di prevenzione della corruzione).



Obiettivi di prevenzione della corruzione

Il PNA indica gli obiettivi, i tempi e le modalità di declinazione delle misure di contrasto alla corruzione e volte a identificare i rischi di corruzione più significativi, con i pertinenti rimedi.

Ciò avviene secondo un **modello a cascata** (basato su una direttiva centrale e su piani attuativi decentrati) e a **scorrimento** (cioè dinamicamente aggiornato con aggiornamenti annuali).

L'ANAC deve precisare nel PNA le **aree di rischio** e individuare i corrispettivi **rimedi**.

Si tratta di **indicazioni non vincolanti**: i destinatari, infatti, possono identificare rischi diversi da quelli segnalati nel PNA o rimedi ulteriori a quelli suggeriti. Le indicazioni tuttavia fungono da supporto e ausilio nella scelta delle misure di prevenzione della corruzione.



Sindacabilità del PNA

Il PNA, quale atto amministrativo, deve essere **motivato** ed è **sindacabile sul piano giurisdizionale**.

Va detto tuttavia che l'ipotesi della impugnabilità ha carattere meramente astratto.

Il PNA, inoltre, deve rispettare i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità. Ciò significa che le indicazioni, a parità di efficacia, devono essere le meno gravose e le più razionali per i destinatari.



Il procedimento di approvazione del PNA

La fase istruttoria di elaborazione del Piano è integrata da alcuni adempimenti procedurali obbligatori ma non vincolanti, a garanzia della multilevel governance:

- 1) i pareri del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione;
- 2) i pareri della Conferenza unificata Stato, regioni ed enti locali.

L'ANAC ha anche istituito una procedura di consultazione pubblica sullo schema di PNA (pluralismo dell'istruttoria).



PNA 2019-2021

Struttura e contenuti

È costituito dal **documento principale a carattere generale** e da tre **allegati**, contenenti indicazioni metodologiche specifiche relative alla **gestione del rischio corruttivo**, alla **rotazione ordinaria** e al **ruolo** ed alle **funzioni del RPCT**.

La struttura del PNA declina, in maniera sistematica e logicamente organizzata, i contenuti previsti dalla legge di riferimento.



PNA 2019-2021

Il Piano è articolato in cinque parti:

- 1) La prima parte illustra il valore del Piano e descrive gli ambiti applicativo oggettivo e soggettivo;
- 2) La seconda parte contiene direttive strumentali alla elaborazione ed adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (principi generali che devono ispirare le pp.aa.; criteri, metodi, parametri ed indicazioni operative);
- 3) Nella terza parte sono fornite istruzioni operative e metodologiche per l'adozione delle misure generali (ed uniformi) di prevenzione della corruzione;
- 4) La quarta parte fornisce indicazioni pratiche e operative sul ruolo del RPCT, sulla sua nomina, sulla sua posizione all'interno dell'amministrazione;
- 5) La quinta parte contiene indirizzi funzionali all'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione da parte degli enti di diritto privato chiarendo anche i rapporti fra la legge Severino e la legge 231/2001 (riguardante le imprese private).



PNA 2022-2024

Gli Obiettivi

Rafforzare l'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del Pnrr siano vanificati da episodi di corruzione senza per questo incidere sullo sforzo di semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative.

Il Piano, non ancora adottato, è stato elaborato come uno strumento di supporto alle amministrazioni pubbliche per affrontare le sfide connesse alla realizzazione degli impegni assunti dall'Italia con il Pnrr e all'attuazione della riforma introdotta dal **decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80** che ha previsto il **Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)** di cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è parte integrante.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

PNA 2022-2024

Parte Generale

Rappresenta un **supporto ai RPCT** e contiene **indicazioni per la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza**. L'Anac indica su quali processi e attività è prioritario concentrarsi nell'individuare misure di prevenzione della corruzione; fornisce indicazioni per realizzare un buon monitoraggio e semplificazioni per gli enti con meno di 50 dipendenti (la principale è la previsione, salvo casi eccezionali, di un'unica programmazione per il triennio). Occorrono, poche e chiare misure di prevenzione, ben programmate e coordinate fra loro ma soprattutto attuate effettivamente e verificate nei risultati.

La parte generale contiene anche un approfondimento dedicato al divieto di **pantouflage**: per ovviare ai problemi per chi deve attuarlo anche a causa delle norme laconiche.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

PNA 2022-2024

Parte speciale

È dedicata ai **contratti pubblici**, settore cruciale per ANAC ma anche interessato da fondamentali riforme introdotte dal PNRR. L'Autorità mette in luce i numerosi interventi di deroga e di semplificazione del codice appalti con cui il governo ha voluto incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative del Covid. Nell'ambito di questa legislazione "speciale", secondo Anac complessa e non sempre chiara, il Pna offre alle stazioni appaltanti un aiuto nell'individuazione di misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza agili e utili ad evitare che l'urgenza degli interventi faciliti esperienze di cattiva amministrazione e corruzione.

Con riferimento alle **gestioni commissariali** cui è affidata la realizzazione delle grandi opere previste nel Pnrr, considerata la possibilità dei Commissari di operare in deroga alla normativa di settore e l'attribuzione di fondi pubblici cospicui, al fine di contenere il rischio corruzione, si tende a scoraggiare l'affidamento dell'incarico di RPCT al Commissario medesimo. Se ciò non è possibile è previsto il coinvolgimento del Ministro delle infrastrutture.



PNA quale direttiva di raccordo tra la legge e la sua attuazione

Il PNA tenta di coniugare le esigenze di coordinamento ad esso sottese con quelle di responsabilizzazione dei soggetti destinatari nell'individuazione, in via autonoma, delle misure attuative ed organizzative più funzionali ed appropriate alle loro caratteristiche e dimensioni.

