



Università degli
Studi di Genova

M.I.P.A.

Master in
Innovazione nella Pubblica Amministrazione

Università degli Studi di Genova

Dipartimento di Scienze Politiche

**Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione
(MIPA)**

II edizione – a.a. 2021/2022

La prevenzione della corruzione

L'applicazione della normativa anticorruzione negli Enti Locali

Sofia Porchia

Capitolo I. L'evoluzione della normativa anticorruzione in Italia

- 1.1. La prevenzione della corruzione nella cornice internazionale
- 1.2. Il quadro normativo in Italia – il sistema delineato dalla Legge 190/2012
 - 1.2.1 L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)
- 1.3. I soggetti di supporto all'attività anticorruzione
 - 1.3.1. Il Prefetto
 - 1.3.2. La scuola superiore della pubblica amministrazione

Capitolo II. Gli strumenti di prevenzione della corruzione

- 2.1 Il Piano Nazionale anticorruzione
- 2.2. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (P.T.P.C.T.)
 - 2.2.1. Il processo di gestione del rischio di corruzione
 - 2.2.2 La normativa sulla trasparenza dell'attività amministrativa
 - 2.2.3. La disciplina attuale – il PIAO
 - 2.2.3.1 La nozione di Valore Pubblico
- 2.3 I codici di comportamento
- 2.4 La rotazione del personale
- 2.5 L'obbligo di astensione
- 2.6 La disciplina delle incompatibilità
- 2.7 Whistleblowing
- 2.8 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (cd. *pantouflage*)

Capitolo III. La legge anticorruzione negli Enti Locali

3.1 L'applicazione della disciplina della prevenzione della corruzione negli Enti locali

3.2 Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT)

3.2.1 Le tipologie di responsabilità del Responsabile della prevenzione

3.3 Le criticità del ruolo del Segretario Generale dell'Ente

Conclusioni

Capitolo I.

L'evoluzione della normativa anticorruzione in Italia

1.1 La prevenzione della corruzione nella cornice internazionale

Va premesso in primo luogo che il concetto di corruzione è molto ampio, poiché può essere distinta in corruzione penale e corruzione amministrativa.

La prima viene intesa come il comportamento di un soggetto che va contro le regole morali e le leggi, abusando della propria posizione per un guadagno o un vantaggio privato. In particolare, la corruzione si riferisce alla condotta di una persona che induce taluno, in cambio di denaro o altre utilità, ad agire contro i propri doveri ed obblighi d'ufficio. Invero, ai sensi degli artt. 318 e 319 c.p. sono perseguibili il pubblico ufficiale e la persona incaricata di pubblico servizio qualora:

- ricevano o promettano indebitamente, per sé o per altri, denaro o altra utilità;
- ricevano o promettano di omettere o ritardare atti di ufficio, o di compiere atti contrari ai loro doveri, in cambio di denaro o altra utilità.

Appare indubbio che tale condotta prevede la compresenza di due soggetti, e specificatamente, un corrotto e un corruttore, i quali, traggono beneficio da un'azione illecita, e pertanto, perseguibili penalmente.

La corruzione amministrativa invece non è una nozione esattamente legificata, ma molto più estesa, atteso che nel Piano Nazionale Anticorruzione del 2016 viene fatta coincidere con il concetto di "*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 dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Questa "malamministrazione" (che potremmo definire come "cattivo funzionamento") riguarda atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano la fiducia dei cittadini nell'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e dei suoi dirigenti e dipendenti.

Tra i principi cardine a cui si ispira l'attività amministrativa pubblica vi sono il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni pubbliche, le quali si adoperano in prima persona affinché vengano puniti gli autori dei delitti contro la PA stessa, mediante l'applicazione delle norme del

codice penale. Difatti, la corruzione penale è stata definita come una fattispecie *ex post*, mentre la concezione amministrativa viene intesa come una cura preventiva, in grado di predisporre un ambiente sano senza l'insorgere di rischi corruttivi.

In Italia il primo passo per il contrasto alla corruzione si ha nel 2003 con l'istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, il quale era alla diretta dipendenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'Alto Commissario - di concerto con gli uffici, gli organi ispettivi e di controllo interno - effettuava indagini, elaborava analisi studi, monitorava i procedimenti con l'obiettivo di controllare che non si verificassero situazioni di possibile attività corruttiva.

Nell'ottica della semplificazione della PA, nel 2008 il Governo decise di sopprimere la figura dell'Alto Commissario e ne trasferì le funzioni al Ministro competente.

Durante l'anno successivo il tema della corruzione divenne sempre più pregnante, anche a livello sovranazionale e, per tale motivazione, il Presidente della Repubblica ratificò la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione: il testo emanato dall'ONU prevede che ogni Stato Membro conservi una propria discrezionalità nell'elaborare, applicare e perseguire le politiche di prevenzione della corruzione, imponendo però di destinare ad almeno un organo indipendente il perseguimento dei fini di lotta alla corruzione.

Pertanto, l'Italia prevede l'istituzione di un organismo centrale e indipendente che – in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica e con i ministri competenti – coordini e sovrintenda le funzioni di valutazione e trasparenza (corollario essenziale per impedire l'insorgenza dei fenomeni corruttivi). Si istituisce a tal fine la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, attribuendole i compiti che appartenevano in precedenza all'Alto Commissario.

Successivamente nel 2012, il Presidente della Repubblica ratificò la Convenzione penale e la Convenzione civile di Strasburgo, e trascorso tale periodo, l'Italia si sente finalmente pronta per dare inizio a misure più efficienti di gestione del fenomeno corruttivo.

Si tratta di adottare nuovi strumenti per penalizzare le pratiche corrotte, coordinando il diritto penale di diversi Stati contro i reati di corruzione. La portata delle Convenzioni copre molteplici forme di comportamento perseguibile, per cui gli Stati devono prevedere delle sanzioni e delle misure efficaci e dissuasive, comprese la privazione della libertà e le sanzioni penali, civili e pecuniarie.

Gli Stati firmatari delle Convenzioni, inoltre, diventano automaticamente membri del GRECO (*Groupe d'Etats contre la Corruption*), ereditandone diritti e doveri: il GRECO è un organismo istituito nel 1999 in seno al Consiglio d'Europa con lo scopo di monitorare il livello di conformità delle legislazioni di ciascuno degli Stati membri agli standard anticorruzione dell'organizzazione.

La svolta decisiva si ha con l'emanazione della Legge 6 Novembre 2012 n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" la quale rappresenta il punto di riferimento delle politiche di contrasto alla corruzione e delinea un complesso disegno istituzionale ed organizzativo riconducibile a quei modelli basati sulla prevenzione, da tempo proposti dagli organismi internazionali, ampliando di fatto quanto già previsto nel 2001 con il decreto legislativo 231 applicabile a tutte le fattispecie di 'ente', eccezion fatta per gli enti pubblici.

La legge si inserisce in un'attività legislativa assai rilevante che ha riguardato l'organizzazione ed i meccanismi di funzionamento della pubblica amministrazione negli ultimi anni. L'azione riformatrice si è concentrata sugli obiettivi ormai chiari di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'attività amministrativa, non solo con misure volte a incidere sullo *status* del dipendente pubblico, ma anche attraverso il ricorso a strumenti atti a diffondere la cultura della valutazione, della qualità e della trasparenza, e a promuovere la semplificazione, la digitalizzazione, la revisione della spesa pubblica ed il contrasto della corruzione.

Ciò rappresenta un disegno molto ambizioso, rispetto al quale è opportuno sottolineare l'importanza della correlazione tra *performance* e trasparenza per la prevenzione della corruzione: quest'ultima trova infatti maggiori opportunità di sviluppo in quelle amministrazioni opache e poco concentrate sulla valutazione del merito, oltre che nell'eccesso di norme ed adempimenti burocratici. L'intenzione perseguita dal legislatore con l'emanazione della suddetta legge, era quella di realizzare un'efficace politica di prevenzione e repressione della corruzione attraverso un

approccio organico e multidisciplinare in un'ottica di promozione della legalità e dell'integrità della pubblica amministrazione.

Invero, una delle motivazioni principali dell'emanazione della suddetta Legge risiede proprio nella pressante esigenza di rispettare gli impegni internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione del 31 Ottobre 2003 (*Convenzione di Merida*¹) e della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (*Convenzione di Strasburgo*). Con riguardo all'esigenza, da parte dello Stato italiano, di conformarsi alla disciplina internazionale, nella strutturazione della norma in oggetto si è dovuto tenere conto delle modalità con cui gli organi sovranazionali si approcciano alla trattazione di queste tematiche. Le diverse prospettive tecniche e pratiche nel contesto internazionale sono convergenti nel ritenere che la corruzione debba essere affrontata con un approccio sistemico; ciò comporta la costituzione di stretti rapporti di collaborazione tra autorità omologhe dei vari Stati che si occupano di prevenzione e contrasto della corruzione, al fine di condividere conoscenze, metodologie di lavoro e di analisi. E' proprio in questa prospettiva che la Legge 190/2012, all'art.1, attribuisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione la funzione, tra le altre, di *"collaborare con i paritetici organismi stranieri e con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti"*. Un'altra importante spinta alla strutturazione di una più specifica e stringente disciplina anticorruzione è arrivata dalle istanze provenienti dall'opinione pubblica, causate dall'eco negativa creata dai gravi e numerosi fenomeni di corruzione che, nei mesi precedenti all'emanazione della legge, avevano interessato alcune amministrazioni locali, provocando gravi danni alla credibilità di queste ultime e al livello di fiducia riposto in esse dai cittadini.

¹ La cd "Convenzione di Merida" contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. La Convenzione si articola in un Preambolo e 71 articoli suddivisi in VIII titoli. In particolare, il titolo I espone l'oggetto della Convenzione, definisce i termini impiegati nel corpo del testo, ne enuncia il campo di applicazione e ricorda il principio di protezione della sovranità degli Stati parte. Particolarmente rilevante è il contenuto del titolo II che obbliga gli Stati all'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione e prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato. Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità. Da notare specialmente che la Convenzione sottolinea il ruolo importante della società civile, in particolare di organizzazioni non governative e di iniziative a livello locale, e invita gli Stati parte a incoraggiare attivamente la partecipazione dell'opinione pubblica e la sensibilizzazione di essa al problema della corruzione.

1.2 Il quadro normativo in Italia - il sistema delineato dalla Legge 190/2012

Gli Accordi internazionali, in particolare la Convenzione di Merida, ratificata dallo Stato Italiano con la Legge n. 116/2009, hanno delineato chiaramente un orientamento volto a rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire della Pubblica Amministrazione, secondo un approccio che attribuisce rilievo non soltanto alle conseguenze delle fattispecie penali ma anche e soprattutto all'adozione di misure dirette a prevenire ed evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi. In questo contesto il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, che poggia e si basa sull'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori ed ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio previsto dal Codice Penale per i reati corruttivi, e ciò al fine di garantire il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la trasparenza delle procedure e l'imparzialità nelle decisioni della Pubblica Amministrazione.

Questo approccio risulta strettamente connesso ad una nozione di corruzione che abbia riguardo anche a situazioni sintomatiche di cattiva amministrazione cioè a dire, sulla scorta della definizione che si evince dalla dottrina internazionale in materia, situazioni in cui si manifesti l'abuso di un potere fiduciario per un profitto privato a prescindere dai modi concreti con cui ciò avvenga.

La Legge n. 190/2012 non contiene una definizione vera e propria di corruzione, ma al contrario, viene data per presupposta. Pertanto, occorre fare riferimento alla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. del 25/01/2013, che delinea il concetto di corruzione come comprensivo delle molteplici 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.

L'ANAC, in linea con la nozione accolta a livello internazionale, ha ritenuto che, attesa la finalità preventiva della Legge n. 190/2012, dunque la finalità di realizzare una tutela anticipatoria rispetto all'esplosione di condotte di reato, debba essere privilegiata un'accezione ampia del concetto di corruzione che ricomprenda le diverse situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si rilevi l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui conferito al fine di ottenere vantaggi privati. Al termine corruzione è attribuito, in sostanza, un significato più esteso di quello strettamente connesso alle fattispecie di reato ex articoli 318, 319 e 319 ter del Codice Penale, tale da comprendere tutte quelle situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale della condotta,

venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite.

L'obiettivo della L. 190/2012 è quello di prevenire i reati di corruzione, perseguendo con buone pratiche la cattiva amministrazione ("*maladministration*"²), che può rappresentare un terreno fertile per l'attività delittuosa. A più riprese si è espresso un concetto che costituisce la *ratio essendi* della Legge anticorruzione ovvero, che se la corruzione è sistemica e strutturale, non basta l'afflizione/repressione, che è un'attività a valle, ma occorre prevenzione e curatela, ovvero l'attività a monte. Difatti, tale normativa prevede importanti modifiche dell'agire pubblico e ha reso il Dirigente maggiormente responsabile per i comportamenti di *maladministration* interni sia dell'organico amministrativo che degli organi politici.

E' opportuno precisare che se la corruzione coincide con il concetto di *maladministration*, non si può affermare automaticamente il contrario, altrimenti si corre il rischio di chiamare allo stesso modo fenomeni diversi senza coglierne l'effettiva gravità. Occorre 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.

La legge anticorruzione è composta da soli due articoli, ma il *corpus* principale della norma è dato dagli 83 commi contenuti nel primo articolo, e prevedono una serie di misure preventive e repressive nei confronti del fenomeno corruttivo nelle pubbliche amministrazioni, imponendo nuovi obblighi ed adempimenti per le medesime.

L'articolo 2, rubricato "*Clausola di invarianza*", prevede che dall'attuazione della Legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti devono provvedere allo svolgimento delle attività previste dalla citata norma con le risorse umane,

² Per *maladministration* si intende una serie di fenomeni che "vanno dai ritardi nell'espletamento delle pratiche, alla scarsa attenzione alle domande dei cittadini, al mancato rispetto degli orari di lavoro, fino alle stesse modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza". In tal senso cfr Sabino Cassese, "Maladministration" e rimedi, in Foro italiano, 1992, V, 243.

strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si tratta quindi di una legge “a costo zero”.

I principali ambiti di intervento che la legge prevede sono l'introduzione di misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione e l'introduzione nel codice penale di importanti modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, attuati mediante modifiche al codice stesso.

In primo luogo, l'intervento legislativo prevede che:

- la CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche) creata precedentemente dal D.Lgs. 150/2009 con le funzioni di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, viene sostituita dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) comprensiva di una ridefinizione delle funzioni, soprattutto in ambito di trasparenza e prevenzione della corruzione nelle PA;
- le funzioni dell'AVCP (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) istituita dall'art. 4 L.109/1994, sono trasferite in via esclusiva dell'ANAC;
- sono dettate specifiche misure volte ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, compresa l'attività relativa agli appalti pubblici e ai procedimenti di arbitrato;
- è dettata una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici ed è affidata al governo la definizione di un codice di comportamento dei pubblici dipendenti;
- è delegato il Governo all'adozione di un testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di condanne definitive per delitti non colposi;
- è prevista la tutela del pubblico dipendente che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro;
- sono elencate le attività d'impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa ed è istituito presso ogni Prefettura l'elenco dei fornitori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa;
- è reso più incisivo il giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del dipendente pubblico che ha causato un danno all'immagine della pubblica amministrazione;

- sono dettate nuove cause ostative alle candidature negli enti locali e nuovi casi di decadenza o sospensione della carica;
- sono previste misure organizzative da parte delle amministrazioni in caso di rinvio a giudizio di un dipendente per concussione o per induzione.

