

La corruzione in senso lato nel settore pubblico

Avv. Valentina Camurri

Dott.ssa di ricerca in Lavoro, sviluppo e innovazione
Cultrice della materia di diritto processuale penale e 231
presso l'Università di Modena e Reggio Emilia
Vincitrice del concorso in magistratura - in attesa di
nomina

STRUTTURA DEL SEMINARIO

Modulo 1) La corruzione in senso lato nel settore pubblico.

PARTE I

- ▶ La «corruzione» in senso lato: cosa significa?
- ▶ L'azione repressiva: la proliferazione dei reati configurabili;
- ▶ un *focus* sulla casistica delle gare di appalto pubbliche;

STRUTTURA DEL SEMINARIO

Modulo 1) La corruzione in senso lato nel settore pubblico.

PARTE II

- ▶ i modelli di prevenzione della corruzione (tra cui il PTPC e il PIAO come strumenti di contrasto integrati delle forme di illegalità nella pubblica amministrazione);
- ▶ il ruolo del RPCT;
- ▶ le verifiche sulle imprese private e la valutazione delle misure di *self cleaning*;
- ▶ ulteriori presidi di prevenzione (es. Modello 231 e OdV).

I PARTE

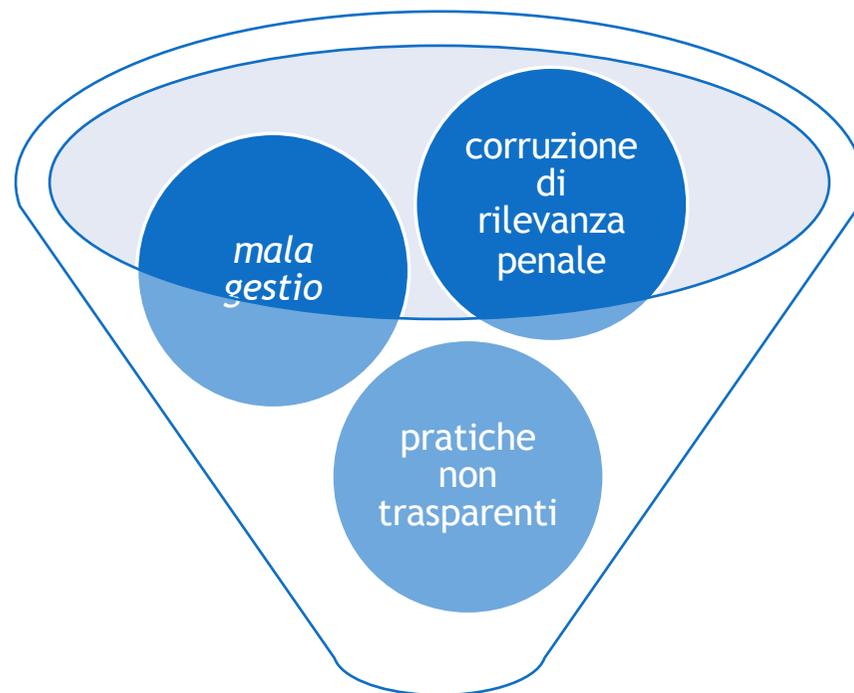
CHE COSA SIGNIFICA «CORRUZIONE» in senso lato?