In pratica funziona come una sorta di **manuale operativo contenente le istruzioni per attuare una strategia di prevenzione della corruzione.**



Ambito applicativo obiettivo PNA

Il Piano delinea una strategia di prevenzione dal rischio corruttivo indirizzata ad evitare non solo occasioni di corruzione in senso proprio (in senso penalistico) ma anche attività amministrative opache o distorte (ancorché prive di rilevanza penale).

Il PNA dunque mira ad orientare le pp.aa. verso l'adozione di misure funzionali ad assicurare condotte non solo integre, ma anche trasparenti ed efficienti, secondo un parametro attento alla qualità della gestione delle funzioni pubbliche.



Ambito applicativo obiettivo PNA

Destinatari

Il Piano chiarisce a chi si rivolge.

In particolare si precisa che esso non si applica agli Organi costituzionali e agli Organi a rilevanza costituzionale (es. CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei Conti).

Il PNA precisa le categorie degli enti di diritto privato soggetti alla sua applicazione, chiarendone gli obblighi per ciascuno di essi.



Effetti giuridici del PNA

Il PNA viene equiparato alla categoria delle linee guida non vincolanti.

Si tratta di una specie di atti amministrativi equiparabili alle circolari, dunque con efficacia meramente interpretativa-orientativa ed inferiore ai regolamenti, che sono atti normativi.

Ne consegue che il PNA, quale atto amministrativo generale di indirizzo, produce l'effetto di costringere le amministrazioni destinatarie che intendessero discostarsi dalle istruzioni impartite con il Piano a motivare tale scelta.



Conseguenze della mancata attuazione del PNA

Sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pp.aa. vigila l'ANAC, che è titolare del potere di raccomandazione e di sanzione, ma non possiede il potere di sostituzione.

Raccomandazione: richiamo del soggetto vigilato all'osservanza dei doveri di fonte legislativa e/o amministrative.



Le altre prassi dell'ANAC in materia di anticorruzione

- **Linee guida:** atti di indirizzo che hanno la stessa efficacia giuridica del PNA, e di solito trovano fondamento nella legge.
- **Pareri:** espressione della funzione consultiva, contengono l'avviso dell'ANAC su specifici quesiti formulati dalle amministrazioni e attinenti a specifiche questioni interpretative o applicative.
- **Raccomandazioni:** costituiscono uno degli esiti provvedimentali dell'attività di vigilanza.
- **Comunicati del Presidente:** si limitano ad esplicitare gli indirizzi e gli orientamenti formalmente assunti dal Consiglio con altre deliberazioni.
- **Segnalazioni al Governo e al Parlamento:** con cui si espone l'esigenza di un intervento legislativo.
- **Regolamenti:** che disciplinano l'esercizio delle funzioni di vigilanza.



Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza

L'art. 1 comma 5, lett. a), L. n. 190/2012 stabilisce che:

“Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:

a) un **piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;**”



Inquadramento del PTPCT

Si tratta di uno strumento organizzativo basato sui principi del risk assesment e del risk management nell'ottica di disegnare un sistema di prevenzione della corruzione che, partendo dall'analisi dei punti di debolezza dell'organizzazione amministrativa e dei rischi corruttivi cui la stessa è esposta, individua le misure organizzative utili a prevenire fenomeni corruttivi (non solo reati).



Definizione del PTPCT

Il Piano triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza può essere definito come lo **strumento mediante il quale ciascuna amministrazione, dopo avere individuato**, tramite l'analisi dell'organizzazione e la mappatura dei rischi, **i principali rischi** cui la propria struttura è esposta, **definisce la propria strategia di prevenzione della corruzione**, individuando le azioni e le misure idonee a mitigare il rischio di condotte corruttive.



Finalità del PTPCT

Identificare le misure organizzative idonee a prevenire e contenere il rischio di corruzione.

Ciò avviene secondo una metodologia che implica:

- **l'analisi del contesto esterno ed interno** della singola amministrazione;
- la **valutazione del rischio** che ricomprende l'identificazione, l'analisi e la ponderazione del rischio;
- il **trattamento del rischio**, cioè l'identificazione e la programmazione delle misure di prevenzione.



Natura giuridica PTPCT

Si tratta di un **atto amministrativo generale**, ancorché sui generis, in quanto ha natura in parte immediatamente **prescrittiva** (quando pone degli obblighi specifici e vincola l'amministrazione e i suoi dipendenti. Per es. la violazione delle sue misure costituisce illecito disciplinare) ed in parte **programmatica** (in quanto si caratterizza come programma di attività, che partendo dalla individuazione delle aree di rischio e dei rischi specifici delle singole amministrazioni, indica le misure di prevenzione da attuare in relazione al grado di pericolosità dei rischi dei rischi specifici, i responsabili per l'adozione e l'applicazione di ciascuna misura di prevenzione e i tempi di attuazione).



Efficacia esimente del PTPCT

In caso di commissione all'interno dell'amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il RPCT risponde sia sul piano della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21 d. lgs. 165/2001, sia sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della P.A. salvo che provi tutto quanto segue:

- avere predisposto prima della commissione del fatto il PTPCT e di avere osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 l. 190/2012 (vedi articolo);
- avere vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del PTPCT.



Soggetti coinvolti

La predisposizione del PTPCT presuppone un'attività di interlocuzione e condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione all'interno dell'ente stesso, tra diversi soggetti che sono:

- 1) Il RPCT
- 2) Gli organi di indirizzo e i vertici amministrativi
- 3) I titolari degli uffici di diretta collaborazione dell'organo politico e i titolari di incarichi amministrativi di vertice
- 4) I responsabili degli uffici
- 5) La struttura di supporto del RPCT
- 6) I referenti anticorruzione e trasparenza
- 7) I dipendenti
- 8) Gli stakeholders



Chi adotta il PTPCT

Il PTPCT è adottato dall'organo di indirizzo politico su proposta del RPCT.

