



**Programma integrato di interventi per favorire
lo sviluppo della capacità istituzionali delle amministrazioni della Regione Campania**

ASSE IV – POR FSE REGIONE CAMPANIA 2014-20 – LINEA 4

**Ciclo di webinar «Anticorruzione e cultura dell'integrità: una
strategia partecipata»**

2^a webinar

**«La disciplina nazionale di prevenzione della corruzione e l'attuazione a livello
decentrato. Il nuovo sistema normativo disegnato dal d.lgs. n. 97/2016»**

Cons. Achille Bianchi
Consigliere giuridico Ufficio Legislativo MEF
Magistrato Ordinario, già sostituto procuratore della Repubblica



Agenda

- La definizione del concetto corruzione: misure, cause ed effetti
- Il quadro nazionale e internazionale di riferimento. Il nuovo sistema normativo in materia di anticorruzione
- La politica nazionale di prevenzione della corruzione: il PNA ed il PTPC
- L'ambito soggettivo di applicazione anche alla luce della recente evoluzione normativa
- Il ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) e le novità per i soggetti coinvolti nella predisposizione del piano
- Responsabilità e sanzioni

CORRUZIONE – ASPETTI DEFINITORI

- **Accezione ristretta:** reato di corruzione, reati contro la pubblica amministrazione (deviazione dalle regole giuridiche)
- **Accezione ampia:** violazione dell'integrità, ossia agire in maniera contraria a valori e regole morali condivise (deviazione dalle regole morali).



CORRUZIONE – ASPETTI DEFINITORI

*Il concetto di **corruzione** deve essere inteso in **senso lato**, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri **l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati**.*

Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie della diverse fattispecie penalistiche, che, come noto, sono disciplinate negli artt. 318 e ss. c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.*

*Circolare n. 1 del 25/1/2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica



CORRUZIONE – ASPETTI DEFINITORI

La definizione del fenomeno è pertanto quella contenuta nel PNA, più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, e coincidente con la “**maladministration**”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti rispetto alla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari.

Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Nozione di «corruzione» (in senso ampio)

aggiornamento 2015 al PNA – det. ANAC 12/2015

Il quadro normativo

LEGGE 6 novembre 2012, n. 190

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62

Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33

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

DECRETO LEGISLATIVO 8 aprile 2013, n. 39

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

DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114

Art. 19 - Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Anac, fra le quali il trasferimento di quelle del DFP in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 .

DECRETO LEGISLATIVO 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.

DECRETO LEGISLATIVO 19 agosto 2016, n. 175

Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

Piano Nazionale Anticorruzione approvato con la delibera CIVIT n. 72 dell'11 settembre 2013.

Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione approvato con la determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015.

Piano Nazionale Anticorruzione 2016

Approvato con determinazione n. 831 del 3 agosto 2016



DECRETO LEGISLATIVO 25 MAGGIO 2016, N. 97

Revisione e semplificazione del decreto legislativo 33 del 2013:

- Nuovo accesso civico
- Pubblicazione delle banche dati
- Eliminazione del Programma Triennale della Trasparenza e l'Integrità
- Pubblicazione obbligatoria delle misure integrative della prevenzione, dei documenti di programmazione strategico-gestionale e degli atti degli OIV
- Si attribuisce all'ANAC il potere di ordinare, nei confronti di una P.A. inadempiente, la pubblicazione, entro un termine di 30 giorni, degli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria, nonché di segnalare il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione (che costituisce illecito disciplinare), all'ufficio disciplinare della P.A.