Le modifiche concernenti il codice penale invece riguardano le attuali formulazioni dei reati previsti agli artt. 317 e 318 c.p. nonché l’inserimento di due nuove fattispecie criminose disciplinate dall’art. 319-quater (c.d. concussione per induzione) e dall’art. 346-bis (traffico di influenze illecite).

L’articolo 1 comma 4 della Legge anticorruzione delinea i soggetti che, interagendo in sinergia fra di loro, definiscono le strategie di prevenzione e contrasto della corruzione, in appresso indicati:

1. **il Comitato interministeriale**, che ha il compito di fornire indirizzi attraverso l’elaborazione delle linee guida;
2. **il Dipartimento della funzione pubblica**, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione;
3. **la C.I.V.I.T** (Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche), che in qualità di autorità nazionale anticorruzione ha svolto funzioni di raccordo con le altre autorità ed ha esercitato poteri di vigilanza e controllo per la verifica e l’efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza;
4. Con il successivo decreto legge n. 90 del 24 giugno 2014 è stata istituita **l’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**³ trasformando la CIVIT e assorbendo le funzioni e le strutture amministrative dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) che è stata contestualmente soppressa.

1.2.1 l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

L’ANAC non si limita ad incorporare i poteri della soppressa AVCP, ma annette a tali competenze specifici poteri sanzionatori in materia di anticorruzione. In relazione alla sua composizione attuale l’ANAC è formata da un presidente e quattro componenti, che vengono eletti in base a requisiti di

³ Non si tratta del primo ente istituito con la specifica finalità di vigilanza e di contrasto della corruzione, ma si tratta della prima Authority che unisce il controllo e la vigilanza nel settore dei controlli pubblici al sistema di prevenzione della corruzione.

professionalità ed esperienza. Nel suo ruolo di prevenzione alla corruzione l'Autorità deve principalmente analizzare i fattori e i comportamenti in grado di favorire il fenomeno corruttivo all'interno delle P.A. e per adempiere a tale compito, deve redigere annualmente un atto di indirizzo per le amministrazioni, il cd. Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), all'interno del quale vengono indicate le materie a rischio corruzione ed individuate le misure che le amministrazioni pubbliche possono porre in essere per prevenire effettivamente e concretamente la corruzione.

Va ricordato che il D.L. 24 giugno 2014 n. 90 innova la figura dell'ANAC, così come istituita dalla Legge 190/2012, diventando un soggetto titolare di un vero e proprio potere sanzionatorio, ancorché circoscritto alle sole ipotesi espressamente previste. Invero, tutto il sistema introdotto con il D.L. 90 cit., che ha attribuito nuovi poteri all'Autorità Nazionale Anticorruzione, mira a rafforzare gli strumenti predisposti dall'ordinamento giuridico per garantire la trasparenza e l'efficienza dell'azione amministrativa e contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, ed in particolare, negli appalti pubblici.

In tale ambito, tra i compiti più innovativi attribuiti all'ANAC si pone quello di disporre il commissariamento dell'impresa in presenza di fatti corruttivi, al fine di evitare che le indagini penali sugli illeciti connessi alla gestione di appalti di opere pubbliche, servizi e forniture o alle concessioni di lavori pubblici possano impedire o ritardare la realizzazione di opere strategiche. Il settore dei contratti pubblici, disciplinato dal D.Lgs. 50 del 2016, è quello in cui ANAC ha i poteri e le prerogative più ampie, in quanto viene considerato il settore a più alto il rischio di corruzione.

Il Codice dei contratti, infatti, all'art. 213 stabilisce le attività di regolazione, vigilanza e controllo di ANAC sugli stessi e disciplina le sue due missioni principali, ovvero sia vigilare tale settore e prevenire e contrastare il fenomeno dell'illegalità nelle P.A. Analizzando il codice si nota immediatamente che ANAC è presente in ogni aspetto della disciplina dei contratti pubblici e che l'art. 213 contiene un vero e proprio elenco generale dei suoi poteri e compiti, poi integrati da altre disposizioni dello stesso. Invero, il comma 3 della predetta disposizione contiene un altro gruppo di attività che sono demandate ad ANAC e riguardano l'importante funzione generale di vigilanza, che mira alla salvaguardia della disciplina legislativa e ad assicurare che venga rispettata la procedura di affidamento nei contratti pubblici. L'Autorità, dunque, vigila su tutti i contratti pubblici sia ordinari che speciali, sui contratti secretati o che riguardano particolari misure di sicurezza, nonché su quelli che non rientrano nell'ambito del codice.

Ulteriore compito di fondamentale importanza attribuito all'Autorità è il parere di precontenzioso, previsto dall'art. 211 del D.Lgs. 50/2016 per limitare le liti giudiziarie. La caratteristica peculiare è che il suddetto parere è destinato ad operare nella fase di c.d. evidenza pubblica, riguardando controversie e questioni insorte nel corso della procedura di gara.

Più precisamente, i pareri di precontenzioso sono espressi dall'Autorità, su richiesta dell'amministrazione o dei concorrenti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara. Rispetto alla previgente disciplina, nella quale, il parere insorto durante lo svolgimento della gara era dichiarato non vincolante, ora, il primo comma della disposizione, sancisce che i pareri sono emessi dopo 30 giorni dalla ricezione della richiesta da parte dei soggetti interessati, e prevede la vincolatività degli stessi per le parti che vi abbiano preventivamente acconsentito, impugnabili in via giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo.

È utile precisare che l'efficacia vincolante non può mai essere totalmente unilaterale, necessitando della convergenza almeno della stazione appaltante. I fini perseguiti sono quelli di ottenere una deflazione del contenzioso e di favorire l'alternativa più celere rispetto all'accesso alla giustizia statale. Decisivo in tal senso è il carattere volontario della disciplina. Tale volontarietà, comporta allo stesso tempo che, l'efficacia dell'istituto venga limitata alle sole parti che lo abbiano richiesto, non potendosi estendere ad altri soggetti terzi.

Appare necessario premettere che il precontenzioso, così come delineato dal Codice degli appalti, contempla allo stesso tempo due istituti diversi e con funzioni altrettanto differenti, a seconda che l'istanza di parere sia formulata a meri fini interpretativi, ovvero soltanto dopo l'adozione di un provvedimento amministrativo potenzialmente impugnabile davanti al giudice amministrativo, dopo la decisione assunta dalle parti di investire l'ANAC nel caso in cui sorgesse una questione.

Il coinvolgimento dell'Autorità nel primo caso, fa connotare l'istituto come uno strumento di indirizzo dell'azione amministrativa, volto a risolvere dubbi interpretativi, nel corso della procedura di gara.

Nel caso invece in cui, il parere sia riferito a vizi di legittimità di un provvedimento amministrativo già adottato, la pronuncia dell'ANAC, tende ad avvicinarsi, dal punto di vista sostanziale e funzionale ad un giudizio, ad una vera e propria decisione amministrativa. Il parere infatti, in questo caso

mirerebbe a risolvere una controversia insorta tra le parti, non in via preventiva, ma su un provvedimento già emanato e dunque a valle di un procedimento in contraddittorio.

In aggiunta a ciò, va evidenziato che il D.L. n. 90/2014 amplia le competenze dell'ANAC, attribuendo i seguenti compiti:

- ricevere notizie e segnalazione di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 e nelle ipotesi in cui un soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o di codici di comportamento, può applicare una sanzione amministrativa di carattere pecuniario;
- ricevere notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato il quale, nell'esercizio delle funzioni di tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato, venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del codice di cui al d.lgs. 12.4.2006, n. 163⁴;
- applicare sanzioni amministrative, salvo che il fatto non costituisca più grave reato, non inferiori nel minimo a euro 1.000 e non superiori 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.

Va sottolineato che anche agli enti pubblici economici, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società partecipate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. si applica la normativa anticorruzione. Mediante la delibera n. 8/2015, recante le *“Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”*, l'ANAC proponeva la medesima distinzione della disciplina sulla trasparenza: società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni pubbliche, individuate ai sensi dell'art. 2359, co. 1, nn. 1) e 2), c.c. e società a partecipazione pubblica non maggioritaria, come definite all'art. 11, co. 3, d.lgs. n. 33/2013. In relazione agli strumenti anticorruzione, si osservava che la prima categoria di società fosse sottoposta ad una disciplina più stringente rispetto alla seconda, in ragione del maggior legame di controllo che sussiste con l'amministrazione.

⁴ Per gli avvocati dello Stato segnalanti resta fermo l'obbligo di denuncia di cui all'art. 331 c.p.p.

Successivamente, mediante l'introduzione del d.lgs. n. 97/2016 e del d.lgs. 19.8.2016, n. 175 (TUSP) sono aumentate le incertezze interpretative, e pertanto si è reso necessario un nuovo intervento chiarificatore da parte dell'ANAC sui limiti e modalità dell'applicazione della disciplina alle società partecipate. Invero, mediante la delibera dell'8/11/2017, n. 1134 recante *“Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazione e degli enti pubblici economici”*, l'Autorità ha voluto adeguare la normativa nei confronti delle società partecipate. In particolare, tali linee guida prevedono in capo alle società pubbliche molteplici adempimenti, tra cui:

- adozione del cd. modello 231, con misure idonee a prevenire anche i fenomeni di corruzione o di illegalità «in coerenza con le finalità della legge n. 190/2012»⁵;
- la delimitazione delle attività di pubblico interesse negli enti di diritto privato partecipati; l'adozione di una disciplina interna per il riscontro delle istanze di accesso generalizzato;
- la nomina di un responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza⁶;
- per le amministrazioni controllanti, partecipanti o vigilanti, l'adeguamento dei propri piani alle indicazioni contenute nelle linee guida, alla luce dei compiti di vigilanza e di impulso ad esse attribuiti.

1.3. I soggetti di supporto all'attività anticorruzione

1.3.1. Il Prefetto

L'intento del legislatore è stato quello di rafforzare l'organizzazione dell'attività di prevenzione della corruzione, valorizzando l'apporto offerto dal Prefetto, assolvendo ad una funzione di garanzia.

⁵ Le nuove linee guida, pur ricordando che il co. 2-bis, dell'art. 1 l. n. 190/2012 introdotto dal d.lgs. n. 97/2016 ha reso obbligatoria l'adozione delle misure integrative del cd. modello 231, ma non ha reso obbligatoria l'applicazione del modello medesimo, suggeriscono l'adozione di tale modello. È, peraltro, specificato, che per le società che decidano di adottare semplicemente il documento contenente le misure anticorruzione, la scelta dovrà essere adeguatamente giustificata all'ANAC, che in sede di vigilanza verificherà la qualità di tali misure.

⁶ Le nuove linee guida specificano che il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in stretto coordinamento con l'organismo di vigilanza, elabora le misure volte alla prevenzione alla corruzione ex l. n. 190/2012, che devono essere adottate dall'organo di indirizzo della società, individuato nel consiglio di amministrazione o in altro organo con funzioni equivalenti.

Invero il comma 6 della Legge 190/2012 prevede che nella predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il Prefetto, su richiesta, fornisca l'assistenza necessaria agli enti locali, al fine di assicurare il rispetto nella formulazione del piano delle linee guida contenute nel PNA.

Più concretamente, il supporto prefettizio può ritenersi valido ed efficace se – sulla base di una previa intesa con ogni Ente locale interessato – sia declinato nelle attività di seguito indicate:

- nel fornire agli enti le migliori informazioni disponibili affinché la gestione del rischio sia fatta il più possibile “su misura” (le informazioni devono ritenersi comprensive di dati storici, previsioni, pareri di specialisti, nonché rapporti di organi di polizia che siano nella disponibilità delle Prefetture);
- nell'affiancare l'ente nella individuazione di una efficiente organizzazione interna sulla base di una analisi delle peculiarità dell'ente stesso (occorre pertanto considerare – *inter alia* – la dimensione dell'ente, la dotazione organica, la collocazione territoriale);
- nel monitorare il contesto in cui l'ente opera e riesaminarlo al verificarsi di nuovi eventi esterni ed interni che determinano la modifica dei rischi. La gestione del rischio è infatti efficace solo nella misura in cui si presenta dinamica, ovvero adattabile al variare dei rischi.

Si ritiene inoltre sia opportuna una costante attività di sorveglianza da parte del Prefetto circa la tempestiva predisposizione dei documenti di pianificazione da parte degli enti locali. Trattasi di attività da svolgersi in stretta collaborazione con l'ANAC posto che questi, ai sensi dell'art. 1 commi 2 e 3 della legge 190/2012, dispone di specifici poteri di vigilanza sulla effettiva adozione dei Piani e sulla qualità degli stessi e di emanazione di raccomandazioni.

Nel caso poi di reiterata inerzia di una amministrazione, poiché l'ANAC non dispone di poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti, è certamente possibile ritenere vi sia spazio per un intervento sostitutivo del Prefetto ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. 3 aprile 2006, n. 180.

La rilevanza del ruolo del Prefetto viene altresì confermata dal comma 52 della Legge 190/2012, statuendo che per l'efficacia dei controlli antimafia nelle attività imprenditoriali maggiormente esposte a rischio, presso ogni prefettura è istituito l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa. L'iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l'impresa ha sede, soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la insussistenza

dei suddetti rischi e in caso negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco. La tipologia di attività esercitata rappresenta il criterio principale al fine di individuare i soggetti tenuti all'iscrizione alla c.d. *white list*. Infatti, il comma 52 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2012, si riferisce alle "attività imprenditoriali" maggiormente esposte a tentativo di infiltrazione mafiosa, che vengono poi elencate al successivo comma 53. Tuttavia, si è sollevata una questione interpretativa in relazione alla disposizione in esame, al fine di determinare l'obbligo di iscrizione nell'elenco prefettizio, poiché non viene effettuata alcuna differenziazione a seconda che le attività maggiormente esposte al tentativo di infiltrazione mafiosa siano l'oggetto principale della procedura di gara oppure costituiscano attività secondarie o accessorie.

La questione è stata recentemente risolta mediante il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 17 gennaio 2023 stabilendo che: *"Ne consegue che se il bando di gara preveda quale attività oggetto della procedura di affidamento delle attività anche solo parzialmente riconducibili a quelle elencate all'interno del comma 53 dell'articolo 1 legge n. 190 del 2012, l'operatore economico è tenuto a richiedere l'iscrizione alle white list della prefettura territorialmente competente e la stazione appaltante è tenuta ad accertare che l'impresa che vi partecipi e che dichiara di eseguirle risulti iscritta all'interno del suddetto elenco. Allo stesso esito si deve pervenire qualora le attività annoverate dal comma 53 dell'articolo 1 legge n. 190 del 2012 siano strumentali, accessorie o connesse alla prestazione oggetto dell'affidamento"*.