Il RPCT è il titolare in esclusiva del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo. Egli deve partecipare alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione sia in sede di approvazione del piano per valutare adeguatamente i contenuti e le ricadute applicative.

L'organo di indirizzo ha il compito di definire gli obiettivi strategici in materia di PTPCT che costituiscono contenuto necessario del piano e che devono essere individuati tenendo conto delle specificità di ciascuna amministrazione e degli esiti delle attività di monitoraggio del PTPCT e della relazione annuale del RPCT.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Termine per l'adozione e conseguenze della Mancata adozione del PTPCT

Ai sensi dell'art. 1 co. 8 l. 190/2012, il PTPCT deve essere approvato dall'organo di indirizzo, su proposta del RPCT, entro il **31 gennaio** di ogni anno, e successivamente deve essere trasmesso all'ANAC.

La mancata adozione da parte dell'organo di indirizzo è sanzionabile dall'ANAC (sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 €).

Equivale a omessa adozione anche l'adozione di un Piano che si concretizzi in un mero adempimento formale (cfr. regolamento ANAC 9 settembre 2014 art. 1, lett. g).



Publicazione del PTPCT

Il PTPCT deve essere pubblicato **entro un mese dalla data di adozione** sul sito istituzionale dell'amministrazione nella sezione **“Amministrazione Trasparente”**, dove rimane pubblicato insieme a quelli degli anni precedenti.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Principali contenuti del PTPCT

Il Piano deve fornire:

- 1) Una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indicare gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio;
- 2) Procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della p.a. (SNA), i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.



Presupposti del PTPCT

Per predisporre un PTPCT efficace occorre:

- **l'analisi dell'organizzazione** quale fase propedeutica all'individuazione dei rischi;
- **la mappatura dei rischi** cioè l'identificazione dei rischi più diretti e specifici per la singola amministrazione;
- **il trattamento del rischio** con la **predisposizione dei protocolli e delle procedure** quali strumenti fondamentali nella fase della gestione del rischio, cioè la selezione delle azioni ponderate e coerenti idonee ad abbassare il rischio di condotte corruttive.



II PTPCT inoltre:

- Fornisce una valutazione del livello di esposizione delle amministrazioni al rischio corruzione e individua gli interventi organizzativi finalizzati a prevenire tale rischio, cioè le c.d. **Misure di prevenzione**.
- Tiene conto delle **peculiarità della singola amministrazione** e non potrà essere oggetto di standardizzazione
- Individua gli **obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza** definiti dall'organo di indirizzo politico-amministrativo.
- Deve dedicare particolare attenzione alla **formazione**, quale peculiare misura di prevenzione della corruzione.



II PTPCT infine:

In quanto documento di programmazione dovrà prevedere anche un **sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure sia sull'attuazione di quanto previsto nel Piano stesso.**

Delle risultanze del monitoraggio deve darsi conto nel PTPCT successivo, di cui costituiscono il presupposto, oltre che nella relazione annuale del RPCT.

Il monitoraggio dovrebbe riguardare sia l'attuazione sia l'idoneità delle misure, intesa come effettiva capacità di ridurre il rischio corruttivo.

L'attività di monitoraggio, con riferimento alla quale sarebbe utile un cronoprogramma delle azioni previste, coinvolge non solo il RPCT, ma anche i sui eventuali referenti, i dirigenti e l'OIV.



PTPCT e ciclo della PERFORMANCE

Il PTPCT va integrato con il piano della performance previsto dal d. lgs. 150/2009: tra gli obiettivi strategici presenti nei due piani deve esservi coerenza.

L'OIV verifica i contenuti della relazione annuale del RPCT e riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Così, sono riconducibili alla **performance organizzativa**: l'attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, la misurazione dell'effettivo grado di attuazione nel rispetto dei tempi previsti.

Sono riconducibili alla **performance individuale**: gli obiettivi assegnati al RPCT e quelli assegnati ai dirigenti apicali.

La relazione sulla performance darà conto dei risultati raggiunti nel PTPCT, ed a sua volta il RPCT farà tesoro di queste osservazioni.



Modalità di redazione del PTPCT

In quanto documento di natura sia immediatamente prescrittiva che programmatica, il Piano dovrà essere chiaro e immediatamente comprensibile nella parte in cui pone obblighi o adempimenti a carico dei destinatari e deve anche contenere cronoprogrammi definiti che individuano tempi e responsabili di compiti, azioni, interventi, nella parte programmatica.

A tal fine si suggerisce di seguire un'articolazione del Piano che ripercorra quanto richiesto nel questionario per fornire annualmente all'ANAC le informazioni sulla predisposizione dei PTPCT e sulla loro attuazione.



Possibile articolazione del PTPCT

- Processo di redazione e approvazione del PTPCT in cui descrivere le modalità di coinvolgimento dell'organo di indirizzo e degli stakeholder;
- Sistema di governance, in cui descrivere le modalità di coinvolgimento dei vari attori nel processo di redazione e approvazione;
- Coordinamento con gli strumenti di programmazione, in cui esplicitare gli obiettivi strategici;
- Analisi del contesto esterno;
- Analisi del contesto interno;
- Valutazione del rischio;
- Trattamento del rischio (a livello generale);
- Trattamento del rischio (a livello specifico);
- Sezione Trasparenza
- Sistema di monitoraggio.



IL RPCT

Figura centrale, in termini progettuali, del sistema di gestione, monitoraggio e controllo previsto dalla legge 190/2012.

Deve potere svolgere il suo incarico in piena autonomia, indipendenza ed effettività.

La disciplina del RPCT è delineata nelle norme contenute nel c.d. pacchetto anticorruzione e nella prassi dell'ANAC.



La nomina del RPCT / 1

È prerogativa dell'organo di indirizzo

“L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività” art. 1, co. 7 l. 190/2012.