DECRETO LEGISLATIVO 25 MAGGIO 2016, N. 97

Modifiche alla Legge 190 del 2012

- L'**ANAC** adotta il Piano Nazionale Anticorruzione (che è definito atto di indirizzo) ed esercita poteri ispettivi
- L'**organo di indirizzo dell'ente** individua 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; definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC;
- Il **responsabile della prevenzione della corruzione** entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta;
- L'**OIV** verifica che i PTPC 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 ove stabiliti; verifica i contenuti della relazione sui risultati dell'attività svolta dal responsabile in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza; riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza

La strategia di prevenzione della corruzione

creare un contesto
sfavorevole alla
corruzione



aumentare la
capacità di scoprire
casi di corruzione



ridurre le
opportunità che si
manifestino casi di
corruzione

La strategia di prevenzione della corruzione

Sistema organico di prevenzione della corruzione, articolato su 2 livelli:





IL PNA

Primo aspetto: coordinamento delle strategie

- Coordinamento a due vie
- i P.T.P.C. sono definiti dalle amministrazioni sulla base di quanto previsto nel P.N.A.
- nel medio termine, **la formulazione delle strategie nazionali si potrà basare sulle evidenze contenute nei piani delle singole amministrazioni**
- in altri termini, sarà possibile orientare le strategie nazionali verso le aree maggiormente critiche e i rischi più diffusi nelle amministrazioni, risolvendo uno dei principali ostacoli alla prevenzione della corruzione, ossia la scarsa capacità di mettere in campo interventi mirati.



IL PNA

Secondo aspetto: autonomia singole amministrazioni

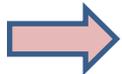
- I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione
- L'attuazione delle specifiche misure anticorruzione nelle singole amministrazioni avviene attraverso piani a livello organizzativo (i P.T.P.C.), i quali sono definiti applicando metodologie di gestione dei rischi (c.d. *risk management*).
- Autonomia limitata:
 - Linee guida operative emesse dall'ANAC
 - Aree e misure obbligatorie previste dalla Legge e dal PNA

AMBITI DI INTERVENTO NELL'AGGIORNAMENTO DEI PTPC

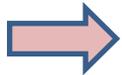
Il comma 8 dell'articolo 1 della Legge n. 190/2012 prevede che l'adozione del PTPC avvenga "entro il 31 gennaio di ogni anno". L'aggiornamento consente di **adeguare** la strategia di prevenzione della corruzione ai **mutamenti** del contesto interno ed esterno di riferimento, tenendo conto inoltre dei **risultati** ottenuti o delle **criticità** riscontrate durante la prima fase attuativa.

Nell'aggiornamento annuale dei PTPC, le amministrazioni devono

- riporre elevata **attenzione** alla **qualità dei Piani**, più specificatamente alla **qualità del processo di gestione del rischio**;
- **personalizzare i Piani** rispetto alle proprie specificità, analizzando il rispettivo ambito territoriale di riferimento e individuando misure di prevenzione specifiche rispetto ai rischi peculiari del proprio contesto organizzativo.



Aggiornamento 2015 PNA approvato da ANAC con Determinazione 12/2015



PNA 2016 approvato da ANAC con Delibera n. 831/2016



Articolazione del PNA 2013

- **Sezione I** – espone gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013-2015.
- **Sezione II** – illustra la strategia di prevenzione a livello di ciascuna p.a. e contiene le direttive alle p.a. per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge.
- **Sezione III** – contiene indicazioni relative alle comunicazioni dei dati e delle informazioni al *DFP*
- **Allegato I** - Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione
- **Allegato II** – aree di rischio comuni e obbligatorie
- **Allegato III** - Elenco esemplificazione rischi
- **Allegato IV** – Elenco esemplificazione misure ulteriori
- **Allegato V** - Tabella valutazione del rischio
- **Allegato VI** - Principi per la gestione del rischio
- **TAVOLE PNA** – Riferimenti normativi e approfondimenti sulle misure obbligatorie

L'aggiornamento 2015 del PNA non cambia l'impostazione ma tende a chiarire alcuni passaggi critici relativi sia al Sistema di Governance che alle modalità di predisposizione del PTPC.