Tale esito interpretativo permette di evitare l'insorgenza di fenomeni elusivi del sistema dei controlli antimafia.

Infine, va ricordato che nel comma 55 viene evidenziata la necessità che l'impresa iscritta nell'elenco sia tenuta a comunicare alla Prefettura competente qualsiasi modifica dell'assetto proprietario o dei propri organi, entro 30 giorni dalla data della modifica e stabilendo che la mancata comunicazione comporti la cancellazione dell'iscrizione.

1.3.2 La Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

L'attività di contrasto e prevenzione alla corruzione deve necessariamente passare attraverso un percorso formativo volto alla promozione della cultura della legalità e etica pubblica nell'attività amministrativa.

Per realizzare tutto ciò il comma 11 della legge anticorruzione pone a carico della Scuola superiore della pubblica amministrazione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il compito di predisporre percorsi anche specifici e settoriali di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali al fine di coinvolgerli sui temi dell'etica e della legalità. Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati a operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.

Capitolo II.

Gli strumenti di prevenzione della corruzione

2.1 Il Piano nazionale anticorruzione

Tra gli strumenti di prevenzione e contrasto alla corruzione previsti dalla L. n. 190/2012, nel rispetto dell'art. 5 della Convenzione ONU 2003, rientra il Piano nazionale anticorruzione, più volte sollecitato dalle organizzazioni sovranazionali europee.

Invero il *Piano nazionale anticorruzione (P.N.A.)* ricopre un ruolo centrale in questo modello di programmazione poiché assicura il coordinamento delle strategie nazionali ed internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

Vengono introdotte nuove strategie per la prevenzione della corruzione, sviluppate su due livelli - nazionale e decentrato - e le misure da adottare:

- al primo livello, il Dipartimento della Funzione Pubblica predisponendo il PNA, che veniva in seguito approvato dall'autorità anticorruzione, ad oggi, il PNA viene predisposto ed approvato dall'ANAC;
- al secondo livello, ogni amministrazione, visto il PNA, elabora il proprio Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione, valutando la realtà del singolo ente e predisponendo interventi sviluppati *ad hoc*.

Un'innovazione del piano nazionale è quella di interpretare il concetto di corruzione con un'accezione molto più ampia rispetto al passato, in quanto fa riferimento oltre che a quelle situazioni descritte nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica sopracitata, anche a quelle ipotesi in cui si registra un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini personali delle funzioni attribuite ovvero un inquinamento dell'azione amministrativa, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.

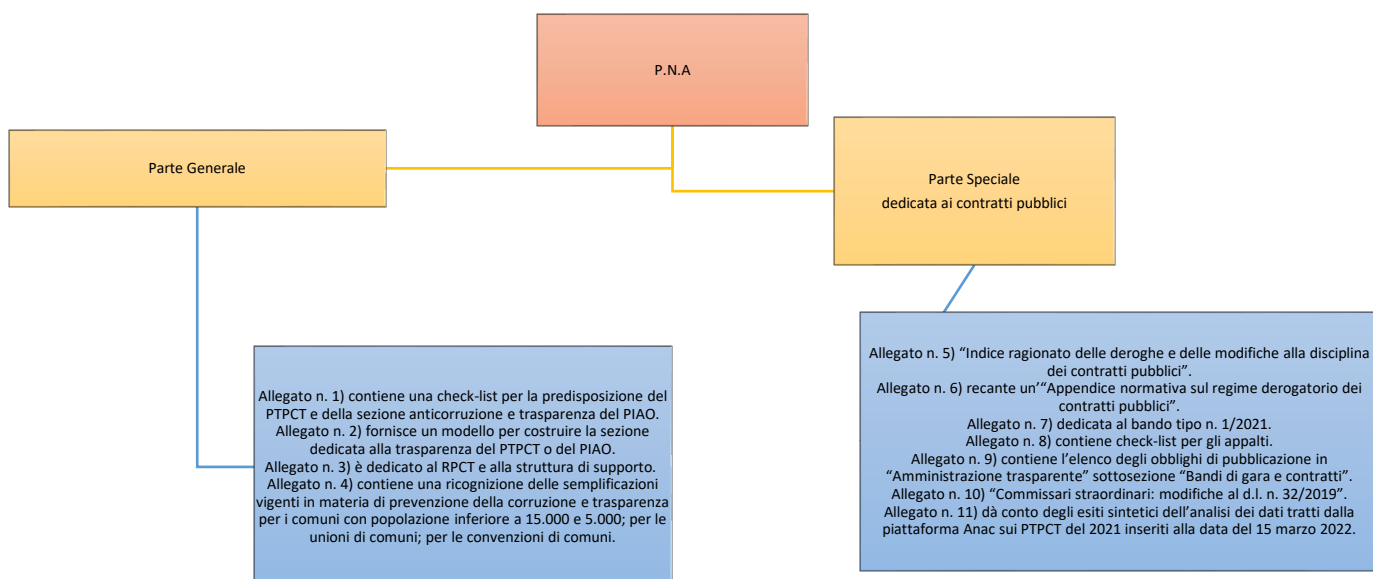
L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) approva il Piano Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b) della legge n. 190/2012. Il Piano infatti rappresenta una sintesi degli interventi elaborati dalle singole amministrazioni centrali, fornendo l'analisi dei rischi di corruzione e le misure individuate e proposte per farvi fronte.

Va sottolineata l'importanza del PNA in quanto è il principale strumento programmatico a livello nazionale ed è cd. "a scorrimento", ovvero sottoposto ad aggiornamento annuale, in esso sono contenuti indicatori e target che rendono misurabili gli obiettivi strategici e consentono il monitoraggio dello scostamento dell'attuazione del PNA da tali obiettivi.

Inoltre, nel PNA è contenuta una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione ed è inoltre riportata l'indicazione delle misure e degli interventi organizzativi volti a prevenire tale rischio. La predisposizione di questo documento, come indicato dalla norma all'art.1, comma 9, risponde alle seguenti esigenze:

- individuare le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
- prevedere, per le suddette attività, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti del responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- monitorare il rispetto dei termini previsti dalla legge per la conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
- individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge.

Di seguito si riporta uno schema esplicativo del contenuto del PNA 2022.



La centralità attribuita al diritto amministrativo nella prevenzione dei fenomeni corruttivi trova la propria compiuta espressione nella disciplina dei Piani per la Prevenzione (art. 1 commi 5-14 della Legge n. 190/2012). È prevista, in particolare, l'approvazione di un Piano Nazionale Anticorruzione, che contiene gli obiettivi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle Pubbliche Amministrazioni.

Il Piano Nazionale Anticorruzione è adottato dall'Anac, sentito il Comitato Interministeriale e la Conferenza Unificata (art. 1 comma 2 lett. b) e comma 2-bis della Legge n. 190/2012, è atto di indirizzo per le Pubbliche Amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani di loro pertinenza, e per gli altri soggetti di cui all'art. 2-bis comma 2 del Decreto Legislativo n. 33/2013 (in particolare enti pubblici economici, ordini professionali, società in controllo pubblico), ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione ad integrazione dei *modelli organizzativi* ex Decreto Legislativo n. 231/2001 individuando, inoltre, i principali rischi corruttivi e i relativi rimedi, indicando obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto (art. 1 comma 2-bis della Legge n. 190/2012).

Il primo PNA, del 2013, è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, successivamente all'approvazione della Civit – ANAC. A seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni di ANAC, previste nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, nel 2015 si è reso necessario un Aggiornamento del PNA 2013 valorizzando il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nei settori maggiormente a rischio, ovvero sia quello dei contratti pubblici e della sanità.

Esclusivamente con il PNA 2016, l'Autorità ha modificato le impostazioni base del precedente Piano, dividendolo in una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, e in una parte speciale dedicata agli approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare i possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno, in relazione alle specifiche peculiarità.

L'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e cause di corruzione in contesti differenti, al fine di fungere da supporto alle amministrazioni, impegnate in questo nuovo compito, attraverso l'individuazione in via esemplificativa di alcune misure di contrasto specifiche per settore.

Così, anche per gli Aggiornamenti al PNA 2017 e PNA 2018, l'Autorità ha dato conto, nella prima parte di carattere generale, degli elementi di novità previsti dal d.lgs. 97/2016 valorizzandoli, in sede di analisi dei PTPCT di numerose amministrazioni, per formulare indicazioni operative nella predisposizione dei PTPCT. Nella parte speciale sono state affrontate, invece, questioni proprie di alcune amministrazioni o di specifici settori di attività o materie.

Per il PNA 2019-2021 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Il PNA 2019 ha rivisto e consolidato in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori da parte dell'ANAC.

Da ultimo, va ricordato che il PNA 2022 si è introdotto in un contesto dove il Paese ha assunto diversi impegni mediante il PNRR che coinvolgono direttamente le pubbliche amministrazioni, incidendo in modo significativo sull'innovazione e l'organizzazione, che toccano in modo peculiare, il settore dei contratti pubblici, ambito di principale intervento dell'ANAC. Inoltre, va evidenziato che è stato introdotto il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), che deve essere adottato annualmente dalle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n.165/2001 (escluse le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative).

Il PNA 2022 è diviso in due parti, generale e speciale, che rispettivamente nella prima si disciplinano le azioni a supporto dei RPCT e delle amministrazioni nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza alla luce delle modifiche normative sopra ricordate, e nella seconda parte, che recepisce i principi di derivazione comunitaria e si concentra maggiormente sulla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici a cui si è fatto frequente ricorso per far fronte all'emergenza pandemica e all'urgenza di realizzare interventi infrastrutturali di grande interesse per il Paese.

2.2. Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (P.T.P.C.T.)

Il P.T.P.C.T. rappresenta il documento fondamentale per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.

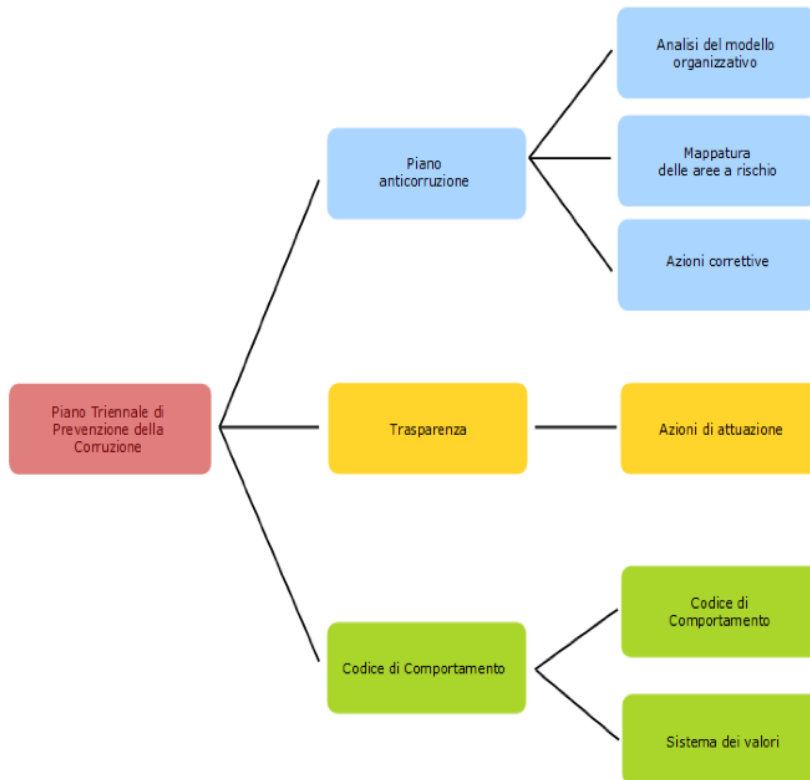
Le amministrazioni decentrate definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà delle amministrazioni. Esso è un documento di natura programmatica che contiene tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori previste dalle singole amministrazioni coordinandone gli interventi. Questo strumento è utile per individuare, sulla base di quanto previsto a livello generale dal Piano nazionale anticorruzione, i rischi specifici che interessano la singola amministrazione e gli interventi che questa mette in atto per prevenirli o eliminarli.

Ai sensi del comma 8 dell'articolo 1 della legge anticorruzione il P.T.P.C.T. deve essere adottato da ogni singola amministrazione e, tale documento deve essere approvato dall'Organo di indirizzo politico, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, ed infine trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica.

Le risorse relative alla redazione e valorizzazione del Piano devono essere esclusivamente interne all'ente pubblico in quanto, il comma 8 della legge anticorruzione prevede che *“l'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione”*.

Ulteriore elemento da segnalare rispetto al Piano triennale di prevenzione della corruzione è la sua *“unicità”*: infatti ciascuna amministrazione, per quanto complessa sia la propria struttura, deve adottare un solo P.T.P.C.T. che sarà articolato su un arco temporale parallelo rispetto a quello considerato per il P.N.A.

I contenuti del P.T.P.C.T. vengono definiti dalle amministrazioni tenendo conto delle funzioni svolte e delle specificità della realtà in cui si trovano ad operare, ma comunque i contenuti *“comuni”* ad ogni amministrazione possono essere raggruppati nello schema seguente.



Affinché la strategia di prevenzione della corruzione risulti efficace, i P.T.P.C.T. devono essere coordinati con gli altri strumenti di programmazione adottati dall'amministrazione, oltre che con il Piano delle performance, e devono essere costruiti con la struttura dei documenti di programmazione. In essi deve pertanto essere presente l'indicazione degli obiettivi, degli indicatori, delle misure, dei responsabili, della tempistica e delle risorse a disposizione. Ciascun Piano triennale di prevenzione della corruzione viene articolato in vari macro settori, come ad esempio i soggetti coinvolti nella prevenzione della corruzione, le principali aree di rischio e le misure obbligatorie.

Il nucleo minimo di dati che deve essere contenuto nei P.T.P.C.T. riguarda:

- il processo di adozione: si individua la data di approvazione del piano e gli attori coinvolti, sia interni che esterni all'amministrazione;
- gestione del rischio: si indicano le attività dove questo è più elevato e la metodologia utilizzata per valutarlo, oltre che le schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità di manifestazione;

- formazione in tema di anticorruzione: si indica il collegamento tra la formazione in tema di anticorruzione ed il programma annuale della formazione. Si specificano inoltre i soggetti ai quali viene erogata la formazione e quelli che la rogano, con menzione dei contenuti della formazione stessa e degli strumenti utilizzati;
- codici di comportamento: si integra il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, indicando meccanismi di denuncia di eventuali violazioni e fornendo i riferimenti dell'ufficio competente ad emanare pareri sull'applicazione dei codici stessi;
- altre misure: si indicano i criteri di rotazione del personale, le disposizioni relative al ricorso all'arbitrato, le direttive per l'attribuzione di incarichi dirigenziali, le modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili da parte del personale dell'amministrazione, le misure per la tutela del whistleblower, le caratteristiche del sistema di monitoraggio e le modalità di erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e vantaggi economici di qualunque genere;
- sezione Trasparenza: nella quale devono essere obbligatoriamente indicati i nominativi dei responsabili dell'individuazione, elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati ai sensi del D.Lgs 33/2013, ed inoltre, risulta opportuno che ogni amministrazione definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi.