Il RPCT è **soggetto interno all'ente** (di cui deve avere adeguata conoscenza in termini di organizzazione e funzionamento).

L'incarico non può essere svolto in via esclusiva ma si aggiunge al ruolo ordinario, a pena di danno erariale.



La nomina del RPCT / 2

L'incarico deve avere carattere stabile anche sotto il profilo temporale per garantire autonomia e indipendenza.

La durata deve essere “ragionevolmente fissata”. In mancanza di previsioni normative l'ideale sarebbe un triennio rinnovabile una sola volta.

L'incarico deve essere **a titolo gratuito**. Sono tuttavia ammissibili retribuzioni di risultato.

L'incarico può essere attribuito a un **dirigente di II fascia** o a un **non dirigente (in caso di necessità)**, ma è preferibile un profilo più elevato in grado di interloquire senza limitazioni con gli organi di indirizzo e la struttura amministrativa.

La prassi ANAC ha fornito indicazioni e orientamenti, non esaustivi.



La nomina del RPCT / 3

Requisiti di ordine morale

Il RPCT deve essere selezionato tra quei soggetti che abbiano dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e non devono essere destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna né di provvedimenti disciplinari.

L'atto di nomina deve essere comunicato all'ANAC ma anche all'interno dell'ente tramite una informativa interna con la quale si invitano tutti i dirigenti ed il personale a dare la necessaria collaborazione al RPCT.



Garanzie per il RPCT

Il RPCT è tutelato nella sua autonomia e indipendenza attraverso disposizioni volte ad impedire una revoca dell'incarico in funzione ritorsiva, o comunque direttamente ricollegata alle sue funzioni di RPCT.

A tal proposito la revoca, motivata, deve essere comunicata all'ANAC che può entro 30 giorni formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal Responsabile.

Devono essere segnalate all'ANAC anche le **misure discriminatorie subite dal RPCT**. Queste possono dare luogo a richiesta di riesame ed a sanzioni.



Attività del RPCT / 1

Prevenzione della corruzione

- **Progettazione** del sistema di prevenzione dei rischi (predisporre e presenta il PTPCT e ne propone la modifica);
- **Verifica** del sistema di prevenzione (vigila su funzionamento e osservanza PTPCT e segnala a organi di indirizzo e OIV le disfunzioni relative all'attuazione del Piano);
- **Diffusione** del sistema di prevenzione (comunica agli uffici le misure di prevenzione; definisce le procedure per selezione e formare i dipendenti più esposti alla corruzione; cura la diffusione e la conoscenza dei codici etici e di comportamento);
- **Coordinamento** del sistema di prevenzione;
- **Salvaguardia** del sistema di prevenzione e facilitazione della sua operatività (segnala i soggetti meritevoli di azione disciplinare; verifica la rotazione degli incarichi; riceve e valuta le segnalazioni dei whistleblowers);
- **Rendicontazione** sulla operatività del sistema di prevenzione (redige la relazione annuale; riferisce sull'attività svolta, quando richiesto).



Attività del RPCT / 2

Trasparenza e accesso civico

- **Verifica** l'adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- **Aggiorna** la sezione "Trasparenza" del PTPCT;
- **Segnala** le violazioni degli obblighi di trasparenza;
- **Riceve e gestisce** le richieste di **accesso civico** semplice;
- In generale si occupa delle questioni riguardanti le richieste di accesso civico.



Attività del RPCT / 3

Inconferibilità e incompatibilità

- **Cura** che nell'ente siano rispettate le previsioni in materia previste dal d.lgs. 39/2013
- **Contesta** all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità e decide sull'incarico;
- Può comminare le **sanzioni** tra cui la dichiarazione di nullità dell'incarico/carica inconferibile.



Attività del RPCT / 4

Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

- Sollecita l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPCT;
- Può svolgere il ruolo di responsabile dell'Anagrafe per la stazione appaltante (RASA)

Contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo

- Svolge il ruolo di gestore delle comunicazioni di operazioni sospette.



Responsabilità e sanzioni

Il RPCT ha responsabilità di varia natura: contrattuale, dirigenziale, disciplinare, amministrativa, contabile e penale. Queste responsabilità possono insorgere nei seguenti casi:

- Omessa adozione del PTPCT
- Condanna definitiva per un reato di corruzione subita all'interno dell'ente
- Ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal PTPCT
- Mala gestio delle segnalazioni whistleblowing
- Omessa denuncia di danno erariale
- Omessa denuncia di un reato
- Omessa segnalazione di illecito disciplinare
- Violazione delle misure di trasparenza



Esimenti

Il RPCT può provare l'operatività di diverse esimenti a suo favore (in base al principio del risk management). **In tal caso viene meno la sua responsabilità** in materia di prevenzione della corruzione.

Il RPCT inoltre non è responsabile se l'inadempimento degli obblighi di trasparenza e dipeso da causa a lui non imputabile



Il processo di gestione del rischio

Analisi del contesto

contesto esterno: caratteristiche dell'ambiente in cui opera la p.a. con riferimento a fattori legati al **territorio** (variabili economiche, diffusione del fenomeno mafioso, etc.) con relazioni e possibili **influenze esterne** (variabili culturali, criminologiche e sociali)

contesto interno: l'analisi riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo. Deve essere indirizzata a fare emergere il sistema delle responsabilità e il livello di complessità dell'amministrazione (**mappatura dei processi**, utile per fare emergere le aree più esposte al rischio corruzione)



Il processo di gestione del rischio

Valutazione del rischio

Si articola in tre sottofasi:

- 1) **Identificazione del rischio:** ovvero individuazione dei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione a processi svolti dall'amministrazione tramite il quale si concretizza il rischio corruttivo.
- 2) **Analisi del rischio:** è finalizzata a pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati attraverso l'analisi dei c.d. fattori abilitanti della corruzione (es. mancanza di controlli e di trasparenza, etc.) e a stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.
- 3) **Ponderazione del rischio:** ha l'obiettivo di individuare, sulla base dei risultati dell'analisi del rischio, i processi decisionali riguardo ai quali, tra i rischi identificati e valutati, richiedono un trattamento e le relative priorità di attuazione.