Struttura del PNA 2016

PARTE GENERALE

- Esiti della valutazione dei PTPC 2016-2018 (che confermano quanto rilevato nell'Aggiornamento al PNA 2015)
- Soggetti tenuti all'adozione di misure di prevenzione della corruzione (in riferimento a quanto previsto dal d.lgs. 97/2016)
- Ulteriori contenuti dei PTPC (gli obiettivi strategici per il contrasto alla corruzione fissati dall'organo di indirizzo; la definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza)
- Soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPC (in linea con quanto definito dal d.lgs. 97/2016 e dall'Aggiornamento al PNA 2015)
- **Gestione del rischio di corruzione (confermate le indicazioni dell'Aggiornamento al PNA 2015)**
- Azioni e misure per la prevenzione (ulteriori indicazioni su Trasparenza, Rotazione, Verifica delle dichiarazioni sulla insussistenza delle cause di inconferibilità, Revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici)

PARTE SPECIALE – APPROFONDIMENTI SOGGETTI :

- Piccoli comuni
- Città metropolitane
- Ordini e collegi professionali

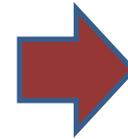
MATERIE:

- Tutela e valorizzazione dei beni culturali
- Governo del territorio
- Sanità

Rapporto tra PNA 2013 e PNA 2016

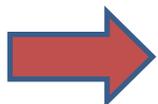
PNA 2013 è superato con riferimento a :

- **identificazione delle pubbliche amministrazioni e degli enti direttamente destinatari del PNA;**
- **misura della rotazione** (disciplinata nel PNA 2016);
- **tutela del dipendente che segnala illeciti (cd. whistleblower)** su cui l'Autorità ha adottato apposite Linee guida

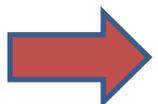


Resta ferma l'impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata nel PNA 2013, come integrato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche

Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione – nuovo assetto del PNA 2016



art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dall'art. 3 del d.lgs. 97/2016



art. 1, co. 2 bis della l. 190/2012, introdotto dall'art. 41 del d.lgs. 97/2016

Le modifiche hanno delineato un ambito di applicazione della disciplina della trasparenza diverso, e più ampio, rispetto a quello che individua i soggetti tenuti ad applicare le misure di prevenzione della corruzione.

In particolare il d.lgs. 97/2016 inserisce all'interno del d.lgs. 33/2013, specificamente dedicato alla trasparenza, un nuovo articolo, l'art. 2-bis, rubricato «*Ambito soggettivo di applicazione*», che sostituisce l'art. 11 del d.lgs. 33/2013, contestualmente abrogato dall'art. 43.

Esso individua tre macro categorie di soggetti: **le pubbliche amministrazioni** (art. 2-bis, co. 1); **altri soggetti tra cui enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo ed enti di diritto privato** (art. 2-bis, co. 2); **altre società a partecipazione pubblica ed enti di diritto privato** (art. 2-bis, co. 3).



D.lgs. n. 33/13 come modificato dal d.lgs. n. 97/16 Art. 2 bis – ambito soggettivo di applicazione - PP.AA.

Art. 2, bis, comma 1. Ai fini del presente decreto, per 'pubbliche amministrazioni' si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, **ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.**

Con riguardo alle autorità amministrative indipendenti, la relazione illustrativa del decreto contiene un'elencazione che ricomprende:

- l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato,
- la Commissione nazionale per le società e la borsa,
- l'Autorità di regolazione dei trasporti,
- l'Autorità per l'energia elettrica, il gas il sistema idrico,
- l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni,
- il Garante per la protezione dei dati personali,
- l'Autorità nazionale anticorruzione,
- la Commissione di vigilanza sui fondi pensione,
- la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Banca d'Italia.



D.lgs. n. 33/13 post d.lgs. n. 97/16

Art. 2 bis – Ambito soggettivo di applicazione

(Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati)

Art. 2, bis, comma 2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile:

- a) **agli enti pubblici economici e agli ordini professionali;**
- b) alle **società in controllo pubblico** come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. **Sono escluse le società quotate** come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;
- c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, **con bilancio superiore a cinquecentomila euro**, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui **la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.**



D.lgs. n. 175/2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica

Art. 2, comma 1, lett. m) «**società a controllo pubblico**»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)

b) «controllo»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;

c) «controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante;

d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 5, comma 5, d.lgs. n. 50/2016.