Una volta redatto il piano, obbligo specifico delle amministrazioni consiste nel dare la massima pubblicità dell'adozione dello stesso sul proprio sito internet ed intranet, nonché attraverso la segnalazione via mail a ciascun dipendente e collaboratore.

2.2.1. Il processo di gestione del rischio di corruzione

Con l'introduzione delle misure derivanti dal PNRR, accrescono anche i rischi connessi all'esecuzione delle stesse, relativi alle loro complessità (rischi di portafoglio) e alle singole azioni (rischi di progetto). Pertanto, appare essenziale ad oggi, applicare una disciplina di *risk management*⁷ -

⁷ Il Risk Management è un processo aziendale volto alla gestione completa ed integrata dei rischi, mediante attività sistematiche quali identificazione, misurazione, valutazione, trattamento del rischio. Viene definito come l'insieme di

letteralmente Gestione del Rischio - per generare una consapevolezza dei rischi e pianificare le azioni di mitigazione e le alternative operative possibili.

Inizialmente nell'ambito della Pubblica Amministrazione, il *risk management* si era affermato limitatamente ad alcune grandi aree d'intervento, prima fra tutte i grandi rischi associati ai fenomeni atmosferici eccezionali/catastrofi naturali (protezione civile) o ai rischi/errori legati al settore sanitario (rischio clinico), mentre al giorno d'oggi, con i molteplici interventi legislativi che si sono susseguiti, è cresciuta anche una maggiore consapevolezza del rischio e un'integrazione dello stesso con la performance da parte delle Pubbliche Amministrazioni, consentendo di ottenere maggiori livelli di performance e di Valore Pubblico, ossia di miglioramento del benessere della collettività di riferimento. La gestione del rischio è divenuta quindi un aspetto centrale che ogni Amministrazione deve presidiare implementando i sistemi di gestione del rischio.

Invero, va ricordato che il PNA del 2013 e l'Aggiornamento del 2015 al PNA avevano fornito una serie di indicazioni ai sensi della legge 190/2012, indicazioni che l'Allegato 1 al PNA 2019 ha integrato e aggiornato, alla luce dei principali standard internazionali di *risk management*⁸.

Il processo di gestione del rischio è suddiviso in quattro fasi:

1. Analisi del contesto (esterno/interno);
2. Valutazione del Rischio (identificazione, analisi e ponderazione);
3. Trattamento del rischio (identificazione e programmazione misure);
4. Monitoraggio e riesame.

Il processo di gestione del rischio corruttivo persegue come finalità prevalente il buon andamento e l'imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa nonché il prevenire il verificarsi di eventi corruttivi. La mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, accrescendo la conoscenza

attività, metodologie e risorse coordinate per guidare e tenere sotto controllo un'organizzazione con riferimento ai rischi.

⁸ L'obiettivo del legislatore è coerente con quanto in più sedi evidenziato anche da ANAC circa la necessità di mettere a sistema gli strumenti di programmazione e di coordinare fra loro PTPCT ed il Piano della *performance*, in quanto funzionali ad una verifica dell'efficienza dell'organizzazione nel suo complesso nonché a sottolineare la rilevanza dell'integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni.

dell'amministrazione, consentono di alimentare e migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili.

Come premesso, il punto di partenza del processo di gestione del rischio è l'analisi del contesto esterno ed interno. In questa fase, l'amministrazione acquisisce le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo, in relazione sia alle caratteristiche dell'ambiente in cui opera (contesto esterno), sia alla propria organizzazione (contesto interno). L'analisi del contesto esterno è una fase indispensabile che consente di individuare e descrivere le peculiarità culturali, sociali ed economiche in cui opera l'Amministrazione, nonché le relazioni con gli stakeholder. Al contrario, il contesto interno riguarda gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione dei procedimenti che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo ed è volto a far emergere sia il sistema delle responsabilità, sia il livello di complessità dell'amministrazione.

L'aspetto centrale e più preminente dell'analisi del contesto interno è rappresentato dalla mappatura dei processi consistente nella individuazione e analisi dei processi organizzativi. Il processo può essere definito come una sequenza di attività correlate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). L'obiettivo è che l'intera attività svolta dall'amministrazione venga gradualmente esaminata al fine di identificare aree che, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività stessa, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel PTPCT, comprendendo anche i tempi e le responsabilità relative, in maniera tale da rendere possibile, con gradualità il passaggio da soluzioni semplificate a soluzioni più complesse.

La mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità complessiva della gestione del rischio. Infatti, una compiuta analisi dei processi consente di identificare i punti più vulnerabili e, dunque, i rischi di corruzione che si generano attraverso le attività svolte dall'amministrazione. Per lo svolgimento di tale attività risulta indispensabile il coinvolgimento dei responsabili delle strutture organizzative principali, di cui la mancata collaborazione può altresì essere considerata dal RPCT in fase di valutazione del rischio, poiché potrebbe celare situazioni di criticità.

La mappatura dei processi, a sua volta, si articola in varie fasi. L'identificazione è il primo passo da compiere e consiste nell'individuazione dell'elenco completo dei processi, non solo quelli ritenuti a

rischio, identificando le cd. “*aree di rischio*”, che dovranno essere accuratamente esaminate e descritte nelle fasi successive. La descrizione è la seconda fase deputata ad una esposizione dettagliata del processo precedentemente identificato. Tale step consente di identificare più agevolmente le criticità del processo in funzione delle sue modalità di svolgimento al fine di inserire dei correttivi. Come statuito dall’Allegato 1 del PNA 2019 si ritiene prioritario comprendere i seguenti elementi di base:

- breve descrizione del processo;
- attività che scandiscono e compongono il processo;
- responsabilità complessiva del processo e soggetti che svolgono le attività del processo.

L’ultima fase è la rappresentazione, di cui ne esistono varie tipologie, fra cui la rappresentazione grafica mediante l’utilizzo di tabelle o diagrammi di flusso, nei quali vanno compresi gli elementi strettamente funzionali allo svolgimento delle fasi successive del processo di gestione del rischio.

La seconda fase del processo di gestione riguarda la valutazione del rischio che è la macro-fase deputata all’identificazione, analisi e confronto con gli altri rischi al fine di individuare le priorità d’azione e le possibili misure correttive e preventive di risposta. Il primo step è l’identificazione del rischio che ha l’obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell’amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo.

Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l’attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione. L’identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi.

La fase successiva concerne l’analisi del rischio che mira a pervenire ad una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l’analisi dei cosiddetti fattori abilitanti⁹ della corruzione, e a stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

⁹ Ovverosia quei fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamento o atti di corruzione.

A titolo esemplificativo si riporta il “*Box 8 – esempi di fattori abilitanti al rischio corruttivo*” reperibile nell’Allegato 1 del PNA 2019:

- mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l’amministrazione siano già stati predisposti – ma soprattutto efficacemente attuati – strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
 - mancanza di trasparenza;
 - eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
 - esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
-
- scarsa responsabilizzazione interna;
 - inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
 - inadeguata diffusione della cultura della legalità;
 - mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

L’ultima fase riguarda la ponderazione del rischio ed è finalizzata ad agevolare i procedimenti decisionali relativi a quei rischi che necessitano di un trattamento, e dunque di azioni da intraprendere per ridurre l’esposizione, e le priorità di trattamento, sulla base degli esiti dell’analisi del rischio.

Il trattamento del rischio è la fase destinata ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse nel passo precedente. In tale fase, le amministrazioni devono progettare l’attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili.

Va sottolineata l’importanza dell’individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione, le quali rappresentano il “cuore” del PTPCT: tutte le attività (dall’analisi del contesto alla valutazione del rischio) precedentemente esaminate sono propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure che rappresentano, quindi, la parte fondamentale del PTPCT di ciascuna amministrazione.

Le ultime due fasi conclusive sono strettamente correlate fra loro e sono il monitoraggio¹⁰ e il riesame periodico¹¹ che permettono di valutare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare le modifiche necessarie in modo tempestivo.

Specificatamente, assume particolare rilevanza la fase del monitoraggio, poiché ricomprende tutte le fasi precedenti di gestione del rischio al fine di poter intercettare rischi emergenti, identificare processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura, prevedere nuovi e più efficaci criteri per analisi e ponderazione del rischio. I risultati di tale attività sono utilizzati per effettuare poi il riesame periodico della funzionalità complessiva del processo di gestione del rischio.

Il PTPCT necessita di un controllo periodico e relativo monitoraggio in quanto è un documento di programmazione per l'Amministrazione, e di conseguenza, la responsabilità del monitoraggio del Piano ricade sul RPCT¹².

L'attività di monitoraggio effettuata dal RPCT consiste nel verificare l'osservanza delle misure di prevenzione del rischio previste nel PTPCT da parte delle unità organizzative in cui si articola l'amministrazione.

Appare indubbio che l'attività di monitoraggio debba essere adeguatamente pianificata e documentata in un piano di monitoraggio annuale nel quale dovranno essere indicati i processi oggetto del monitoraggio, e la cadenza e le modalità di svolgimento delle verifiche.

¹⁰ Il monitoraggio avviene sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio e sulla loro idoneità.

¹¹ Il riesame è un momento di confronto e dialogo tra i soggetti coinvolti nella programmazione dell'amministrazione affinché vengano riesaminati i principali passaggi e risultati al fine di potenziare gli strumenti in atto ed eventualmente promuoverne di nuovi.

¹² Nelle amministrazioni di grandi dimensioni si possono prevedere sistemi di monitoraggio suddivisi in vari livelli, in modo tale da coadiuvare il Responsabile.

2.2.2. La normativa sulla trasparenza dell'attività amministrativa

Altro elemento assai rilevante dell'assetto per la prevenzione e la lotta alla corruzione strutturato dal legislatore è la *Trasparenza dell'attività amministrativa*, che, secondo quanto affermato all'art.1, comma 15 della Legge 190/2012, "*costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'art. 11 del D.lgs. 150/2009*"¹³.

Invero, con l'emanazione nel 2013 del cd. Decreto Trasparenza, si impongono a tutte le PPAA obblighi di trasparenza in merito alle forme organizzative, alle attività e alle loro modalità di realizzazione. Per garantire la corretta e costante gestione di questi standard, gli enti sono obbligati inoltre a realizzare un Programma Triennale di Trasparenza e Integrità, parte integrante del Piano Anticorruzione, da aggiornare annualmente, in cui definire i modi e i tempi di azione nell'attuazione dei loro doveri di pubblicità.

La disciplina contenuta nel D.Lgs 33/2013 deve essere rispettata da tutti i soggetti a cui sono riferite le suddette norme. Tali soggetti sono responsabili, oltre che dell'attuazione tempestiva e senza ritardi delle misure previste, anche della pubblicazione sui siti istituzionali dei dati e delle informazioni richieste. Gli enti che non dispongono di siti istituzionali propri, provvedono alla pubblicazione delle informazioni sui siti delle amministrazioni di riferimento. La totalità degli adempimenti riguardo alla trasparenza si conformava inizialmente alle Linee guida della C.I.V.I.T., specificate nella delibera n. 50/2013 con riferimento ai dati sui contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, attualmente la normativa in materia di trasparenza risulta arricchita negli ultimi anni da importanti contributi, tra cui le linee guida ANAC adottate con delibera n. 1310 del 2016, il Regolamento EU n.679/2016 (GDPR) ed infine le linee guida elaborate dal gruppo di lavoro art. 29.

Va menzionato a tal proposito che in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nel 2016 si emanò un Decreto Legislativo (il cosiddetto "correttivo") recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza": esso modifica in parte la "legge anticorruzione" del 2012 e la quasi totalità degli

¹³ In materia di trasparenza, la legge 190/2012 delega il Governo a d adottare un decreto di riordino della normativa vigente; tale delega è stata esercitata con l'approvazione del d.lgs. 33/2013, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"

articoli del decreto trasparenza del 2013 e, in particolare, si vanno a definire i contenuti del P.N.A, disciplinando che lo stesso deve rappresentare atto di indirizzo per tutte le PPAA soggette alle disposizioni in materia di anticorruzione ai fini dell'adozione dello specifico P.T.P.C.

Secondo l'art. 1 del d.lgs. 33/2013, rinnovato dal d.lgs. 97/2016: *“La trasparenza è intesa come 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.”* La trasparenza è attuata principalmente attraverso la pubblicazione dei dati e delle informazioni elencate dalla legge sul sito web nella sezione "Amministrazione trasparente".

Infine, il Responsabile anticorruzione rappresenta ora figura di raccordo anche con la trasparenza amministrativa, diventando Responsabile unico della corruzione e della trasparenza.

In attuazione della legge anticorruzione, nel 2013 è intervenuto il Decreto Legislativo n. 33 che ha riordinato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Successivamente, nell'ambito della riforma della PA, il citato Decreto è stato modificato ed integrato al fine di ampliare gli ambiti di trasparenza amministrativa e di risolvere alcune criticità emerse nella prima fase di applicazione. In tale quadro, sono state introdotte alcune novità per l'ordinamento, prima tra tutte il diritto di accesso civico alla stregua del Freedom of Information Act.

Il provvedimento risponde all'esigenza di assicurare la trasparenza intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la tempestiva pubblicazione delle notizie sui siti istituzionali delle Amministrazioni medesime (articolo 1). A tal fine, chiunque ha diritto di conoscere, fruire gratuitamente ed utilizzare tutti i documenti e le informazioni oggetto di un obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 3 del suddetto Decreto.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione (articolo 11), le disposizioni del Decreto si applicano alle Pubbliche Amministrazioni qualificate mediante rinvio all'elenco di cui all'articolo 1 comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001. L'applicabilità alle società partecipate dalle Pubbliche

Amministrazioni e a quelle dalle stesse controllate è limitata alle *attività di pubblico interesse* disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione Europea. Chiarimenti in merito sono contenuti nella Circolare n. 1/2014. Il documento rivolge la sua attenzione agli enti e ai soggetti di diritto privato controllati, partecipati, finanziati e vigilati dalle Pubbliche Amministrazioni, applicando nei loro confronti le regole contenute nel Decreto Legislativo n. 33/2013 che riguardano la pubblicazione dei bilanci e dei compensi di dirigenti e consulenti.

Il D. Lgs. n. 33/2013 individua una ampia serie di documenti e di atti la cui pubblicazione costituisce un obbligo da parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali quelli relativi all'organizzazione e all'attività delle Pubbliche Amministrazioni, all'uso delle risorse pubbliche (comprese le informazioni relative ai beni immobili e alla gestione del patrimonio immobiliare), alle prestazioni offerte e i servizi erogati. I documenti, le informazioni ed i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati per un periodo di 5 anni e comunque fino a che producono i loro effetti; per renderli accessibili, sono pubblicati in una apposita piattaforma telematica denominata *Amministrazione Trasparente* nella home page dei siti istituzionali di ciascuna Pubblica Amministrazione.