Il processo di gestione del rischio

Trattamento del rischio

Si tratta dell'attività volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse nella precedente fase di valutazione degli eventi rischiosi.



Le Misure di Prevenzione

Possono essere

- **Generali:** quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente;
- **Specifiche:** laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio, per questi motivi devono essere contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento.



Misure di prevenzione di livello generale

Sono tendenzialmente individuate dal legislatore

- Cause di **inconferibilità e incompatibilità** di cariche e incarichi nelle pp.aa. e negli enti di diritto privato a rilevanza pubblica ex d.lgs. n. 39/2013.
- **Trasferimento obbligatorio** ex L. n. 97/2001.
- **Rotazione ordinaria** di dirigenti e funzionari ex L. n. 190/2012.
- **Rotazione straordinaria** ex d.lgs. n. 165/2001
- **Divieto di cumulo** di impieghi e incarichi extraistituzionali ex d.lgs. n. 165/2001
- **Divieto di revolving doors/pantouflage** ex d.lgs. n. 165/2001
- **Codici di comportamento;**
- Gestione e monitoraggio del conflitto di interessi;
- **Formazione obbligatoria** a livello generale (per i dipendenti) e a livello specifico (per RPCT, organismi di controllo, dirigenti).
- Protocolli di legalità e patti di integrità
- **Trasparenza proattiva e reattiva** (obblighi di pubblicazione e accesso civico)



Divieto di revolving doors / pantouflage

art. 53 co. 16ter d.lgs. 165/2001

Si tratta del **divieto** in virtù del quale i dipendenti che, negli ultimi 3 anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pp.aa. **non possono svolgere nei 3 anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale** presso i soggetti privati destinatari dell'attività della p.a. svolta attraverso i medesimi poteri.

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione della norma sono nulli ed è fatto divieto ai privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pp.aa. per i successivi 3 anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti.

Sono equiparati ai dipendenti delle pp.aa. I titolari di incarichi di cui al d. lgs. 39/2013 o con contratti anche di lavoro autonomo.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Dal conflitto di interessi al D.lgs. 39/2013

Le **ipotesi di inconfiribilità ed incompatibilità** disciplinate dal D.lgs. n.39/2013 altro non sono che fattispecie tipizzate di conflitto di interessi.

La normativa tuttavia non riguarda gli organi politici ma gli organi gestionali delle pp.aa. (figure apicali e dirigenziali).

Nei **casi di inconfiribilità** l'incarico pubblico non può essere attribuito a coloro che provengano da situazioni che, secondo la legge, sono in grado di comportare indebite pressioni sull'esercizio della funzione. Si tratta di casi di potenziale conflitto di interessi.

Nei **casi di incompatibilità** si inibisce al dipendente la cura contestuale di interessi pubblici e privati in conflitto. Il dipendente ha già assunto l'incarico ed il conflitto di interessi è attuale.



Le ipotesi di inconferibilità

Si fa riferimento alla **preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi** a coloro che:

Abbiano riportato **condanne penali** per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (delitti dei p.u. contro la p.a.);

Abbiano **svolto incarichi o ricoperto cariche** in enti di diritto privato regolati o finanziati da pp.aa.;

Abbiano **svolto attività professionali** nei confronti di questi ultimi;

Siano stati **componenti degli organi di indirizzo politico**.

L'inconferibilità è uno strumento di prevenzione dei conflitti e di assicurazione di imparzialità dell'organizzazione amministrativa. Essa potrebbe essere temporanea.



Le ipotesi di incompatibilità

Per incompatibilità si intende l'obbligo per il soggetto a cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 gg. tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di:

- 1) Incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla p.a. che conferisce l'incarico;
- 2) Lo svolgimento di attività professionali;
- 3) L'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

La disciplina della incompatibilità nasce dall'applicazione di alcuni importanti principi: distinzione delle competenze degli organi di indirizzo politico e quelle degli organi amministrativi, sui quali ricade la responsabilità per l'adozione degli atti di gestione; Separazione tra ente controllante e controllato



I codici di comportamento

Misura « per eccellenza » per la prevenzione della corruzione

- L'art. 54 del D. lgs. n. 165/2001, come modificato dalla **legge anticorruzione** del 2012, ha attribuito al Governo il compito di definire un Codice di comportamento dei pubblici dipendenti al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.
- In attuazione della delega contenuta nella **legge n. 190/2012**, è stato emanato il **D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62**, recante il **Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**.
- Il comma 5 del medesimo art. 54, demanda a ciascuna amministrazione l'integrazione e la specificazione delle previsioni di cui al citato D.P.R. n. 62 mediante **l'adozione di un proprio Codice di comportamento**.
- Sulla base di quanto previsto dal PNA, l'adozione del Codice rappresenta **una delle “azioni e misure” principali di attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione a livello decentrato**.



Codici di comportamento di amministrazione

Caratteristiche

- Hanno efficacia obbligatoria nei confronti dei destinatari (per lo più dipendenti contrattualizzati), di talché la violazione è fonte di **responsabilità disciplinare**;
- Criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione sono definiti dall'**ANAC**;
- Sulla loro applicazione vigilano i **dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina**;
- Le amministrazioni **verificano annualmente lo stato di applicazione** dei codici e promuovono attività di **formazione del personale** in materia;
- **La violazione dei codici di comportamento**, sebbene diversa, **non è considerata meno grave della della violazione della norma penale**. Ne consegue che grazie ai codici vengono portati a rilevanza disciplinare comportamenti finora tollerati perché considerati meno gravi, ma comunque causa di Maladministration.
- I codici svolgono una **funzione deflattiva** dei comportamenti corruttivi anche di rilievo penale: si agisce in prevenzione attraverso la promozione del processo di **moralizzazione pubblica**.