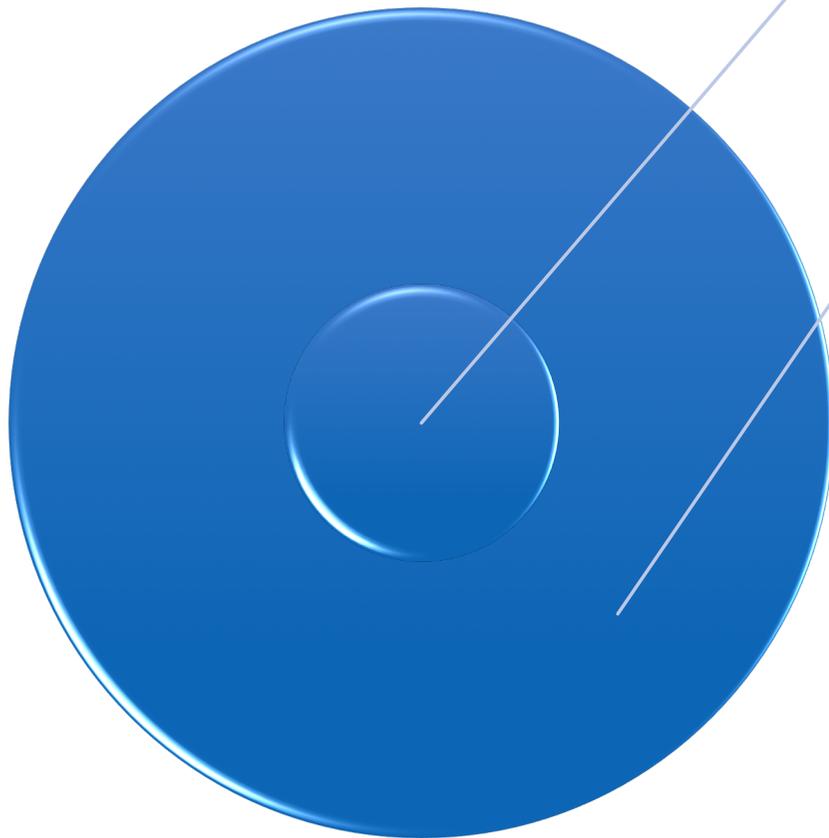
► **Facciamo chiarezza**

All'interno del concetto - in senso lato - di «corruzione» vi rientrano due diversi concetti:

- *La corruzione in senso penalistico: quali fattispecie di reato di cui agli artt. 318, 319, 319 ter, 320 c.p.*
- *La «corruzione» intesa quale condotta potenzialmente prodromica alla corruzione stessa ma rientrante comunque all'interno della sfera di interesse del legislatore*



corruzione in senso lato



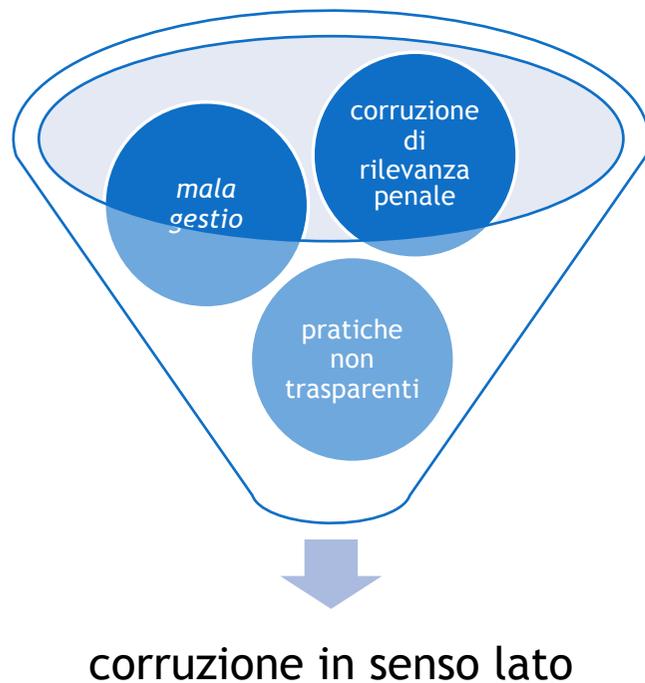
corruzione in senso penalistico

- art. 318 c.p.
- art. 319 c.p.
- art. 319 ter c.p.