Il D. Lgs. n. 33/2013 introduce, come detto, la nozione di **accesso civico**, inteso come il diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui questa sia stata omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti (c.d. accesso documentale) disciplinato dalla Legge n. 241 del 1990, la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata. Pertanto, qualsiasi individuo può richiedere l'accesso agli atti soggetti a pubblicazione e detenuti da un'Amministrazione, senza la necessità di sussistenza di alcun requisito ulteriore.

Per assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza sono previsti due tipi di vigilanza, a livello diffuso e a livello centrale. In relazione al primo aspetto, ogni Amministrazione deve individuare un Responsabile per la Trasparenza, che di norma coincide con il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione previsto dalla Legge n. 190/2012. A livello centrale, il controllo è affidato all'ANAC che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole Amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse.

L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine

dell'Amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei Dirigenti.

L'attuazione delle disposizioni recate dal D. Lgs. n. 33/2013 ha posto diversi problemi applicativi come segnalato, in più occasioni, dall'ANAC che nell'aprile del 2014 ha trasmesso al Governo un documento sui problemi aperti in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e performance e proposte di semplificazione. L'intervento correttivo è intervenuto nel 2016, in attuazione di una specifica delega contenuta nella Legge di riforma della Pubblica Amministrazione (D. Lgs. n. 97/2016 recante disposizioni per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di pubblicità e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni). Tra le principali innovazioni, si rileva l'introduzione del nuovo diritto di accesso (c.d. accesso generalizzato) ai documenti delle Pubbliche Amministrazioni, sul modello del Freedom of Information Act FOIA statunitense, basato sulla possibilità di chiunque di accedere alle informazioni detenute dai soggetti pubblici, ad esclusione di un elenco tassativo di atti sottoposti a regime di riservatezza. Rimane fermo il diritto di accesso (c.d. accesso civico semplice) alle informazioni per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Nell'affrontare il tema della trasparenza in materia di contratti pubblici meritano una breve riflessione le disposizioni previste nella disciplina sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Una delle priorità per l'attuazione delle misure contenute nel PNRR è quella di garantire che l'ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia immune da gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitto di interessi, frodi e corruzione.

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) ha stabilito che le Amministrazioni centrali, titolari degli interventi, nonché i soggetti attuatori, sono tenuti, in quanto pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, al rispetto della disciplina nazionale in materia di trasparenza, e nel contempo vengono introdotti ulteriori obblighi di pubblicazione con riguardo agli interventi inclusi nel PNRR.

Alla luce di tale regime di trasparenza si riporta la tabella allegata al PNA 2022 – Parte Speciale, reperibile sul sito dell’Autorità, contenente gli adempimenti necessari:

Individuare all’interno del proprio sito web **una sezione**, denominata “**Attuazione Misure PNRR**”, articolata secondo le misure di competenza dell’amministrazione, ad ognuna delle quali riservare una specifica sottosezione con indicazione della missione, componente di riferimento e investimento.

Pubblicare nella sezione “**Attuazione Misure PNRR**”, per ognuna delle sotto-sezioni, **gli atti legislativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l’attuazione della misura di riferimento**, **specificando**, per ogni atto riportato:

- a) la **tipologia** (legge, decreto legislativo, decreto-legge, decreto ministeriale, decreto interministeriale, avviso, ecc.)
- b) il **numero** e la **data** di emissione o di **adozione dell’atto**, con il **link** ipertestuale al documento
- c) la **data di pubblicazione**

- d) la **data di entrata in vigore**
- e) l’**oggetto**
- f) la eventuale **documentazione approvata** (programma, piano, regolamento, ...) con il **link** ipertestuale al documento
- g) le eventuali **note informative**.

Aggiornare tempestivamente le informazioni fornite in ciascuna sottosezione

Infine, va evidenziato che a carico dei Soggetti attuatori degli interventi, al fine di garantire la piena conoscibilità degli stessi, vi è l’obbligo di conservazione e archiviazione della documentazione di progetto, anche in formato elettronico. Tali documenti, utili alla verifica dell’attuazione dei progetti, dovranno essere sempre nella piena e immediata disponibilità dell’Amministrazione stessa, della Ragioneria Generale dello Stato (Servizio centrale per il PNRR, Unità di missione e Unità di *audit*), della Commissione europea, dell’OLAF, della Corte dei Conti europea (ECA), della Procura europea (EPPO) e delle competenti Autorità giudiziarie nazionali, anche al fine di permettere il pieno svolgimento delle fasi di monitoraggio, verifica e controllo.

Rispetto alla documentazione conservata relativa ai progetti finanziati, è importante rilevare che la stessa RGS sottolinea la necessità di garantire il diritto dei cittadini all’accesso civico generalizzato, che si concretizza nell’obbligo di tracciabilità. Delle operazioni e la tenuta di apposita codificazione contabile per l’utilizzo delle risorse PNRR.

2.2.3. La disciplina attuale – il PIAO

Mediante l'introduzione del PIAO (*Piano Integrato di Attività e Organizzazione*) si vuole garantire la massima semplificazione, sostenere una visione integrata e complessiva dei diversi assi di programmazione, garantire la qualità e la trasparenza dei servizi per cittadini e imprese e la progressiva reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, nel rispetto del D.Lgs 150/2009 e della Legge 190/2012.

Ai sensi dell'articolo 1 del DPR n.81/ 2022, sono individuati i documenti preesistenti che dovranno essere contenuti nel PIAO, ed in particolare:

- Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP) e Piano delle azioni concrete (PAC);
- Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD);
- Piano della Performance (PdP);
- **Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT);**
- Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA);
- Piano di Azioni Positive (PAP).

Il PIAO è strutturato in quattro sezioni:

1. Scheda anagrafica dell'amministrazione, da compilarsi con tutti i dati identificativi dell'amministrazione.
2. Valore pubblico, performance e anticorruzione, dove sono definiti i risultati attesi, in termini di obiettivi generali e specifici. Andrà indicato l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti. Inoltre, nella sottosezione programmazione-performance, andranno seguite le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica;
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.

Il quadro normativo nazionale in materia di anticorruzione, per come evidenziato anche dall'Anac

negli *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022* approvati in data 2.02.2022 prima, nel PNA 2022 poi, è proteso lungo assi strategici diversi, tipici delle varie articolazioni di cui si compone l'agire della Pubblica Amministrazione, che necessitano di una visione complessiva e il più possibile integrata.

Il Decreto Legge n. 80/2021, convertito con Legge n. 113/2021, recante *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, nel perseguire l'obiettivo di integrazione dei flussi di programmazione degli Enti Pubblici, ha previsto e disciplinato, in particolare all'articolo 6, il *Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)* prevedendone la durata triennale e l'aggiornamento annuale.

Circa i contenuti il PIAO definisce, per la parte di precipuo interesse, *gli strumenti per giungere alla piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa e per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione.*

Per effetto dei commi 5 e 6 del medesimo articolo 6 si è rimasti in attesa di uno o più D.P.R. (adottati ai sensi dell'art. 17 comma 2 della Legge n. 400/1988 previa intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 9 comma 2 del D. Lgs. n. 281/1997) deputati ad individuare ed abrogare gli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal PIAO (ivi compreso il PTPCT), e dell'adozione da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (previa intesa in sede di Conferenza Unificata ex art. 9 comma 2 del D. Lgs. n. 281/1997) di un Piano tipo quale strumento di supporto alle Amministrazioni, provvedimenti che sono identificabili nel Decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 24.06.2022 e nel Decreto di concerto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 30/06/2022 concernente la definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).

2.2.3.1 La nozione di Valore Pubblico

L'Autorità Anticorruzione afferma che l'interpretazione di valore pubblico non deve essere circoscritta, ma al contrario, dev'essere intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli

stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non è limitato agli obiettivi finanziari e/o monetizzabili ma che invece, ricomprende anche quelli socio-economici, incluse le diverse sfaccettature e dimensioni del vivere individuale e collettivo.

In quest'ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione dello stesso ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di una amministrazione o ente.

Nell'intento di prevenire fenomeni di *maladministration* e nel perseguire finalità di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. L'obiettivo della creazione di valore pubblico può essere raggiunto avendo chiaro che la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono dimensioni del e per la creazione del valore pubblico.

Lo stesso concetto di valore pubblico è valorizzato attraverso un miglioramento continuo del processo di gestione del rischio.

Anche i controlli interni presenti nelle amministrazioni ed enti, messi a sistema, così come il coinvolgimento della società civile, concorrono al buon funzionamento dell'amministrazione e contribuiscono a generare valore pubblico.

2.3 I codici di comportamento

Va evidenziato che i Codici di comportamento adottati dalle Pubbliche amministrazioni costituiscono una misura generale di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Fonte primaria della disciplina sui Codici di comportamento è la Costituzione che impone che le funzioni pubbliche siano svolte con imparzialità (art. 97), al servizio esclusivo della Nazione (art. 98) e con disciplina e onore (art. 54 co. 2). Lo ribadisce, per quel che qui interessa, la L. n. 190 del 2012 (art. 1 co. 59) che definisce le proprie disposizioni come di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione. La circostanza, poi, che la disciplina di revisione dei Codici di comportamento sia inserita proprio nella Legge 190 consente di ritenere che volontà del legislatore sia proprio quella di ancorare saldamente il Codice di comportamento non solo alle suddette norme costituzionali, ma anche alla strategia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico.

Tale strumento assume peculiare importanza in quanto le norme in questo contenute regolano il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità, individuano quale comportamento sono tenuti ad avere i dipendenti ed indirizzano l'azione amministrativa.

In quest'ottica di opportunità di diversificazione delle politiche di prevenzione della corruzione in base alle caratteristiche specifiche dei singoli enti, occorre che i codici di comportamento e le informazioni fornite sui siti web istituzionali siano diversificati a seconda della realtà in cui opera la PA. L'A.N.A.C. ha infatti provveduto a predisporre, adottando la delibera n. 75/2013, delle *"linee guida sui codici di comportamento"*, con lo scopo di facilitare la creazione di codici eterogenei e diversificati in relazione alle peculiarità delle singole amministrazioni.

Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici adottato con DPR n. 62/2013 è entrato in vigore il 19 giugno 2013. Tale codice definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.

Il Codice di comportamento adottato con D.P.R. n. 62/2013 rafforza l'effettività dei precetti costituzionali in tema di azione amministrativa, con disposizioni specifiche sulle modalità cui il dipendente pubblico deve ispirare la propria condotta. I principi generali sono improntati, nel rispetto della Costituzione, al servizio della Nazione con disciplina ed onore e all'esercizio imparziale dei propri compiti e funzioni nel perseguimento dell'interesse pubblico senza abuso della posizione o del potere di cui si è titolari (art. 3 comma 1 del D.P.R. n. 62/2013).

Va ricordato che ANAC mediante la delibera n. 177 del 19 Febbraio 2020 ha approvato le nuove linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche. L'intento dell'Autorità mediante l'emanazione di tali linee guida è quello di fornire indirizzi interpretativi e operativi che, valorizzando anche il contenuto delle Linee guida precedenti, siano volte a orientare e sostenere le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento con contenuti più coerenti a quanto previsto dal legislatore e, soprattutto, utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico.

Merita una menzione particolare quanto previsto dal nuovo decreto legge cosiddetto 'PNRR 2' (D.L. n. 36/2022), del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), riguardo alla riforma della Pubblica amministrazione, che deve essere conclusa entro la scadenza del primo semestre del prossimo anno (30 giugno 2023). Il decreto segue le direttrici di riforma previste dal PNRR e si propone di aggiornare

coerentemente il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici vigente (dpR n. 62/2013), per adeguarlo al nuovo contesto socio-lavorativo e alle esigenze di maggiore tutela dell'ambiente, del principio di non discriminazione nei luoghi di lavoro e a quelle derivanti dall'evoluzione e dalla maggiore diffusione di internet e dei social media. Il divieto di discriminazioni basate sulle condizioni personali, i criteri di misurazione della performance e la responsabilità dei dirigenti per la crescita dei propri collaboratori, l'adozione di comportamenti *green*, rispettosi dell'ambiente, l'utilizzo dei social media da parte dei dipendenti pubblici, sono queste le principali aree di intervento su cui agisce lo schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (D.P.R. n. 62/2013), che è stato approvato nel mese di dicembre 2022 in Consiglio dei Ministri.

2.4 La rotazione del personale

La rotazione del personale all'interno delle Pubbliche Amministrazioni è stata introdotta come misura, anch'essa generale, di prevenzione del potenziale rischio corruttivo dall'articolo 1 comma 4 lettera e) della Legge 190/2012.

In particolare le Pubbliche Amministrazioni devono definire procedure per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di *maladministration*, prevedendo in tali settori la rotazione dei Dirigenti e dei Funzionari.

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012, il RPCT deve verificare, d'intesa con il Dirigente competente, *«l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione»*.

Questo tipo di rotazione, c.d. *“ordinaria”*, è stata inserita dal legislatore come una delle misure organizzative generali a efficacia preventiva che può essere utilizzata nei confronti di coloro che operano in settori particolarmente esposti alla corruzione.

La rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione

amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

La *ratio* alla base della norma è quella di evitare che un soggetto sfrutti un potere o una conoscenza acquisita per ottenere un vantaggio illecito.

La rotazione del personale assegnato alle aree a rischio è considerata una misura fondamentale che il Piano Nazionale Anticorruzione individua e motiva ritenendo che: *"l'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione"*.

L'alternanza, dunque, riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e, pertanto, instaurando relazioni sempre più strette con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

Come affermato, la rotazione c.d. "ordinaria" del personale è una delle misure organizzativa che le Amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione.

Discorso diverso per quanto concerne la rotazione c.d. "straordinaria" che è prevista dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, c.d. Testo Unico sul pubblico impiego (art. 16, comma 1, lettera l-quater) come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni illeciti. La citata norma prevede, infatti, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, e si applica a tutti coloro che abbiano un rapporto di lavoro con l'amministrazione, ovvero dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, con contratto a tempo indeterminato o determinato, dirigenti non generali e dirigenti generali.

La misura della rotazione straordinaria si applica, secondo quanto disposto dall'art. 16, co. 1, lett. 1-quater, del d.lgs. 165/2001 alle Amministrazioni dello Stato, ma è applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, in virtù di quanto previsto all'art. 27 del medesimo decreto legislativo.

La norma in esame non specifica i reati presupposto rilevanti per la sua applicazione, e si riferisce genericamente a "condotte di natura corruttiva".

Ai fini dell'individuazione di tali condotte, pertanto, risulta necessario rinviare, innanzitutto, all'art. 7 della legge n. 69 del 2015 che riguarda l'informazione sull'esercizio dell'azione penale per fatti di corruzione, da parte del Pubblico Ministero al Presidente dell'Autorità¹⁴. In tali ipotesi delittuose l'Amministrazione è obbligata all'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria.

2.5 L'obbligo di astensione

Il Responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche ed il provvedimento devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale. La nozione di "conflitto di interessi" riguarda gli interessi e, dunque, la tensione verso un bene giuridico che soddisfi un bisogno. La nozione non si riferisce, pertanto, a comportamenti ma a stati della persona.