La rotazione del personale

È una **tecnica organizzativa utile a prevenire la corruzione**. Essa presuppone l'avvicinamenti delle persone all'interno dell'organizzazione e, particolarmente, in determinate attività, in talune posizioni o ambiti organizzativi.

È stata espressamente prevista dalla legge 190/2012, soprattutto con riferimento ai dirigenti più esposti ai fenomeni corruttivi.

La legge 165/2001 la prevede nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

La misura deve essere ben calibrata onde evitare che una continua rotazione o riorganizzazione delle strutture possa creare inefficienze o malfunzionamenti nella regolare attività dei servizi forniti agli utenti.



La rotazione ordinaria

Si tratta della rotazione prevista dalla L. n. 190/2012 per i dirigenti di I o II fascia o equiparati.

Negli uffici dove il rischio corruttivo è più alto andrebbe fissato un limite minimo legale di durata dell'incarico.

La rotazione, per garantire un effettivo ricambio, dovrebbe riguardare anche i dirigenti che non operano nelle aree a rischio.

La mancata attuazione della misura della rotazione deve essere congruamente motivata.



La rotazione del personale non dirigenziale

La misura si applica anche nei confronti dei titolari di posizione organizzativa nei casi in cui vi sia carenza o assenza di dirigenti.

Si può applicare anche la **rotazione funzionale**, che consiste in un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidate ai dipendenti.

È ipotizzabile anche la **rotazione territoriale** o la **mobilità** tra diverse amministrazioni.



Attuazione della rotazione

La rotazione **va programmata nel PTPCT**, che ne deve indicare i criteri quali: a) individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione; b) fissazione della sua periodicità; c) caratteristiche, se funzionale o territoriale.

Le **organizzazioni sindacali** devono essere informate sui criteri di rotazione previsti.



Misure alternative

Quando la rotazione non può essere attuata, per es. negli **enti più piccoli**, occorre motivare e prevedere misure alternative volte ad evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, soprattutto di quelli più esposti al rischio di corruzione.

Una **maggiore trasparenza** può essere una misura alternativa, così come una **maggiore compartecipazione** del personale dell'ufficio ai processi che portano ad una decisione dirigenziale. Utile può essere la condivisione delle fasi procedurali.

Un'altra misura può essere la articolazione dei compiti e delle competenze tra più dipendenti così come la **doppia sottoscrizione**.



La rotazione straordinaria

È prevista nei confronti del personale coinvolto in procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Si tratta di una **misura di carattere eventuale e cautelare** che deve essere adeguatamente **motivata**

Riguarda sia dirigenti che non dirigenti e deve essere adottata tempestivamente quando si ha la notizia di reato. La misura dovrebbe avere durata limitata e comunque subordinata al rinvio a giudizio, in mancanza del quale il provvedimento decade. Al termine del periodo di rotazione bisogna effettuare una valutazione della situazione in essere.



Il Whistleblowing

Con il termine **whistleblower** si intende il **dipendente pubblico che segnala illeciti nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione**, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.

Il whistleblower, o segnalante, non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione. L'ANAC vigila ed interviene a garanzia della **tutela del whistleblower**, la cui identità non può essere rivelata.



Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione

art. 6 D.L. n. 80 del 9 giugno 2021

È il documento unico di programmazione e governance che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione e trasparenza.

L'introduzione del PIAO ha come obiettivo la **semplificazione burocratica ed una maggiore efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance.**

Il PIAO riguarda **solo le amministrazioni con più di 50 dipendenti** (esclusi gli istituti scolastici) e deve essere approvato entro il 31 gennaio di ogni anno.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Struttura del PIAO

quattro sezioni

- 1) **Scheda anagrafica dell'amministrazione.**
- 2) **Valore pubblico, performance e anticorruzione**, dove sono definiti i risultati attesi, in termini di obiettivi generali e specifici.
- 3) **Organizzazione e capitale umano**, dove verrà presentato il modello organizzativo adottato dall'Amministrazione o dall'Ente;
- 4) **Monitoraggio**, dove saranno indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, insieme alle rilevazioni di soddisfazioni degli utenti e dei responsabili.



PIAO e PTPCT

La legge n. 190/2012 prevede che la pianificazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia svolta da numerosi soggetti pubblici e privati. La disciplina sul PIAO ha a sua volta circoscritto alle sole amministrazioni pubbliche previste dal d.lgs. n. 165/2001 l'applicazione del nuovo strumento di programmazione.

Il mutato quadro normativo comporta, pertanto, diversamente rispetto al passato, che **alcune amministrazioni/enti siano chiamati a programmare le strategie di prevenzione della corruzione non più nel PTPCT ma nel PIAO. Per altre, invece, è confermata l'adozione del PTPCT o delle misure per la prevenzione della corruzione integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001.**

All'interno del PIAO è dunque prevista un'apposita **sottosezione dedicata a rischi corruttivi e trasparenza** predisposta dal RTPCT, sulla base degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, tenendo conto delle prescrizioni e delle indicazioni contenute nella L. 190/2012, nel D. Lgs. 33/2013, nel PNA e negli atti dell'ANAC.



La Trasparenza nella P.A.