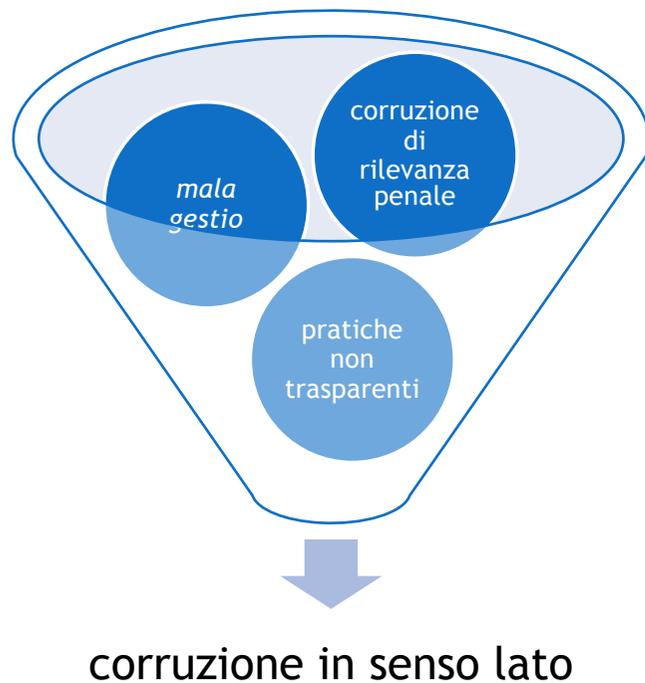
le altre forme

- *mala gestio*
- adozione di pratiche non trasparenti
- Negligenze macroscopiche

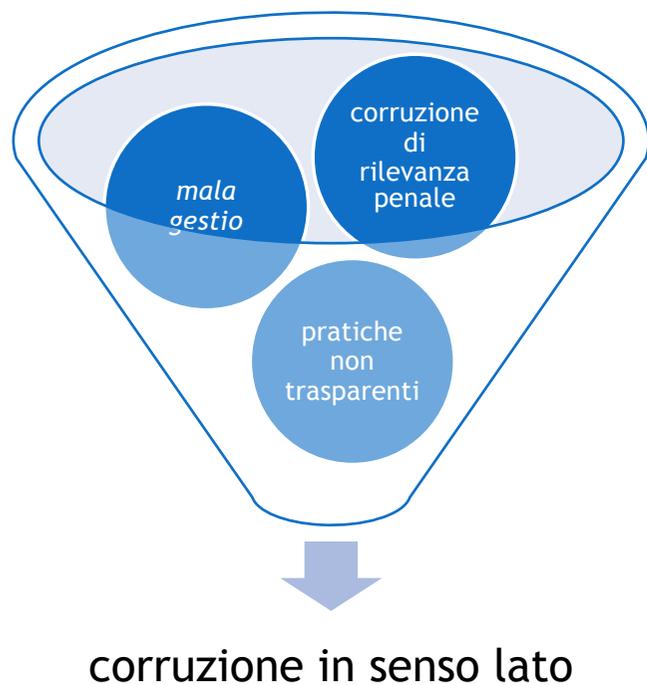
*** *La distinzione, nella maggior parte dei casi, riguarda l'elemento soggettivo*



Il legislatore è interessato alla corruzione in senso lato - e non solo alla corruzione in senso stretto, certamente più grave - e quindi tutto il sistema preventivo è finalizzato a schermare anche le forme di corruzione che non rientrano nel concetto di penalmente rilevante



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



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

La strategia di contrasto alla corruzione

Il contrasto alla corruzione nel sistema italiano si snoda attraverso due principali “leve”:

- ▶ l’azione repressiva, perno tradizionale;
- ▶ l’azione preventiva, perno innovativo.

“La democrazia di un Paese – ha affermato il Presidente dell’Anac, dott. Busia - si tutela grazie ad una profonda e diffusa cultura dell’anticorruzione, che veda partecipi tutti i soggetti: società civile, istituzioni, singoli, imprese”.

L'azione repressiva

***la proliferazione dei reati contro la
P.A. configurabili:
un focus sulla casistica delle gare di
appalto pubbliche***

La repressione della corruzione

La repressione trova compimento **nel diritto penale**, tradizionale strumento di contrasto dei fenomeni delittuosi e, in specie, della corruzione.

- ▶ Corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- ▶ Corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.);
- ▶ Corruzione in atti giudiziari (art. 319 ter c.p.)
- ▶ Induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.)
- ▶ Traffico di influenze illecite (art. 346 bis c.p.)

Gli interventi legislativi degli ultimi anni in punto di repressione della corruzione sono complessivamente caratterizzati per un affinamento delle fattispecie, per una maggiore pervasività degli strumenti investigativi e per un gravoso inasprimento del trattamento sanzionatorio.

Pubblico Ufficiale art. 357 c.p.:

- ▶ per “pubblico ufficiale” si intende «chiunque eserciti una pubblica funzione **legislativa, giudiziaria o amministrativa**”, specificandosi che “è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della Pubblica Amministrazione e dal suo svolgersi per mezzo dei poteri autoritativi e certificativi».