D.lgs. n. 33/13 post d.lgs. n. 97/16

Art. 2 bis – Ambito soggettivo di applicazione

(Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati)

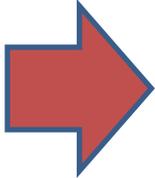
Art. 2, bis, comma 3. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica, in quanto compatibile, **limitatamente** ai dati e ai documenti inerenti **all'attività di pubblico interesse** disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea,

- **alle società in partecipazione pubblica** come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e
- **alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica**, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici."



Nuovo comma 2 bis, art. 1, l. n. 190 del 2012

Il **Piano nazionale anticorruzione** è **adottato** sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, **ha durata triennale** ed è aggiornato annualmente.



Esso costituisce **atto di indirizzo** per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, **e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 (sulla responsabilità amministrativa degli enti) anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a).

Esso, inoltre, **anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti**, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.”



PNA 2016 – Ambito soggettivo di applicazione

Enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico ed altri enti di diritto privato assimilati

- **Trasparenza:** applicano la medesima disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni, con riguardo sia all'organizzazione sia all'attività svolta, «*in quanto compatibile*» ;
- **Misure di prevenzione della corruzione:** **1)** integrano il modello di organizzazione e gestione *ex d.lgs. n. 231 del 2001 con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione e di illegalità in coerenza con le finalità della l. 190/2012.* **2)** Nei casi in cui non si applichi il d.lgs. 231/2001, o essi ritengano di non fare ricorso al modello di organizzazione e gestione ivi previsto, adottano un PTPC.