La Pubblica Amministrazione come “casa di vetro”

- Originariamente la **trasparenza** amministrativa veniva percepita **come ostacolo all’operato della P.A.** intenta a perseguire l’interesse pubblico.
- Successivamente è maturata l’esigenza, e si è compresa l’importanza di rendere trasparente l’operato della P.A., da considerare come “**casa di vetro**”.
- La **I. n. 241 del 1990**, dando rilevanza alla partecipazione procedimentale dei cittadini, e introducendo il **diritto di accesso** per assicurare la trasparenza amministrativa, ha determinato una significativa **inversione di rotta**. Tuttavia si è ancora lontani dal concetto di trasparenza amministrativa intesa come strumento e possibilità per il cittadino di partecipare all’attività della P.A. ed esercitare la funzione di controllo sul suo operato.



Evoluzione del concetto di Trasparenza

Strumento anticorruzione e di incentivo al buon andamento e imparzialità della P.A.

- Bisognerà attendere la l. n. 190 del 2012 per l'affermazione del concetto di trasparenza come strumento di prevenzione e contrasto della corruzione.
- Su tale linea sono stati introdotti gli istituti dell'**accesso civico semplice** (art. 5, comma 1 d.lgs. n. 33/2013) e dell'accesso civico generalizzato (d.lgs. n. 97/2016) di **origine statunitense** (Freedom of Information Act).
- Con il d. lgs. 33/2013 e ss.mm.ii. si afferma il **principio di accessibilità totale dei dati e documenti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Postulati di tale principio sono gli **obblighi di pubblicazione** (proattiva) e il **diritto di accesso civico** (ovvero obblighi di pubblicazione reattiva).



Evoluzione del diritto di accesso

Dalla L. n. 241/1990 al d. lgs. n. 97/2016

- **Diritto di accesso** ex art. 22 e ss. l. n. 241/990: consiste nel diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi. Richiede un interesse qualificato (diretto, concreto e attuale), collegato ad una situazione giuridicamente tutelata, al quale si può contrapporre un altrui interesse di opporsi all'accesso.
- **L'accesso civico semplice**, introdotto dall'art. 5, c. 1 d.lgs. n. 33/2013 è il diritto di poter accedere agli atti e ai documenti che la Pubblica Amministrazione è tenuta a pubblicare.
- **L'accesso civico generalizzato (d. lgs. n. 97/2016)** ha la finalità di poter accedere ai documenti che la Pubblica Amministrazione non ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale, indipendentemente da una posizione qualificata richiesta. Poiché manca un bilanciamento tra interesse alla trasparenza-pubblicità e interesse alla segretezza vi è **l'obbligo per l'Amministrazione di darne notizia ai controinteressati.**



La Trasparenza come strumento di prevenzione della Maladministration

La partecipazione del cittadino alla vita della pubblica amministrazione e la possibilità di esercitare un controllo diffuso sul suo operato, tramite l'accessibilità a dati e documenti, costituiscono un **importante passo in avanti nell'ottica della prevenzione della corruzione**. La **trasparenza deve essere sostanziale e totale** ovvero deve consentire a chiunque di comprendere la portata e il contenuto del documento a quale ha avuto accesso garantendo la possibilità di verificare che effettivamente le amministrazioni pubbliche agiscano secondo i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 cost..

Con i principi di trasparenza amministrativa introdotti dalla legge Severino si afferma una **posizione paritaria nel rapporto cittadino-istituzioni** sì da riconoscere in capo ai primi non più un ruolo passivo bensì attivo.

Tale ruolo sarà ulteriormente rafforzato con i d.lgs. nn. 33/2013 e 97/2016.



NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA

Interessi antagonisti alla Trasparenza

Eccezioni assolute, limitazioni e tutela dei dati personali

L'art. 5 bis del D. lgs. 33/2013 segna i limiti della trasparenza generalizzata. In particolare vengono disposte:

- **eccezioni assolute** come il segreto di Stato;
- **Limiti a tutela di interessi pubblici** quali la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; la sicurezza nazionale e la difesa; la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; la giustizia penale;
- **Limiti a tutela di interessi privati** quali **la protezione dei dati personali**; la libertà e la segretezza della corrispondenza; gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.



La trasparenza nei contratti pubblici

Eccezioni assolute, limitazioni e tutela dei dati personali

L'evidenza pubblica viene garantita attraverso tre tipologie di misure:

- 1) Misure finalizzate a far comprendere le ragioni delle scelte al fine di poter effettuare controlli in una fase successiva (cfr. art. 29, c. 1 d.lgs. n. 50/2016 e art 37 d. lgs. 37/2013);
- 2) Misure destinate a consentire un'ampia partecipazione degli operatori economici garantendo così il principio di concorrenza (cfr. art. 53 d.lgs. n. 50/2016);
- 3) Misure atte a rendere comprensibili e inequivocabili le scelte fatte dall'Amministrazione e dalla stazione appaltante (cfr. art. 1, c. 1 d.lgs. n. 33/2013).



Gli adempimenti in materia di trasparenza

Sezione trasparenza del PTPCT e obblighi di pubblicazione

All'interno del PTPCT deve essere inserita un'apposita **sezione dedicata alla trasparenza**, in conformità a quanto previsto dalla normativa di settore.

In tale sezione viene illustrato il **modello organizzativo** adottato dall'amministrazione, con espressa indicazione dei **soggetti coinvolti** nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione che, nella Regione Siciliana sono: il Responsabile, i Referenti, i Dirigenti responsabili degli uffici dell'Amministrazione, il Webmaster del sito istituzionale e i Responsabili del procedimento di pubblicazione dei contenuti sul sito istituzionale.

Per garantire un corretto e compiuto assolvimento degli **obblighi di pubblicazione** è allegato al Piano una **mappa** contenente il relativo elenco.

Spetta al **RPCT** monitorare il corretto adempimento da parte della P.A. degli obblighi di pubblicazione



La sezione Amministrazione Trasparente del sito web

Al fine di garantire la piena accessibilità delle informazioni, le Pubbliche Amministrazioni collocano nella home page del proprio sito istituzionale una apposita **sezione “amministrazione trasparente”** nella quale sono pubblicati i dati e le informazioni previste dal **D. lgs. n. 33/2013 e ss.mm.ii.** (tra cui il D. lgs. n. 97/2016).