Alcuni esempi di pubblico ufficiale:

- direttore dei lavori di opere pubbliche
- componenti di una commissione di gara di appalto
- responsabile unico del procedimento nell’ambito di una gara di appalto
- funzionari della pubblica amministrazione
- insegnanti di una scuola pubblica
- sindaco di un comune
- consiglieri comunali
- assessori



Incaricato di pubblico servizio art. 358 c.p.:

L'art. 358 c.p. riconosce la qualifica di «incaricato di un pubblico servizio» a tutti «coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio», intendendosi per tale «un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

Alcuni esempi di incaricati di pubblico servizio:

- titolari di concessioni amministrative
- Collaboratore scolastico
- conducente di un mezzo di trasporto pubblico
- medico convenzionato con il SSN



I reati contro la Pubblica amministrazione in generale

- ▶ Sono disciplinati dall'art. 314 c.p. fino all'art. 335 bis c.p.
- ▶ Il loro regime è stato particolarmente aggravato dal legislatore negli ultimi anni attraverso numerose riforme tra cui:
 - L. 86/1990
 - L. 234/1997
 - L. 190/2012 c.d. L. Severino
 - L. 69/2015
 - L. 3/2019 c.d. Spazzacorrotti
 - Dlgs. 75/2020 che recepisce la Direttiva Pif
 - Dlgs. 150/2022 c.d. riforma Cartabia

I reati contro la Pubblica amministrazione in generale

- ▶ il bene giuridico leso è il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione tutelato dalla costituzione ai sensi dell'art. 97.
- ▶ Il patteggiamento è subordinato all'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato ai sensi dell'art. 444 co. 1 ter c.p.p. che prevede che «*Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 322-bis del codice penale, l'ammissibilità della richiesta di cui al comma 1 è subordinata alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato.*»
- ▶ L'art. 322 ter c.p. prevede la confisca per equivalente del prezzo e del profitto del reato
- ▶ Prima inseriti nel catalogo di cui all'art. 4 bis O.P. poi espunti dalla riforma Cartabia

La L. 3/2019 c.d. Spazzacorrotti in particolare:

- ▶ amplia l'ambito applicativo e **inasprisce le pene accessorie** conseguenti alla condanna per reati contro la P.A. Si fa riferimento, ad esempio, all'**incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione** e all'**interdizione dai pubblici uffici**, che vengono rese perpetue in caso di condanna superiore a 2 anni di reclusione.
- ▶ modifica la disciplina della **sospensione condizionale della pena**, subordinando la concessione, in caso di delitti contro la P.A., al pagamento della riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione lesa e consentendo al giudice di non estenderne gli effetti alle pene accessorie;
- ▶ consente una più estesa applicazione delle pene accessorie per alcuni reati contro la pubblica amministrazione, eliminando gli automatismi procedurali che ne limitano attualmente l'ambito, ad esempio intervenendo sulla disciplina del patteggiamento;
- ▶ aumenta la durata delle **sanzioni interdittive** che possono essere comminate alle società e agli enti riconosciuti amministrativamente responsabili di una serie di reati contro la P.A.;
- ▶ aumenta la pena per il delitto di **corruzione per l'esercizio della funzione**;
- ▶ abroga il delitto di millantato credito, ricomprendendo anche questa condotta nel delitto di **traffico di influenze illecite**;
- ▶ prevede una **causa di non punibilità** per colui che collabora con la giustizia, a patto che vi sia una confessione spontanea che intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato;
- ▶ consente, anche in relazione ai delitti di corruzione, al giudice dell'impugnazione di accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di provvedere comunque alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito;
- ▶ modifica le fattispecie di **corruzione tra privati** previste dal codice civile per prevedere la procedibilità d'ufficio;

Perché tale inasprimento?