L'art. 6-bis della L.241/1990 stabilisce per i soggetti indicati dalla norma, un obbligo di astensione ad elaborare pareri e valutazioni e ad adottare sia gli atti endoprocedimentali sia il provvedimento finale, nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale, nonché un dovere di segnalazione a carico degli stessi.

Si impone, pertanto, che tali soggetti segnalino tali situazioni di potenziale conflitto, poiché l'obbligo di astensione non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza. Risulta pertanto una regola di carattere generale che non ammette deroghe ed eccezioni.

Va ricordato però che la predetta norma va letta in combinato disposto con le previsioni del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, il quale stabilisce all'art. 7: *"("obbligo di astensione") che il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di*

¹⁴ In tale norma sono individuati i delitti previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319 bis, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346 bis, 353, 353 bis del codice penale.

soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza".

Appare indubbio che dalla coordinazione tra le due norme l'intento del legislatore sia quello di ampliare l'ambito applicativo dell'obbligo di astensione, al fine di prevenire qualsivoglia situazione di conflitto di interessi, anche solo potenziale.

La disciplina prevista dall'art. 6-bis della Legge 241/1990 fa riferimento alla sola situazione *ex ante* e quindi all'ipotesi in cui tale provvedimento non venga effettivamente adottato, sia nel caso di conflitto potenziale che nel caso di conflitto reale.

Invero, la situazione di incompatibilità deve essere valutata *ex ante* e deve riguardare qualsiasi posizione che possa pregiudicare l'imparzialità dell'amministrazione. È sempre necessario rammentare, infatti, che essa agisce nell'esclusivo soddisfacimento dell'interesse pubblico, per cui questo stesso interesse non può dirsi effettivamente realizzato laddove venga macchiato dall'incompatibilità dell'organo che rappresenta l'amministrazione, pena la parzialità e il cattivo andamento dell'amministrazione– con conseguente *vulnus* del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

2.6 La disciplina delle inconfiribilità ed incompatibilità – D. Lgs. 39/2013

All'interno del decreto n. 39, all'articolo 1, si trova una definizione puntuale degli istituti oggetto del presente paragrafo¹⁵:

¹⁵ In materia di incompatibilità e cumuli di impieghi dei dipendenti, la legge 190/2012 delega il Governo ad adottare una nuova disciplina in materia; tale delega è stata esercitata mediante il d.lgs. 39/2013 recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità 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"

- per “inconferibilità” si intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico;
- per “incompatibilità” si intende l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico;

Al momento dell’accettazione dell’incarico o in una fase antecedente, i commissari di gara devono dichiarare l’inesistenza delle cause di incompatibilità o di astensione. In particolare, occorre che non sussistano cause di incompatibilità di cui all’articolo 77, comma 4, Codice dei contratti ed altre cause di incompatibilità previste dalle Linee guida ANAC.

Sussiste, inoltre, incompatibilità tra il RUP ed i membri della Commissione.

2.7 Whistleblowing

L’istituto del *whistleblowing* fu introdotto, limitatamente all’ambito della pubblica amministrazione, nell’anno 2012 quando fu approvata la *legge 6 novembre 2012, n. 190, (c.d. Legge Severino)*, intitolata “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*” e fu aggiunto l’articolo 54-bis nel d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in base al quale “*...il pubblico dipendente che denuncia all’autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

Le segnalazioni di condotte illecite, di cui il dipendente sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, possono essere inviate: al Responsabile della prevenzione della corruzione e

della trasparenza (RPCT) ove si è verificata la condotta illecita; all’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); all’Autorità giudiziaria ordinaria o contabile (sotto forma di denuncia).

Recentemente, con l’approvazione della Legge 179/2017, a tutela del dipendente pubblico e privato, si è previsto che sia predisposto almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell’identità del segnalante.

Invero, nel settembre 2020 è entrato in vigore il Regolamento ANAC per la gestione delle segnalazioni e per l’esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti, il quale si pone l’obiettivo di disciplinare i procedimenti di:

- gestione delle segnalazioni di condotte illecite;
- accertamento di comportamenti di ritorsione nei confronti del whistleblower, in Enti e Amministrazioni;
- accertamento di mancata verifica e analisi delle segnalazioni da parte del responsabile;
- accertamento dell’assenza di procedure e software per consentire l’inoltro delle segnalazioni.

E’ prevista, altresì, la procedibilità d’ufficio da parte di ANAC circa l’esercizio del potere sanzionatorio verso i responsabili delle P.A. qualora accerti un’assenza di verifica, di analisi, di procedure e di software finalizzate a consentire l’inoltro delle segnalazioni.

Successivamente, ANAC è intervenuta di nuovo sul tema mediante la delibera n. 469 del 9 giugno 2021, ponendo come obbligo per le P.A. di utilizzare strumenti informatici per la gestione delle segnalazioni al fine di garantire la riservatezza delle informazioni coperte da segreto.

2.8 Attività successiva alla cessazione del rapporto (pantouflage)

La parola di origine francese *pantouflage* viene utilizzata nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato. Tale fenomeno, seppure fisiologico, potrebbe, in alcuni casi non adeguatamente disciplinati dal legislatore, rivelarsi rischioso per l’imparzialità delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, prima a livello internazionale, e successivamente a livello nazionale, è stata dedicata particolare attenzione alla materia.

Il più significativo intervento internazionale in tema di *pantouflage* è contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), con la quale è stata raccomandata l’adozione di un’apposita disciplina in materia con la previsione di specifiche restrizioni e limiti.

Il legislatore nazionale ha poi introdotto il comma 16 ter dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001 che si applica ai casi di passaggio dal settore pubblico al privato a seguito della cessazione del servizio. La norma dispone nello specifico il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. In caso di violazione del divieto sono previste specifiche conseguenze sanzionatorie che hanno effetti sul contratto di lavoro e sull'attività dei soggetti privati. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono, infatti, nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi.

Giova considerare che tale norma, come ribadito anche dal Consiglio di Stato, disciplina una fattispecie qualificabile in termini di *incompatibilità successiva* alla cessazione dal servizio del dipendente pubblico. Si tratta di un'ipotesi che si configura quale integrazione dei casi di inconfiribilità e incompatibilità contemplate dal D. Lgs. n. 39 del 2013 come si evince dalle disposizioni stesse in materia di *pantouflage* contenute all'art. 21 del citato decreto. La *ratio* del divieto di *pantouflage* è volta a garantire l'imparzialità delle decisioni pubbliche e in particolare a scoraggiare comportamenti impropri e non imparziali, fonti di possibili fenomeni corruttivi, da parte del dipendente che, nell'esercizio di poteri autoritativi e negoziali, potrebbe preconstituire situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro.

In tal senso, il divieto è volto anche a *“ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione l'opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio”*.

L'istituto mira, pertanto, *“ad evitare che determinate posizioni lavorative, subordinate o autonome, possano essere anche solo astrattamente fonti di possibili fenomeni corruttivi, limitando per un tempo ragionevole, secondo la scelta insindacabile del legislatore, l'autonomia negoziale del lavoratore dopo la cessazione del rapporto di lavoro”*.

In ogni contratto di assunzione del personale delle pubbliche amministrazioni deve essere inserita una clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro autonomo o subordinato) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari dei provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente.

Invero, nei bandi di gara deve essere inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad ex dipendenti della P.A., che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei confronti del soggetto partecipante alla gara, per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Capitolo III. La legge anticorruzione negli Enti Locali

3.1 L'applicazione della disciplina della prevenzione della corruzione negli Enti locali

Negli ultimi anni il problema della corruzione negli enti locali ha assunto una particolare rilevanza per due motivi principali.

Da una parte la corruzione negli enti locali è particolarmente sentita dai cittadini in ragione del rapporto di vicinanza che questi hanno con gli Uffici dell'amministrazione, e pertanto, ciò consente una percezione sicuramente maggiore dell'esistenza di fenomeni legati alla corruzione.

Dall'altra parte gli enti locali sono più soggetti a tali episodi a fronte sia delle funzioni inerenti le particolari materie che sono chiamati a regolamentare e a "gestire", sia delle reti di relazioni che vengono strette tra poteri locali, politici e funzionari, le quali possono essere terreno fertile per facilitare l'emersione di quei fenomeni corruttivi riconducibili alla "*maladministration*" descritta in precedenza.

Per tale motivazione, il legislatore ha avvertito la necessità di imporre anche agli enti territoriali e locali, costituzionalmente garantiti, le previsioni delle Legge 190/2012.

La scelta del legislatore è stata dunque molto precisa: ha voluto concentrare nelle mani di un unico soggetto la responsabilità della lotta alla corruzione, attribuendogli diverse funzioni, come già detto, tra le quali la predisposizione degli strumenti atti alla difesa dell'amministrazione da possibili comportamenti legati alla corruzione.

Secondo il disegno del legislatore del 2012, il Responsabile della prevenzione, pur con ~~dei~~ compiti specifici, non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali dei funzionari, prevenendo il sorgere di fenomeni corruttivi attraverso il monitoraggio dell'attività e la pianificazione degli interventi.

Nel caso degli enti locali "di norma" la funzione di Responsabile della Prevenzione della Corruzione viene affidata al Segretario Generale dell'ente, salvo diversa e motivata designazione¹⁶. In altre parole, il legislatore nazionale ha stabilito che in via ordinaria la funzione di responsabile spetta al Segretario comunale o provinciale e solo con un provvedimento ampiamente motivato e a seguito di valutazioni di opportunità, questo incarico può essere affidato ad una figura diversa dal Segretario.

Tale norma, all'apparenza lineare, solleva alcuni dubbi applicativi.

16 Così come espressamente previsto dalla Legge n. 190 del 2012 all'art. 1 comma 7:".....Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione...."

In primo luogo si tratta di stabilire se è necessario o meno un provvedimento formale con cui si attribuisca al Segretario Generale dell'ente il ruolo di Responsabile anticorruzione. Infatti, l'individuazione "di norma" operata¹⁷ dal legislatore con il solo riferimento agli enti locali e a differenza di quanto disposto per le altre amministrazioni, potrebbe essere interpretata come immediatamente applicativa, anche in considerazione della mancata indicazione di un termine entro il quale provvedere, salvo diversa scelta operata dall'amministrazione stessa.

La prassi applicativa posta in essere negli anni dagli Enti locali pare confermare l'esigenza di un provvedimento formale di conferimento dell'incarico di responsabile anticorruzione anche nel caso in cui tale scelta ricada sul Segretario Generale, come indicato in via preferenziale dal legislatore.

In secondo luogo si tratta di individuare l'organo competente alla nomina, stante l'assenza di indicazioni della norma. Infatti, la formulazione della norma in esame non consente di individuare in modo chiaro l'organo deputato a nominare il Responsabile della prevenzione, lasciando in questo modo dubbi sulla legittimità, in termini di competenza, del provvedimento di nomina del responsabile¹⁸.

Si è, pertanto, posto il dubbio se la competenza dovesse essere riservata al Sindaco o Presidente della Provincia, in qualità di organo individuale, o agli organi di governo collegiali, ossia Giunta/Assemblea dei Sindaci o Consiglio, e di conseguenza, su quale dei due organi collegiali.

A fronte dell'incertezza normativa, a tal proposito è intervenuta la CIVIT che, sulla base di un quesito formulato dal Comune di Vittoria (RG), nella delibera 15 del 13 marzo 2013 ha affermato che spetta al Sindaco (o al Presidente) il potere di nomina del Responsabile. In tal modo la CIVIT ha attribuito all'organo monocratico degli enti locali il ruolo di organo di indirizzo politico, spettante invece per previsioni normative all'organo consiliare. La motivazione addotta dalla CIVIT a sostegno di tale interpretazione consiste nella considerazione che mentre le funzioni del Consiglio sono solamente quelle indicate dalla norma, quelle del Sindaco/Presidente ben si prestano ad essere ulteriormente integrate, inoltre in via generale, spetta all'organo monocratico l'attribuzione degli incarichi¹⁹.

17 Per le amministrazioni diverse dagli enti locali non essendo individuato ex ante il responsabile anti corruzione è assolutamente necessario il provvedimento di nomina del responsabile anti corruzione; in questo pertanto non si pone il problema dell'immediata applicazione della disposizione anche in assenza di un atto formale.

18 Tale dubbio deriva dal fatto che l'articolo 1, comma 7 della legge 190 individua nell'organo di indirizzo politico, il soggetto istituzionale competente alla nomina del responsabile; dall'altra individua nella determinazione, atto tipicamente individuale, il provvedimento attraverso il quale procedere alla nomina del responsabile anticorruzione.

19 La tesi sostenuta dalla CIVIT appare critica nell'escludere in toto il Consiglio, quale organo deputato al controllo, come previsto dall'art. 42 TUEL, essendo il ruolo del responsabile anticorruzione di controllo e non di gestione.

3.2 Il ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT)

Il legislatore non dispone indicazioni circa i requisiti soggettivi posseduti per essere nominati RPCT. Al contrario, è l'ANAC a ritenere che quest'ultimo debba essere individuato in un soggetto che abbia dato nel tempo dimostrazione di un comportamento integerrimo²⁰. Ciò a tutela sia dell'immagine e del decoro dell'amministrazione, sia del prestigio dello stesso RPCT che potrà esercitare i propri compiti con maggior autorevolezza.

In aggiunta a ciò, va sottolineato che la Legge anticorruzione non definisce la durata dell'incarico del RPCT. Al fine di evitare, tuttavia, che l'attività del RPCT possa essere compromessa da una situazione di precarietà, tale incarico deve necessariamente avere una durata minima ragionevole, al fine di garantire la stabilità necessaria per mettere a frutto le competenze acquisite, portando a termine almeno un ciclo di programmazione triennale.

Merita soffermarsi sul peculiare caso dei Segretari comunali/provinciali che potrebbero non essere in condizione di raggiungere il termine minimo auspicato.

Si pensi ai Segretari il cui mandato cessa prima del triennio. In tal caso, appare necessario garantire la continuità delle attività del RPCT facendo leva sul ruolo istituzionale del Segretario comunale cui per legge spetta, di norma, l'incarico di RPCT. Con riguardo a tale ipotesi, va poi considerato che è la stessa legge ad avere bilanciato l'interesse a far rivestire l'incarico di RPCT a tali soggetti, in quanto garanti complessivamente del buon andamento degli enti, anche a scapito della durata dell'incarico stesso. Proprio per il ruolo istituzionale svolto, si auspica che sia cura dei Segretari che si succedono garantire forme di collaborazione per assicurare la continuità dell'attuazione della normativa di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Con specifico riguardo all'elaborazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, si raccomanda, inoltre, che i RPCT e i componenti della struttura di supporto, prima di lasciare l'incarico, abbiano cura di predisporre e mettere a disposizione del nuovo soggetto incaricato di svolgere le funzioni tutti i documenti inerenti le attività svolte ai fini della elaborazione

²⁰ Tale requisito deve essere valutato dall'amministrazione, caso per caso, avuto riguardo ad eventuali procedimenti penali e di rinvio a giudizio, a condanne in primo grado del giudice civile e del lavoro, a condanne erariali, a pronunce di natura disciplinare.

del Piano, i documenti di monitoraggio e quelli utili per rappresentare la situazione di attuazione del Piano.