La sezione consente di avere immediatamente a disposizione le informazioni previste dalla norma anche ai fini dell'accesso civico.

L'architettura di questa pagina web, così come i criteri e i requisiti di pubblicazione, sono indicati dal decreto trasparenza.

I dati sono pubblicati per un periodo di 5 anni, e comunque fino a quando gli atti producono i loro effetti.

Il tutto deve rispettare sia il **principio di proporzionalità** sia la disciplina della **tutela dei dati personali**.



Vigilanza e sanzioni

La violazione della normativa anticorruzione e sulla trasparenza

Il complesso ed articolato sistema normativo in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, non può prescindere dalla previsione di **misure sanzionatorie** che, a loro volta, presuppongono una violazione accertata a seguito di **attività vigilanza**.

Tuttavia, non si può fare a meno di osservare che, in questo specifico ambito, la disciplina soffre, nel suo complesso, di un **deficit di organicità sistematica**.

Al di là della indicazione delle specifiche conseguenze negative della violazione di obblighi o divieti in materia di anticorruzione e trasparenza, si ritiene sia utile in questa sede provare a fare ordine ed offrire strumenti utili a comprendere il **modello di enforcement delineato dal legislatore in funzione dello scopo perseguito**, che è quello di **affermare una cultura della buona ed efficiente amministrazione pubblica in contrasto con la perniciosa pratica della Maladministration**.



Il modello di enforcement

È incentrato su **strumenti di condizionamento indiretto** delle condotte di chi opera nella P.A., ovvero su sanzioni per lo più indirette, in quanto la pluralità e l'entità delle conseguenze variamente prefigurate per l'inadempimento realizzano di per sé un **effetto fortemente dissuasivo**.

Le conseguenze delle violazioni infatti spesso riguardano **condizioni di efficacia dell'atto, risarcimenti, responsabilità disciplinare, erariale, responsabilità per danno dell'immagine, responsabilità dirigenziale** e talvolta anche **sanzioni pecuniarie**.

Per di più, **a farsi carico di queste responsabilità è un soggetto, il RPCT**, che pur avendo compiti organizzativi e di vigilanza, in adempimento della normativa anticorruzione, potrebbe non essere direttamente responsabile (da un punto di vista dell'elemento soggettivo) dell'illecito da cui scaturisce, in forza di una sorta di effetto domino, la responsabilità in materia di anticorruzione e trasparenza.

A ciò si aggiunga che detta responsabilità si collega agli altri adempimenti in tema di performance.



Il ruolo dell'ANAC

Esigenza di restituire organicità alla risposta punitiva

Per garantire coerenza nella pratica dell'enforcement ci si sposta dal piano normativo a quello della concreta attuazione delle singole norme.

L'ANAC, ai sensi dell'art. 2, lett. f), l. n. 190/2012 esercita la vigilanza e il controllo in materia anticorruzione e trasparenza.

L'intervento di ANAC non è quello classico di un'autorità chiamata a sanzionare chi violi il precetto normativo sulla base dello schema "precetto – violazione – sanzione amministrativa pecuniaria", ma va ben oltre prevedendo forme di intervento articolato e dinamico.

Ciò non esclude, in ultima analisi, l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, come per esempio quella prevista nei confronti dei RPCT in caso di mancata adozione del PTPCT .



Il ruolo del RPCT

Vigilanza interna all'amministrazione

Il RPCT esercita un compito fondamentale di monitoraggio del rispetto della normativa in materia di anticorruzione e trasparenza, a cui può fare seguito l'applicazione delle sanzioni.

- Ai sensi dell'art. 1, c. 7 l. n. 190/2012: *“Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza **segnala** all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”*.
- **Vigila** sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico ex D. lgs. n. 39/2013;
- **Svolge**, ai sensi del D. lgs. n. 33/2013, un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.



Il ruolo dell'OIV

Garantire coerenza con la performance

L'Organismo indipendente di valutazione **verifica**, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, **che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale** e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Esso verifica i contenuti della **Relazione annuale** del RPCT in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza. A tal fine, l'Organismo medesimo può chiedere al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo e può effettuare audizioni di dipendenti. L'Organismo medesimo **riferisce all'ANAC** sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

L'OIV verifica altresì la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori, in particolare con riferimento alla trasparenza.



Sanzioni

In materia di trasparenza

- La violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico costituiscono **elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale** a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis, D.lgs. n.33/2013 ed eventuale causa di **responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione**, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.
- La **mancata o incompleta comunicazione** delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14 D. lgs. n. 33/2013, concernenti, tra le altre, la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, nonché tutti i compensi cui da diritto l'assunzione della carica, dà luogo a una **sanzione amministrativa pecuniaria** da 500 a 10.000 euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato.
- Altre specifiche sanzioni conseguenti alla violazione degli obblighi di pubblicazione sono la **decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato**, ovvero nella decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità accessoria percepita dal responsabile della trasparenza.
- Le sanzioni vengono irrogate dall'ANAC



Sanzioni

In materia di inconfiribilità ed incompatibilità

- Gli atti di conferimento di incarichi adottati in violazione delle disposizioni del D. lgs. n. 39/2013 e i relativi contratti **sono nulli**.
- I componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati e non possono per tre mesi conferire gli incarichi di loro competenza.
- Lo svolgimento degli incarichi in una delle situazioni di incompatibilità previste dal D. lgs. n. 39/2013 comporta la **decadenza dall'incarico** e la risoluzione del relativo contratto di lavoro subordinato o autonomo, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa di incompatibilità.





NUOVI PERCORSI DI SVILUPPO
DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE SICILIANA

FormezPA