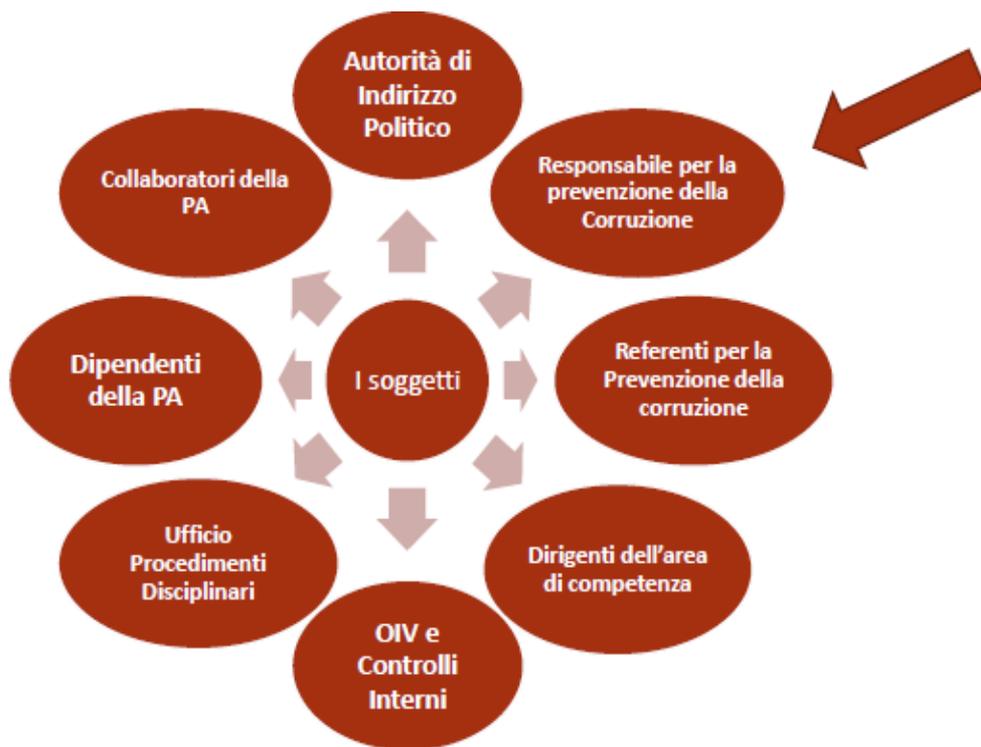


PNA 2016 – Ambito soggettivo di applicazione

Società in partecipazione pubblica ed altri enti di diritto privato assimilati

- **Trasparenza:** applica la medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni «*in quanto compatibile*» e «*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*»;
- **Misure di prevenzione della corruzione:** l'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012 non prevede alcuna espressa disciplina per tali soggetti. In linea con l'impostazione della determinazione ANAC 8/2015, le amministrazioni partecipanti o che siano collegate a detti soggetti in relazione alle funzioni amministrative o ai servizi pubblici da essi svolti ovvero all'attività di produzione di beni e servizi dovrebbero, per le società (*a partecipazione pubblica*), **promuovere l'adozione del modello di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001**, ferma restando la possibilità, anche su indicazione delle amministrazioni partecipanti, di programmare misure organizzative ai fini di prevenzione della corruzione ex l. 190/2012; per gli altri soggetti indicati al citato co. 3 (associazioni, fondazioni etc.) invece, **promuovere l'adozione di protocolli di legalità** che disciplinino specifici obblighi di prevenzione della corruzione e, laddove compatibile con la dimensione organizzativa, l'adozione di modelli come quello previsto nel d.lgs. 231/2001.

I soggetti interni coinvolti nella prevenzione della corruzione



Una delle cause della scarsa qualità dei PTPC è individuabile nella non chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti interni alle amministrazioni

Il decreto legislativo 97/2016 disciplina più nel dettaglio le funzioni dei diversi soggetti chiamati a svolgere un ruolo di prevenzione della corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche: l'organo di indirizzo, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e l'organismo indipendente di valutazione (OIV).

I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'autorità di indirizzo :

- nomina il responsabile;
- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti;
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione

Prima del d.lgs 97/2016 mancava una disciplina del processo di formazione del PTPC che prevedesse una consapevole partecipazione degli organi di indirizzo

In attesa del decreto delegato di cui alla l. 124/2015 (art.7), Anac aveva già raccomandato di prevedere:

- in fase di adozione, un **doppio passaggio** (approvazione di un primo schema di PTPC e poi del PTPC definitivo);
- per gli **enti locali** caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico (Consiglio e Giunta), l'approvazione da parte del primo di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo sarebbe rimasto competente all'adozione finale;
- il pieno coinvolgimento e la partecipazione dei **titolari degli uffici di diretta collaborazione** e dei **titolari di incarichi amministrativi di vertice**, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPC .



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'autorità di indirizzo:

- nomina il responsabile, *disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività;*
- *definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione;*
- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e *lo trasmette all'ANAC.*

In ordine al procedimento di approvazione del piano, si precisa che negli enti locali esso è approvato dalla **Giunta**.

I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il responsabile della prevenzione:

- è anche responsabile della trasparenza;
- propone il PTPC all'organo di indirizzo politico;
- definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione;
- verifica l'efficace attuazione del piano e propone modifiche.

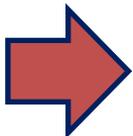


Su tale figura ricadono le aspettative più elevate in termini di coordinamento del processo di gestione del rischio e monitoraggio dello stesso (e delle risorse umane impegnate). Il RPCT deve essere provvisto delle competenze necessarie alla redazione del piano ed al monitoraggio delle misure identificate.

I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

PNA 2016 disciplina nel dettaglio la figura del RPCT con riferimento a:

- Criteri di scelta
- Posizione di indipendenza e di autonomia dall'organo di indirizzo
- Supporto conoscitivo e operativo al RPCT
- Poteri di interlocuzione e controllo
- Responsabilità



A tutela del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, si dispone che nei casi in cui quest'ultimo subisca eventuali misure discriminatorie, per motivi collegati, anche indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni, tali situazioni vengano segnalate all'ANAC, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo politico e, nel caso, intervenire, formulando una richiesta di riesame del provvedimento di revoca dell'incarico conferito (in base all'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39).