Come anticipato, La funzione più significativa del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT) consiste nell'obbligo di curare e predisporre il Piano Triennale o la Sezione 2 del PIAO (*Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione*) - Sottosezione di programmazione *Rischi corruttivi e trasparenza*, prevista per tutte le amministrazioni, sia locali che centrali, sulla base delle disposizioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione.

Il Piano, con finalità di prevenzione della corruzione e di gestione organizzativa, ha lo scopo di individuare i settori dell'amministrazione in cui è maggiore il rischio di corruzione oltre che l'individuazione di efficaci e adeguate soluzioni organizzative finalizzate a fronteggiare il rischio. In questo testo vengono, pertanto, definiti gli obiettivi da raggiungere, nonché gli uffici dell'amministrazione maggiormente a rischio e le misure per prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi.

Il Responsabile non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione ma il suo scopo principale è quello di incidere, attraverso la pianificazione degli interventi, sul comportamento dei funzionari al fine di prevenire il più possibile il potenziale rischio corruttivo.

Infatti, mediante la predisposizione del Piano, il Responsabile pianifica e definisce tutti gli strumenti organizzativi finalizzati a prevenire il rischio di corruzione, a formalizzare le buone prassi amministrative utili a favorire la diffusione della cultura dell'etica e dell'integrità.

Il Responsabile provvede alla verifica dell'efficace attuazione del PTPCT (contenuto nel PIAO) e della sua idoneità, proponendone la modifica quando vi sono accertate e significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando intervengono mutamenti dell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione²¹.

Entro il 15 dicembre di ogni anno o diverso termine previsto dall'Autorità Anticorruzione, il RPCT pubblica sul sito web dell'amministrazione, secondo le indicazioni provenienti sempre dall'ANAC,

21 Art. 1 co. 10 lettera a) legge 190/2012;

una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione.

Il Responsabile è obbligato a fornire tale resoconto anche nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda ovvero qualora lo ritenga opportuno²².

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha inoltre importanti e specifici compiti in tema di formazione dei dipendenti. Entro il 31 gennaio di ogni anno, infatti esso stabilisce le misure necessarie per selezionare e formare i dipendenti pubblici destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Inoltre, si occupa di individuare il personale da inserire in particolari programmi di formazione e aggiornamento per la prevenzione della corruzione al fine di creare quella cultura dell'integrità e dell'etica dell'azione amministrativa attraverso la quale avviare l'effettiva attuazione degli strumenti previsti dalla legge 190/2012.

Funzione ulteriore e particolarmente delicata del Responsabile è la verifica, d'intesa con il Dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di quelle attività nelle quali è elevato il rischio di potenziali fenomeni di *maladministration*.

La formazione e la rotazione degli incarichi rappresentano due misure preventive particolarmente rilevanti e, tuttavia, di non facile attuazione negli enti locali.

Si pensi in particolare alla rotazione degli incarichi dirigenziali o dei responsabili nei piccoli Comuni con dotazioni organiche molto limitate numericamente: in alcuni casi non sarebbe possibile attuare alcuna rotazione a fronte dell'infungibilità di alcune professionalità tipiche degli enti locali. In altri Enti invece, anche se possibile, potrebbe mettere a rischio l'efficienza e la funzionalità dell'ente stesso dal momento che lo spostamento di un funzionario da un settore ad un altro potrebbe comportare la perdita della "memoria storica" dei procedimenti dell'ente con conseguenti rallentamenti dell'attività amministrativa. Inoltre, l'adozione a regime di questa misura in un contesto caratterizzato da pochi dipendenti ne impedisce la crescita e specializzazione professionale con ricadute negative da un punto di vista funzionale ed organizzativo.

Detto questo, la rotazione degli incarichi è una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione, ma questa può essere concretamente realizzata nelle amministrazioni di grandi

22 Art. 1 co. 14 lettera a) legge 190/2012;

dimensione, al contrario, per le amministrazioni di piccole dimensioni questo meccanismo può rappresentare più che uno strumento di prevenzione, un meccanismo di riduzione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Pertanto, sarà compito del Responsabile comprendere quali siano le condizioni più favorevoli per attuare la rotazione degli incarichi e valutarne caso per caso la fattibilità.

Un ulteriore compito affidato al Responsabile, da realizzare attraverso il PTPCT o Sezione 2 del PIAO, è l'individuazione del personale che dovrà fruire di particolari programmi di formazione e di aggiornamento per la prevenzione della corruzione. Il tema della formazione è un aspetto centrale nella ratio della normativa anticorruzione al fine di creare quella cultura dell'integrità e dell'eticità dell'azione amministrativa, attraverso la quale si potrà avviare un'effettiva attuazione della L. 190/2012.

La formazione è oggi indispensabile e si pone come strumento in grado di ridurre le resistenze interne al cambiamento che rappresentano un fattore di ostilità verso le innovazioni e la digitalizzazione. La formazione rappresenta un elemento cruciale per tutti i servizi svolti dalla pubblica amministrazione e per coinvolgere e migliorare le competenze dei dipendenti all'erogazione di servizi sempre nuovi, competitivi e diversificati che la società richiede e che sono in continua evoluzione.

Dal punto di vista dell'anticorruzione, sono molteplici gli interventi che possiamo considerare al fine di prevenire la c.d. *maladministration*. Invero, ad oggi si possono individuare almeno tre tipologie di percorsi formativi obbligatori per la pubblica amministrazione al fine far crescere la consapevolezza dei dipendenti e di fronteggiare il fenomeno della corruzione.

In primo luogo, una formazione di carattere generale rivolta a tutto il personale al fine di diffondere la cultura della legalità nell'amministrazione e di sensibilizzare i destinatari dell'intervento formativo sul tema anticorruzione. Tale formazione deve coinvolgere tutto il personale, ovviamente con un grado differente in base alle responsabilità affidate²³.

23 Sono molteplici i soggetti coinvolti: RPCT, UPD, titolari di uffici di diretta collaborazione, titolari di posizione organizzativa, dirigenti, referenti, responsabili di uffici e i dipendenti tutti.

In secondo luogo, risulta necessario realizzare un intervento formativo più mirato verso profili più specialistici della gestione del rischio corruttivo, al fine di accrescere le loro competenze tecniche.

Infine, il terzo intervento formativo dovrebbe essere diretto a coloro che operano nei settori più a rischio corruzione, al fine di far acquisire loro competenze nella gestione di tali rischi²⁴.

È importante, inoltre, che la formazione riguardi anche materie trasversali e non solo la gestione del rischio corruttivo. Infatti, bisognerebbe improntare gli interventi formativi verso temi come i contratti pubblici, accesso e trasparenza, nonché altre materie che arricchiscono la capacità formativa dei discenti e la competenza al fine di ridurre al limite interventi corruttivi.

Tuttavia, il comma 11 stabilisce che per tali percorsi formativi non siano previsti ulteriori oneri per le finanze pubbliche e pertanto sarà compito dell'amministrazione reperire le risorse necessarie per attuarli. Soprattutto nel caso degli enti locali questo problema assume particolare rilevanza, a fronte sia delle poche risorse a disposizione per la formazione sia per l'impossibilità di avvalersi, se non a titolo oneroso, dei percorsi formativi predisposti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

La clausola di invarianza finanziaria imposta dall'art. 2 della l.190/2012, ormai una caratteristica comune di molti recenti interventi legislativi, in base alla quale l'attuazione della normativa anticorruzione non deve comportare nuovi oneri per le finanze pubbliche, rischia di compromettere l'attuazione e l'implementazione delle misure previste dalla normativa, con particolare riferimento alla formazione. Infatti, l'assenza di nuove risorse assegnate *ad hoc* e i limiti alla spesa per la formazione posti in essere dalla manovra estiva del 2010, impediscono ogni possibilità per gli enti locali di realizzare percorsi formativi. Una soluzione potrebbe essere individuata nell'esclusione della spesa sostenuta ai fini della prevenzione della corruzione dall'ammontare della spesa complessiva per la formazione (che non può superare il 50% di quella sostenuta nel 2009), posto che si tratta di una formazione obbligatoria. Tale ipotesi potrebbe trovare espressa previsione in sede di intesa, anche a fronte della posizione espressa dalla Corte dei Conti Lombardia nella delibera n.116/2011, in cui la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla formazione in materia di sicurezza dei luoghi di loro, ha chiarito che la riduzione del 50% delle

24 Lostorto V., *La formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza* (a cura di) Contessa C., Ubaldi A., Piacenza, La Tribuna, 465 ss.

spese di formazione della P.A. rispetto a quelle sostenute nel 2009 non riguarderebbe la formazione obbligatoria.

Al fine di assolvere al meglio il proprio ruolo, è necessario che vengano previsti strumenti di supporto al RPCT, anche negli enti di piccole dimensioni. L'organo di indirizzo può valutare l'adozione di appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici qualora per la carenza del personale non sia possibile costituire un ufficio ad esso deputato.

Inoltre, sono auspicabili forme di collaborazione fra enti del medesimo ambito territoriale che possono tradursi nell'istituzione di un tavolo di confronto e/o di una consulta tra i RPCT degli enti. L'obiettivo che si pone di perseguire è quello di attivare meccanismi di confronto e supporto reciproco fra RPCT, al fine di condividere informazioni e *best practices*, programmare attività, individuare eventuali fattori critici comuni del contesto in cui operano nonché valutare misure organizzative di prevenzione della corruzione.

Per quanto concerne gli Enti locali, si rammentano le indicazioni già date dall'Autorità circa l'opportunità di prevedere forme di esercizio associato delle funzioni anticorruzione, ai fini della predisposizione della apposita sezione del PIAO. La previsione di forme aggregazione o di accordi, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, fra piccoli enti locali appartenenti ad aree territorialmente limitrofe, infatti, può consentire di avere a disposizione più risorse e mezzi e quindi assicurare una migliore risposta alla corruzione. Questa indicazione è, peraltro, coerente con quanto previsto nello stesso d.lgs. n. 97/2016 in cui si esprime favore per l'aggregazione di enti di piccole dimensioni al fine della predisposizione del PTPCT.

3.2.1 Le tipologie di responsabilità del Responsabile della prevenzione

Merita una menzione il regime delle responsabilità poste in capo al Responsabile nel caso di inadempimento alle prescrizioni previste dalla l. 190/2012: in particolare, sono previste tre diverse tipologie di responsabilità.

In primo luogo, vi è quella connessa alla mancata predisposizione del PTPCT (o del PIAO) entro la scadenza del termine annuale del 31 gennaio o del diverso termine annualmente indicato e alla violazione dell'obbligo di procedere alla selezione e alla formazione del personale dipendente, di cui

all'art. 1, comma 8 della Legge anticorruzione. In questi casi si configura, per espressa previsione normativa, la responsabilità dirigenziale ex art. 21 d.lgs. 165/2001 da cui scaturisce il mancato rinnovo dell'incarico alla scadenza, o la revoca dell'incarico o addirittura, nei casi più gravi, il licenziamento.

Si tratta di una disciplina in gran parte incompatibile con la regolazione del rapporto di lavoro dei Segretari Comunali/Provinciali, i quali dipendono, a seguito della soppressione dell'Agenzia autonoma dei segretari, dal Ministero dell'Interno. Pertanto, l'ipotesi estrema del licenziamento da parte del Sindaco o Presidente non appare possibile, a meno di avviare complesse procedure di concerto con il Ministero. In alternativa invece, si può far ricorso alla revoca dell'incarico prevista all'art. 100 del D. Lgs. 267/2000. Va evidenziato che anche tale ipotesi sanzionatoria, consistente nell'impossibilità del rinnovo dell'incarico, appare non concretamente applicabile in considerazione del fatto che il rinnovo è collegato al succedersi dei Sindaci e dei Presidenti. Pertanto, l'unica vera sanzione ipotizzabile per il Segretario potrebbe essere quella della revoca, anche se connessa soprattutto alle funzioni tipiche del Segretario.

L'applicazione di tale disciplina appare ancor più complessa con riferimento ai Responsabili dei servizi ai quali, non avendo qualifica dirigenziale, non può essere in alcun modo imputata la responsabilità dirigenziale, ex art. 21 del d.lgs. 165/2001. Probabilmente, qualora sia accertata la violazione degli obblighi di legge potrebbe essere applicata la sanzione della revoca dell'incarico, secondo le previsioni dell'art. 109 del d.lgs. 267/2000.

In secondo luogo, troviamo il tipo di responsabilità che è quella che rende il Responsabile "imputabile" per la condotta altrui, ai sensi dell'art. 1 comma 12 della L. 190/2012. Infatti, tale disposizione normativa prevede che 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 D.Lgs. 165/2001 e s.m.i, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Tale norma in pratica fa ricadere sul Responsabile, innanzitutto, la responsabilità dirigenziale, ed in palese violazione del principio di personalità della responsabilità prevede in capo al Responsabile della Prevenzione della Corruzione anche la responsabilità disciplinare e quella per danno erariale e all'immagine dell'amministrazione. Si tratta di forme di responsabilità oggettive attraverso le quali si riconduce con un nesso di causalità la commissione di un reato da parte di un

dipendente alla sfera del Responsabile, senza che a quest'ultimo possa essere addebitata colpa o dolo.

Tuttavia, a fronte della consapevolezza della complessità delle strutture amministrative, in particolare come analizzato degli enti locali, che rendono impossibile un controllo capillare da parte del Responsabile, peraltro non provvisto di poteri di indagine e di verifica, il legislatore stesso ha previsto nella legge 190 delle esimenti che, nella sostanza, giustificano tali responsabilità e svuotano il carattere imperativo della disposizione stessa. Infatti, il Responsabile può considerarsi esente da tali responsabilità qualora dimostri di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano Anticorruzione, di aver osservato le prescrizioni relative agli obblighi formativi del personale e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano. In sostanza, per evitare di incorrere nelle gravi conseguenze previste dalla norma, è sufficiente il mero adempimento normativo alle prescrizioni su riportate, a prescindere dalla qualità e da una valutazione dell'efficacia degli strumenti predisposti dal Responsabile a fini preventivi²⁵.

Tale previsione legislativa che mitiga la responsabilità oggettiva su riportata individua una terza forma di responsabilità del Responsabile della Prevenzione, ribadita dal successivo comma 14 dello stesso articolo 1 della legge anticorruzione. Tale responsabilità, sempre riconducibile a quella dirigenziale di cui all'art. 21 del d.lgs. 165/2001, si manifesta nel caso di ripetute violazioni delle misure previste dal Piano, ovvero nel caso di mancata attuazione del Piano adottato dall'organo politico, ed infine, nelle ipotesi di "omesso controllo". In quest'ultima ipotesi, il legislatore delinea una responsabilità connessa direttamente all'attività di monitoraggio e verifica dell'attuazione del Piano, che rientra tra i compiti del Responsabile. A tal proposito si tratta di una responsabilità *in vigilando* da parte del Responsabile della Prevenzione.

Le considerazioni su riportate evidenziano le molteplici complessità applicative, con riferimento in particolare alla realtà degli enti locali, del sistema delle responsabilità ricadenti in capo al Responsabile della Prevenzione.