- ▶ a livello mondiale l'ONU si è attivato per sconfiggere la corruzione con la convenzione di Merida ratificata dall'Italia nel 2005.
- ▶ Il trattato riconosce l'importanza di misure sia preventive che punitive, indirizza la natura transfrontaliera della corruzione con interventi di cooperazione internazionale e di restituzione dei proventi della corruzione.



perché? A livello europeo

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2023

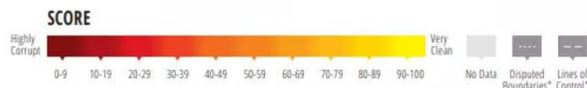
EUROPEAN UNION

64/100

AVERAGE SCORE



SCORE	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	COUNTRY/TERRITORY
90	Denmark	60	Latvia
87	Finland	60	Spain
82	Sweden	57	Czechia
79	Netherlands	56	Italy
78	Germany	56	Slovenia
78	Luxembourg	54	Poland
77	Ireland	54	Slovakia
76	Estonia	53	Cyprus
73	Belgium	51	Malta
71	Austria	50	Croatia
71	France	49	Greece
61	Lithuania	46	Romania
61	Portugal	45	Bulgaria
		42	Hungary



*The designations employed and the presentation of material on this map follow the UN practice to the best of our knowledge and as of January 2024. They do not imply the expression of any opinion on the part of Transparency International concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

#CPI2023

www.transparency.org/cpi

This work from Transparency International (2024) is licensed under CC BY-ND 4.0

<https://it.euronews.com/business/2024/01/30/corruzione-in-aumento-in-europa-lallerta-di-transparency-international>