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Criteri di scelta

Il “**Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**” viene individuato, di norma, tra i dirigenti in servizio dall'organo di indirizzo e nel segretario o nel dirigente apicale negli enti locali, assicurandone funzioni e poteri idonei per poter svolgere l'incarico con piena autonomia ed effettività

- Con le modifiche apportate viene superato il riferimento ai “dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia” estendendolo a **tutti i dirigenti**, e viene introdotto il riferimento al dirigente apicale, come alternativa al segretario, per gli enti locali.
- La nomina di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere adeguatamente motivata con riferimento alle caratteristiche dimensionali e organizzative dell'ente.
- Resta un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno, con onere di una congrua e analitica motivazione anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Criteri di scelta

EVITARE NOMINE DI RPCT IN POSIZIONE DI CONFLITTO DI INTERESSI

In particolare EVITARE di scegliere il RPCT

- tra i dirigenti assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva

In questa ottica va evitato, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio

- tra i Dirigenti dell'ufficio disciplinare
- tra coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

DURATA INCARICO

“A garanzia dello svolgimento delle funzioni del RPCT in condizioni di autonomia e indipendenza, occorre considerare **anche la durata dell’incarico di RPCT che deve essere fissata tenendo conto della non esclusività della funzione**”

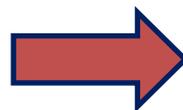
“**La durata dell’incarico di RPCT è correlata alla durata del contratto sottostante all’incarico dirigenziale già svolto.** Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di RPCT è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza del contratto legato al precedente incarico (o di quella che sarebbe dovuta essere la naturale scadenza) e, comunque, in coerenza di quanto previsto nel PTPC”



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

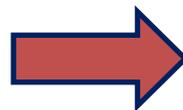
RAFFORZAMENTO E TUTELA DEL RUOLO DI RPCT

PNA - Rafforzamento (sia pur non presente sul piano legislativo) della **posizione di indipendenza** del RPCT.



Attraverso apposite previsioni negli atti organizzativi generali e comunque nell'atto con il quale l'organo di indirizzo individua il dirigente e lo nomina RPCT.

PNA: Rafforzamento dei **poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT**.



Attraverso l'introduzione nel Codice di comportamento dello specifico dovere di collaborare attivamente con il RPCT, la cui violazione è da prevedere come grave ipotesi di responsabilità disciplinare (per attuare art. 1, comma 9, lett. c), l. n. 190/12 e art. 8, dpr n. 62/2013)



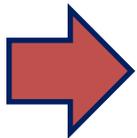
I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

RPCT e UFFICIO DEDICATO/struttura specifica di supporto

- ❑ Necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT
- ❑ Se non è possibile, rafforzare la struttura di supporto mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici
- ❑ Tale struttura può, in una necessaria logica di integrazione delle attività, essere anche a disposizione di chi si occupa delle misure di miglioramento della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di audit, alle strutture che curano la predisposizione del piano della *performance*).
- ❑ A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT.
- ❑ Nel PTPC sono esplicitate le soluzioni organizzative adottate in tal senso.

Eventuali "referenti" del RPCT

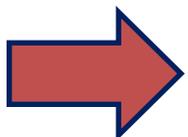
- **Devono essere individuati nel PTPC.** Svolgono attività informativa nei confronti del RPCT, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPC e sull'attuazione delle misure.
- Possono rivelarsi utili nelle **organizzazioni particolarmente complesse**, quali, ad esempio, un Ministero dotato di una rete di uffici periferici. **La stessa soluzione non è opportuna, invece, nelle strutture meno complesse.**



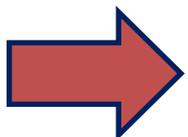


I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

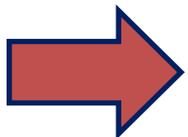
RPCT e RASA



Ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA: Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante) dell'inserimento e dell'aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa



il RPCT è tenuto a sollecitare l'individuazione del soggetto preposto all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all'interno del PTPC.