25 Luigi Oliveri, *Anti corruzione negli enti locali*, Maggioli Editore 2012.

3.3 Le criticità del ruolo del Segretario Generale dell'Ente

La legge 190/2012 evidenzia l'esigenza di porre in essere una politica preventiva condotta da ciascuna amministrazione attraverso l'attuazione di strumenti in funzione di contrasto preventivo al verificarsi di fatti corruttivi.

In tal senso la figura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione gioca un ruolo molto rilevante, poiché esso opera all'interno di ciascuna amministrazione pubblica, svolgendo i compiti attribuiti dalla legge n. 190/2012 e specificati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 nonché, da ultimo, nell'Allegato 3 Parte Generale del PNA 2022 puntualmente dedicato al *RPCT e alla struttura di supporto*.

Come affermato precedentemente, negli enti locali la scelta del legislatore è stata quella di far ricadere "di norma" sul Segretario Generale il ruolo di responsabile della prevenzione, di conseguenza, appare necessario valutare la ragionevolezza e l'opportunità di tale scelta, a fronte soprattutto dell'attuale sistema di nomina del Segretario stesso.

La figura del Segretario negli enti locali rappresenta una delle istituzioni storicamente più rilevante a cui sono state attribuite una molteplicità di funzioni che si sono ampliate e modificate nel tempo. Infatti, a partire dalle riforme degli anni 90 e in particolare con la legge n. 127 del 1997, il ruolo del Segretario è mutato nel corso degli anni affiancando al suo ruolo storico di garanzia e di presidio della legalità anche funzioni di natura manageriale e gestionale. L'attribuzione al Segretario di nuove competenze ha spinto il legislatore a modificare anche il precedente sistema di nomina affidato alle Prefetture in modo da rafforzare il legame fiduciario tra il Sindaco ed il Segretario.

L'attuale normativa prevede che spetti al Sindaco o Presidente, con proprio provvedimento, la nomina del Segretario che resta in carica per l'intera durata del mandato del Sindaco stesso, salvo casi di dimissioni o revoca motivata. La scelta risulta comunque vincolata poiché deve ricadere su un Segretario iscritto nell'apposito albo dei Segretari, istituito presso il Ministero degli Interni. A questo Albo vi si accede esclusivamente per concorso pubblico, e pertanto, pur essendoci un certo grado di fiducia, dal momento che l'organo politico è chiamato a nominare il Segretario, tuttavia la scelta è comunque garantita da una adeguata professionalità e integrità, dovuta all'appartenenza del segretario ad un albo "chiuso" a cui si accede esclusivamente previo superamento di un concorso. La nomina diretta del Sindaco corrisponde ad un istituto mutuato dagli ordinamenti

anglosassoni e innestato, a Costituzione invariata, nel nostro ordinamento, da quelli profondamente differente.

Va evidenziato che tale designazione è una nomina diretta, fiduciaria che non necessita di motivazione, ancorché il Segretario opera per la pubblica amministrazione e dunque svolge una funzione pubblica, che è da intendere al servizio della Nazione e non di un Sindaco o di una maggioranza politica.

Proprio a causa di tale rapporto di fiducia esistente tra l'organo politico ed il Segretario, pur con la garanzia dell'iscrizione all'Albo, si evidenzia una certa inadeguatezza della norma sopra esaminata che attribuisce "*di norma*" e salvo diverse e motivate determinazioni, il ruolo di Responsabile Anticorruzione al Segretario. Infatti, il rapporto fiduciario qualificato che lega l'organo di indirizzo politico al soggetto che deve controllare l'integrità dell'attività amministrativa dell'ente di cui è a capo, rischia di indebolire la figura del Responsabile della Prevenzione, influenzando sulle modalità di azione dello stesso.

Va ricordata a tal proposito una questione ampiamente dibattuta sia in dottrina²⁶ che nei contesti istituzionali²⁷ sulla necessità di riformare il sistema di nomina del Segretario, posto che, a fronte delle nuove funzioni attribuitegli²⁸, l'iscrizione all'Albo non sempre si configura come una sufficiente garanzia di integrità e di indipendenza al fine dello svolgimento della funzione di Responsabile della Prevenzione della Corruzione. In tale contesto appare estremamente arduo che il Segretario possa svolgere la funzione di Responsabile in modo efficace, senza subire condizionamenti di tipo politico, e dunque, con assoluta imparzialità.

Pertanto, in considerazione anche del rafforzamento del ruolo di garanzia del Segretario operato dai recenti interventi normativi, risulterebbe opportuno intervenire sul sistema di nomina, al fine di poter garantire l'imparzialità e l'indipendenza della figura in modo assoluto.

26 Antonietta Sanna, *Passato e presente del Segretario comunale / provinciale excursus sullo status e ruolo della figura*,
27 Si vedano i documenti elaborati dalla "Commissione di studio su trasparenza e corruzione nella PA" del 2012. Tale Commissione proponeva, in vista dell'approvazione della legge sulla lotta alla corruzione che sia il Ministero dell'interno a proporre al sindaco una scelta di nomi, selezionati sulla base di una domanda da parte degli interessati e in possesso di specifici requisiti ed iscritti all'albo.

28 Si pensi in proposito al rafforzamento del ruolo del Segretario nel nuovo sistema dei controlli interni di cui al d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

In relazione a tale argomento, appare necessario menzionare la soluzione formulata dalla Commissione per la trasparenza e la corruzione, presieduta da Roberto Garofoli²⁹, secondo il quale sarebbe preferibile che il Sindaco o Presidente scelgano liberamente il Segretario tra una lista di nomi più ristretta proposta dal Ministero dell'Interno.

In tal modo, si garantirebbe il raggiungimento di un equilibrio accettabile tra l'indipendenza e la fiduciarità, entrambi elementi essenziali per lo svolgimento delle funzioni del Segretario che deve essere indipendente nell'applicazione delle norme e allo stesso tempo deve godere della fiducia del Sindaco al fine di poter svolgere le funzioni organizzativo-manageriali e la funzione di collaborazione con gli organi politici dell'ente locale. Tale soluzione pur presentando delle criticità, a fronte delle considerazioni su riportate e soprattutto del rapporto di fiduciarità che lega il controllore ed il controllato, appare, tuttavia, come la soluzione preferibile dal punto di vista organizzativo dell'ente.

Infatti, il Segretario, soprattutto in quelle realtà locali più piccole sprovviste sia della Dirigenza che di un Direttore Generale, in quanto vertice amministrativo, rappresenta la figura più idonea a porre in essere le attività di controllo e di monitoraggio necessarie per prevenire fenomeni corruttivi.

Tuttavia, nell'ipotesi in cui non sia possibile attribuire tale incarico al Segretario, la normativa vigente consente all'organo politico di attribuire l'incarico di responsabile della prevenzione anche ad un soggetto diverso dal Segretario entro certi limiti funzionali, ma ciò deve essere giustificato da specifiche caratteristiche appartenenti dell'ente stesso.

In altre parole la norma garantisce alle amministrazioni un certo margine di discrezionalità nell'organizzazione, nel rispetto dell'autonomia che l'ordinamento riconosce agli enti locali. Tale discrezionalità trova però un limite nella previsione contenuta nell'art. 1, comma 7 della l. 190, in base alla quale l'organo politico deve individuare il responsabile anticorruzione tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia³⁰. In questo modo l'organo politico, in alternativa al Segretario, potrà decidere di scegliere come responsabile della prevenzione uno dei dirigenti incaricati dell'ente stesso, affidandogli un incarico aggiuntivo.

29 Pubblicata in "La prevenzione della corruzione. Per una politica di prevenzione" reperibile sul sito del governo.

30 La stessa norma, nel limitare la scelta ai soli dirigenti di ruolo, sembra escludere la possibilità di ricorrere a dirigenti esterni, di cui all'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001 e art. 110, comma 1 D.Lgs 267/2000 al fine di garantire un'adeguata indipendenza del responsabile della prevenzione.

Per quanto concerne, invece, gli enti privi di dirigenza è evidente che l'organo politico può ben individuare il Responsabile anticorruzione tra i responsabili dei servizi, al di là del dato letterale della norma e a fronte delle previsioni dell'art. 109 del d.lgs. 267/2000. Tale disposizione dispone in maniera inequivoca che nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

Infine, un'ulteriore criticità riguarda la circostanza che negli enti territoriali il Segretario comunale/provinciale, di norma RPCT, è spesso componente anche del Nucleo di valutazione (o organismo diversamente denominato) a cui sono attribuite le funzioni dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV).

In tali ipotesi il RPCT si trova, nel contempo, ad assumere la veste di controllore e controllato, poiché svolge funzioni in qualità di componente del Nucleo di valutazione, e pertanto, è tenuto ad attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, mentre in qualità di Responsabile anche per la trasparenza è tenuto a svolgere un'attività di controllo proprio sull'adempimento dei suddetti obblighi da parte dell'amministrazione, con conseguente responsabilità in caso di omissione.

Appare indubbio che ciò rappresenterebbe una potenziale situazione di conflitto di interessi, con pregiudizio all'autonomia e all'imparzialità del RPCT.

Pertanto, tenuto conto delle difficoltà applicative che, specialmente i piccoli comuni, possono riscontrare nel tenere distinte le due funzioni, l'Autorità anticorruzione auspica che siano mantenute separate, e ove ciò non risulti possibile, la scelta deve essere motivata.

Conclusioni

Mediante questo Project Work ho voluto incentrarmi sul tema della corruzione in quanto ritengo che sia un tema attuale che desta molta preoccupazione soprattutto relativamente alle sue ripercussioni sul sistema economico, sociale, finanziario ed anche internazionale.

La corruzione rappresenta una delle principali cause di inefficienza dei servizi destinati alla collettività, di dissesto delle finanze pubbliche e del distacco dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

La corruzione non è solo un problema economico ma anche sociale in quanto compromette il principio di uguaglianza minacciando in particolar modo quello di non discriminazione e delle pari opportunità dei cittadini.

Mediante l'approvazione della legge n. 190/2012 il legislatore ha introdotto una serie di misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella Pubblica Amministrazione.

Invero, ciò di cui si aveva bisogno erano proprio degli strumenti che mirano alla prevenzione della corruzione, in quanto "prevenire è meglio che curare".

Questa attenzione alla prevenzione si traduce nella elaborazione di piani di organizzazione della P.A e di codici di comportamento, nel contenimento di situazioni di conflitto di interesse, nell'innalzamento dei livelli di trasparenza e nella realizzazione di un sistema di responsabilità disciplinare nelle amministrazioni teso a generare comportamenti virtuosi nei funzionari pubblici.

Va ricordato che spesso la corruzione viene alimentata da una pesante burocrazia che ostacola e blocca anche i più semplici procedimenti. Spesso infatti il privato di fronte ad una richiesta per ottenere una licenza, una autorizzazione, o ancora una concessione entra in un meccanismo complesso, una sorta di labirinto amministrativo da cui difficilmente riesce a districarsi.

È proprio in questo "terreno fertile" che è più agevole trovare chi sia disposto a dispensare qualche banconota al fine di "oliare il sistema" e trovare meno attriti. Si è in grado quindi, di definire il corrotto come una sorta di "facilitatore" ovvero un soggetto che rende semplice ciò che appare complesso, e che ti aiuta a esercitare diritti che altrimenti resterebbero improduttivi o tutelati tardivamente.

La lotta alla corruzione deve passare necessariamente per la digitalizzazione, come affermato dal Presidente Busia nella rassegna stampa del 14 giugno 2021, ed invero, ad oggi la digitalizzazione viene intesa come cura alla corruzione.

La forte correlazione fra digitalizzazione e corruzione dimostra che al crescere dell'una, l'altra diminuisce: quindi, più digitalizzazione dei dati e servizi si tradurrebbe in una maggiore trasparenza e quindi minor possibilità di corruzione.

Ne è un esempio la disciplina del "whistleblower" che incoraggia i pubblici dipendenti a denunciare situazioni che possono danneggiare l'amministrazione e di riflesso l'interesse pubblico collettivo, di cui l'Amministrazione è tenuta a disciplinare le modalità per la ricezione e la gestione delle segnalazioni di whistleblowing, in conformità alle Linee guida ANAC (delibera 469 del 9 giugno 2021), che prevedono l'utilizzo di modalità informatiche e il ricorso a strumenti di crittografia per garantire la riservatezza del segnalante, nonché del contenuto delle segnalazioni e della relativa documentazione.

Da ultimo, occorre menzionare che secondo la classifica di Transparency International, l'Italia è migliorata ancora, infatti, secondo i dati dell'indice della percezione della corruzione nell'anno 2022 diffusi il 31 gennaio 2023, l'Italia occupa il 41° posto su una classifica di 180 paesi. L'anno precedente l'Italia occupava il 42° posto. L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti": il punteggio dell'Italia nel 2022 è 56, ben tre punti in più rispetto al 2020 (stabile rispetto al 2021). L'andamento è in continua crescita positiva dal 2012, poiché in dieci anni l'Italia ha guadagnato ben 14 punti.

Concludendo ritengo necessario puntare non solo sulla normativa ma anche sulla formazione e digitalizzazione come una scelta vincente. In primo luogo la formazione deve iniziare a partire dalle scuole e continuare anche nei luoghi di lavoro così da consentire di formare una nuova generazione che sia sensibile al tema e che sia anche in grado di comprendere le conseguenze negative che la corruzione porta alla collettività. In secondo luogo, la digitalizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni deve iniziare da quei settori maggiormente esposti al rischio corruttivo, tra cui i contratti pubblici, promuovendone la digitalizzazione a partire dalla programmazione fino al pagamento dell'ultimo euro. Ciò consentirebbe di rendere le procedure più veloci e trasparenti,

aumentando nel contempo anche la sana competizione fra le imprese, consentendo di premiare quelle migliori ed evitando che si inseriscano nelle gare quelle che hanno contatti con la criminalità organizzata.

Bibliografia

Legge anticorruzione n. 190 del 2012;

Circolare della Funzione pubblica n. 1 del 2013, *Legge 190/2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, in www.funzionepubblica.gov.it

Lostorto V., *La formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, in *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza* (a cura di) Contessa C., Ubaldi A., Piacenza, La Tribuna;

Sabino Cassese, "Maladministration" e rimedi, in *Foro italiano*, 1992, V;

Luigi Oliveri, *Anti corruzione negli enti locali*, Maggioli Editore 2012;

Antonietta Sanna, *Passato e presente del Segretario comunale / provinciale excursus sullo status e ruolo della figura*;

Franco Ferraro, Stefano Gambacurta, *"Anticorruzione"*, Maggioli Editore, 2013;

Santo Fabiano, *"Il nuovo sistema dei controlli e prevenzione della corruzione negli enti locali"*, Nuova Giuridica, 2014;

Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, in www.funzionepubblica.gov.it;

Garofoli R., *"La prevenzione della corruzione. Per una politica di prevenzione"* disponibile sul sito del governo, in www.interno.gov.it;

Garofoli R., *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione*, relazione svolta al Convegno "Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190", tenuto in Corte di Cassazione il 17 aprile 2013.

PNA 2022 - PNA 2019 – Allegato 1 e 3 in anticorruzione.it