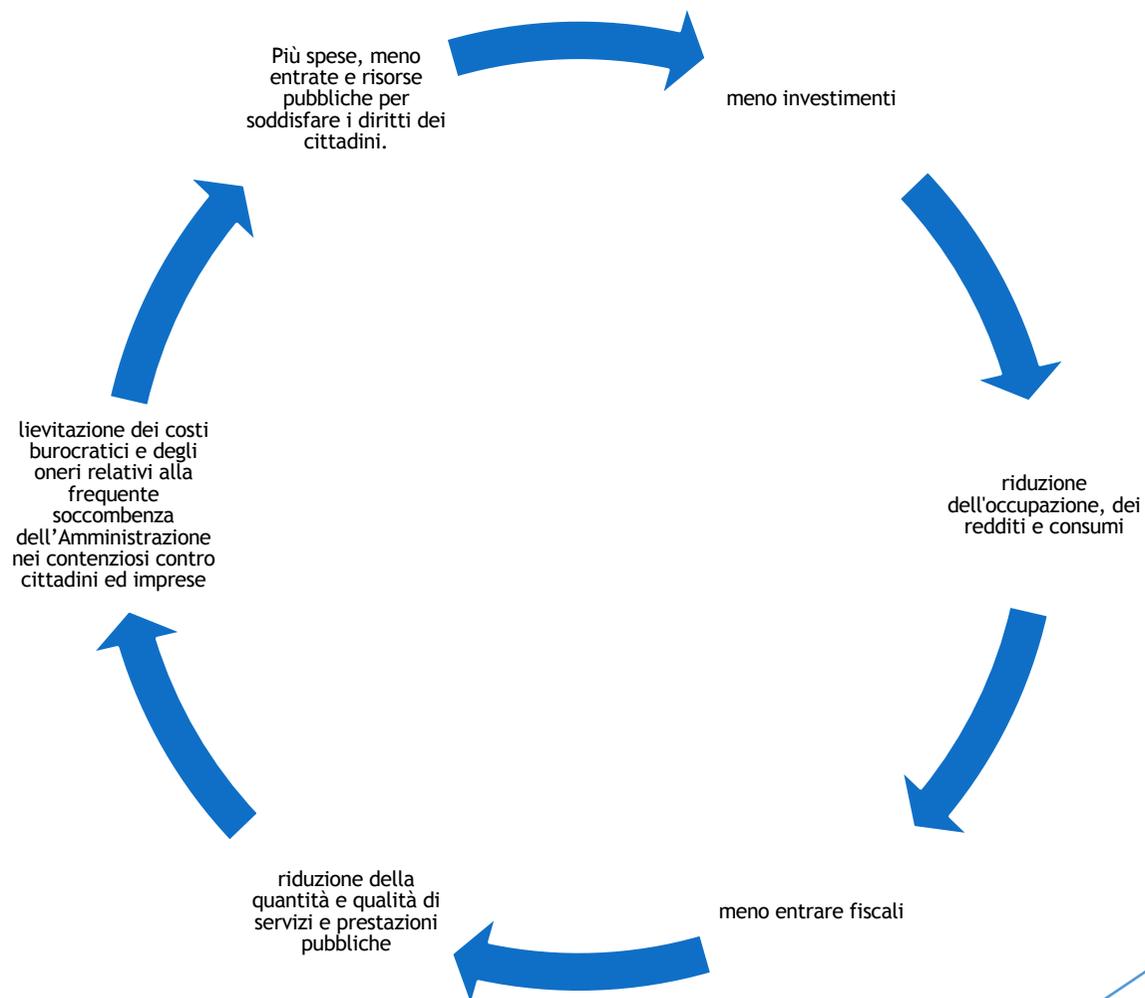
perché? A livello europeo

- Una recente ricerca internazionale (del centro di ricerca Rand) stima che la corruzione costa all'economia dei paesi europei oltre **900 miliardi di euro l'anno** ed a quella italiana **almeno 237 miliardi**, pari a circa il 13% del Pil.
- L'esperienza empirica e gli studi più accreditati⁽¹⁾ dimostrano che il proliferare del fenomeno corruttivo causa i seguenti effetti negativi:
 - allontana gli investimenti stranieri più degli elevati livelli di tassazione;
 - ostacola la realizzazione di insediamenti produttivi ed infrastrutture;
 - inquina l'utilizzo delle risorse pubbliche;
 - alimenta la criminalità e l'evasione fiscale;
 - mina la competitività delle imprese;
 - falsa la concorrenza;
 - ostacola la meritocrazia;
 - moltiplica il contenzioso;
 - falcia le entrate tributarie e priva i cittadini di prestazioni essenziali.



⁽¹⁾ (World Economic Forum, la Bertelsmann, Foundation, l'Economist Intelligence, Unite e il World JusticeProjectRule of Law Index)

- Tutto ciò crea un circolo vizioso che zavorra i processi di sviluppo e deprime l'ambiente economico:



perché? A livello europeo



- L'Europa vuole rafforzare la lotta comune alla corruzione su tutto il territorio UE dettando una disciplina armonizzata per tutti gli Stati membri;
- Il diritto penale, tuttavia, esula dal principio di attribuzione di cui all'art. 5 TUE;
- L'UE vuole invece inserire un obbligo di tutela penale e quindi di criminalizzazione;
- Tra queste vi rientra anche l'inasprimento della fattispecie dell'abuso di ufficio che ad oggi è al vaglio nel nostro Parlamento la sua abrogazione

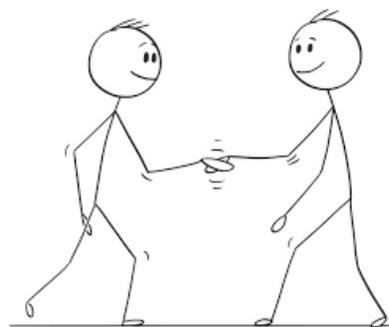
Le fattispecie presenti all'interno del nostro ordinamento



concussione



Induzione indebita



corruzione

Art. 317 c.p.: la concussione

*Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio che, abusando della sua qualita' o dei suoi poteri, **costringe** taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilita', e' punito con la reclusione da sei a dodici anni.*



Spesso assimilata all'estorsione, la concussione avviene quando un pubblico ufficiale, abusando della sua qualità o delle sue funzioni, costringe o induce qualcuno a dargli o promettergli del denaro o altra utilità

Art. 317 c.p.: la concussione

- Serve sempre la costrizione
- Che deve avvenire tramite l'abuso o della qualità del pubblico ufficiale oppure dei suoi poteri
- È punito solo il pubblico ufficiale mentre non è punito il privato che è persona offesa dal reato
- Si differenzia dall'induzione proprio per la condotta costrittiva



Art. 319 quater c.p.: l'induzione indebita

Salvo che il fatto costituisca piu' grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualita' o dei suoi poteri, **induce taluno** a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilita' e' punito con la reclusione da sei anni a dieci anni e sei mesi.

È punito anche il privato indotto



I casi c.d. borderline



Il privato non ha altra alternativa se non quella di accettare la dazione del denaro o di altra utilità



Il privato ha un'alternativa ossia quella di non accettare perché non vi è costrizione

Il *discrimen* deve ravvisarsi nella costrizione

Un caso del Tribunale di Modena

imputato per

Il reato di cui all'art. 317 c.p. perché, abusando dei poteri connessi alla qualità di dirigente Responsabile dell'Edilizia Privata- Urbanistica del Comune di _____, imponeva al geometra sig. _____ il pagamento della somma di 15.000 in contanti per agevolare un pratica edilizia della società _____(di cui era socio lo stesso Geom. _____) relativa a un terreno sito in _____ in via _____, nonché un'altra pratica edilizia personale della famiglia di _____ relativa ad un terreno sito in _____.