In caso di mancata indicazione nel PTPC del nominativo del RASA, previa richiesta di chiarimenti al RPCT, l'ANAC può esercitare il potere di ordine ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 190/2012, nei confronti dell'organo amministrativo di vertice. Nel caso di omissione da parte del RPCT, il potere di ordine viene esercitato nei confronti di quest'ultimo



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

O.I.V. e gli altri organismi di controllo interno:

- partecipano al processo di mappatura e gestione del rischio;
- svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa;
- esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione

Gli organismi indipendenti di valutazione della performance (OIV) sono uffici cui spetta la misurazione e valutazione della performance organizzativa e la proposta annuale di valutazione dei dirigenti di vertice. Gli OIV, di cui ogni amministrazione, singolarmente o in forma associata, si deve dotare, hanno sostituito i servizi di controllo interno, comunque denominati.



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

O.I.V. e gli altri organismi di controllo interno -

Rinnovata attenzione rispetto all'integrazione tra performance e prevenzione della corruzione.

Il testo (nuovo comma 8-bis, l. 190/2012) pone in capo all'OIV due tipi di verifiche.:

- La prima è di coerenza dei piani triennali per la prevenzione della corruzione con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance. Si prevede, altresì, che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza ove stabiliti.
- La seconda verifica attiene, invece, ai contenuti della Relazione sulla performance in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, potendo chiedere, inoltre, 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, infine, riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.



I SOGGETTI INTERNI COINVOLTI NELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Tutti i dirigenti

- svolgono **attività informativa** nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria
- **partecipano al processo di gestione del rischio**
- **propongono le misure di prevenzione**
- **assicurano l'osservanza del Codice di comportamento** e verificano le ipotesi di violazione
- **adottano le misure gestionali**, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale

Tutti i dipendenti dell'amministrazione

- **partecipano al processo di gestione del rischio**
- **segnalano** le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D.



RESPONSABILITÀ

La Legge 190/2012, e le successive modifiche e integrazioni, individuano una pluralità di responsabilità in capo ai diversi soggetti all'interno delle amministrazioni:

- Organi di vertice/Incarichi Amm.tivi di Vertice;
- Responsabile della Prevenzione della Corruzione;
- Dirigenza;
- Tutti i dipendenti.

Il d.lgs 97/2016 ha apportato modifiche in materia di responsabilità a carico del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione della corruzione previste dal Piano.



RESPONSABILITÀ

Art. 1, comma 7, della legge 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.

Art. 19 comma 5 del DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114): In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l'Autorità nazionale anticorruzione: «... salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, **una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.**»



OMESSA ADOZIONE DEL PTPC – POTERE SANZIONATORIO DELL'ANAC

I componenti degli organi di indirizzo possono essere chiamati a rispondere solo in caso **di mancata adozione del PTPC**, a cui è **equiparata**, nel regolamento* ANAC sull'art. 19 co. 5 lett. b) del d.l. 90/2014, **l'assenza di elementi minimi**.

Equivale ad omessa adozione:

- l'approvazione di un provvedimento **puramente ricognitivo di misure**, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione;
- l'approvazione di un provvedimento il cui contenuto **riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti** adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata;
- l'approvazione di un provvedimento **privo di misure** per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.

**«Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento»*



RESPONSABILITÀ

- *Art. 1 comma 8 della legge 190/2012*

Il **responsabile**, entro il 31 gennaio, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. *(La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale [parte soppressa dal decreto 97/2016]).*

- *Art. 1 comma 12 della legge 190/2012:*

In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di **un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato**, il **responsabile** individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano **disciplinare**, oltre che per il danno **erariale** e all'**immagine** della pubblica amministrazione, **salvo che provi** tutte le seguenti circostanze:

- di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;
- di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.



RESPONSABILITÀ

- *Art. 1 comma 13 della legge 190/2012:*

La **sanzione disciplinare** a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

- *Art. 1 comma 14 della legge 190/2012:*

In caso di **ripetute violazioni** delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per **omesso controllo**, sul piano disciplinare (*salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano [parte aggiunta dal d.lgs. 97/2016]*).

- **La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare.**



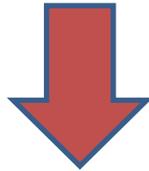
LA STRATEGIA DI PREVENZIONE A LIVELLO DECENTRATO

1. **I Piani Triennali di Prevenzione Corruzione** (e i modelli d.lgs. n. 231 2001)
2. **Disciplina della Trasparenza**
3. **Codici di comportamento** - diffusione di buone pratiche e valori
4. **Rotazione del personale**
5. Obbligo di astensione in caso di **conflitto di interesse**
6. Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi **extra-istituzionali**
7. Conferimento incarichi per particolari attività o **incarichi precedenti** (pantouflage - revolving doors)
8. **Incompatibilità** specifiche per posizioni dirigenziali
9. Attività successiva alla **cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage - revolving doors)**
10. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di **incarichi in caso di condanna penale** per delitti contro la pubblica amministrazione
11. Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. **whistleblower**)
12. La **formazione**
13. Patti di integrità negli **affidamenti**
14. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la **società civile**



IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) rappresenta il documento fondamentale di programmazione per la definizione e l'attuazione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione



- Individuare le attività, i settori e gli uffici esposti al **rischio di corruzione**
- Individuare le azioni, i meccanismi e gli strumenti idonei a **prevenire il rischio di corruzione** precedentemente identificato
- Individuare le **modalità per verificarne l'attuazione**
- Individuare le **modalità per implementarlo e aggiornarlo**

LA REDAZIONE DEL PTPC: IL CONTEMPERAMENTO DI DIVERSE ESIGENZE

Da un lato vi è un RISCHIO, ossia la “**Burocratizzazione**” del Piano e la previsione di troppi contenuti e/o di contenuti troppo generici

**ECCESSIVA GENERICITA' /
MERO ADEMPIMENTO**

Dall'altro lato vi è l'esigenza di addivenire ad un presidio efficace del rischio corruttivo all'interno dell'organizzazione

**NECESSITA' DI RISOLVERE
PROBLEMI CONCRETI**

Lo strumento più efficace perché il Piano non diventi una “dichiarazione di intenti”, ma dia una risposta concreta alle esigenze dell'organizzazione è

L'ANALISI DEL RISCHIO



RISK MANAGEMENT E PREDISPOSIZIONE DEL PTPC

Legge 190/2012 Art. 1, comma 5

Il piano di prevenzione della corruzione 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.

Allegato 1 del PNA (2013)

Il P.T.P.C. è un **programma di attività**, con indicazione delle **aree di rischio** e dei **rischi specifici**, delle **misure** da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei **responsabili** per l'applicazione di ciascuna misura e dei **tempi**.



ISO 31000 e P.N.A. – LA GESTIONE DEL RISCHIO

Il Piano Nazionale Anticorruzione contiene una serie di indicazioni di carattere metodologico e operativo relativamente ai contenuti minimi e al processo di redazione dei Piani.

Tali indicazioni si rifanno, in termini generali, alla norma UNI ISO 31000:2010 “Gestione del rischio - Principi e linee guida” (edizione italiana della norma internazionale ISO 31000:2009)



- La “**gestione del rischio**” è l’insieme delle attività coordinate per guidare e controllare l’amministrazione con riferimento, ampio, al rischio di «corruzione»
- La gestione del rischio di corruzione è lo **strumento di riduzione delle probabilità** che il rischio si verifichi; **la pianificazione, mediante il P.T.P.C., è il mezzo per la gestione del rischio**

UNI ISO 31000 – LE FASI