I denari venivano corrisposti in maniera frazionata mediante consegna di piccole somme contanti nelle mani del Dirigente _____ fra ottobre 2010 e gennaio 2012, fino all'importo parziale di 10.500 euro (di tale somma, quella di euro 1000, consegnata materialmente al dirigente _____ in data 23.11.2010.

Il 27.6.2012, in occasione della corresponsione di una ulteriore dazione di 500 euro, che il dirigente _____ aveva sollecitato al Geom. _____, il dirigente veniva arrestato in flagranza di reato.



Un caso del Tribunale di Modena

P.Q.M.

Visti gli artt. 533-535 c.p.p.,

dichiara

_____ responsabile del delitto ascrittogli e lo condanna alla pena di anni 5 di reclusione, oltre al pagamento delle spese processuali.

Visto l'art. 317 *bis* c.p.,

dichiara

lo stesso imputato interdetto in perpetuo dai pubblici uffici.

Visto l'art. 32 c.p.,

dichiara

l'imputato in stato di interdizione legale durante la pena.

Visto l'art. 32 *quater* c.p.,

dichiara

l'imputato incapace di contrattare con la Pubblica Amministrazione per la durata di anni due.

Visto l'art. 322 *ter* c.p.,

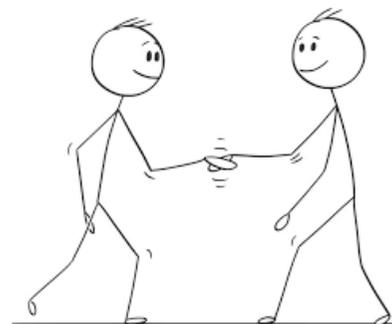
ordina

la confisca della somma di € 10.500,00 nei confronti di _____.



Le corruzioni

- ▶ **Art. 318 c.p. «Corruzione per l'esercizio della funzione».** Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per se' o per un terzo, denaro o altra utilita' o ne accetta la promessa e' punito con la reclusione da tre a otto anni.
- ▶ **Art. 319. «Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio».** Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per se' o per un terzo, denaro od altra utilita', o ne accetta la promessa, e' punito con la reclusione da sei a dieci anni.
- ▶ **319-ter. «Corruzione in atti giudiziari».** Se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo, si applica la pena della reclusione da sei a dodici anni.



CHE COSA SIGNIFICA «CORRUZIONE»

- ▶ **Definizione tratta dalla norma ISO 37001**
- ▶ *“...offrire, promettere, dare, accettare o sollecitare un indebito vantaggio (che potrebbe essere di natura finanziaria o non finanziaria), direttamente o indirettamente ed indipendentemente dalla posizione ricoperta, in violazione delle leggi applicabili, come incentivo o ricompensa per una persona che agisce o che si astenga dall’agire in relazione all’esercizio delle funzioni di quella stessa persona...”*

Riconoscere la corruzione

Alcuni elementi

- ▶ Tra gli indebiti vantaggi, possiamo inserire il **denaro** - a prescindere dall'importo -, ma anche **qualsivoglia altra utilità**: assunzioni, consulenze, donazioni, sponsorizzazioni...
- ▶ Per integrare la corruzione è sufficiente la **semplice promessa**, non seguita poi da alcuna dazione: «**ti assumerò il figlio se mi fai vincere la gara di appalto**»
- ▶ È punita anche la mera istigazione alla corruzione, ovvero una offerta o una promessa non accettata dalla controparte: «**Caro Ispettore, chiuda un occhio su quella non conformità e non applichi sanzioni che sapremo come accordarci...**»



TIPOLOGIE DI CORRUZIONE

Corruzione attiva e passiva

► **Attiva:** Dare una tangente

azione deliberata di chiunque **promette o dà, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico o altra utilità** ad un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio o ad un privato, **per sè stesso o per terzi, per agire o rifiutare di agire conformemente ai suoi doveri o nell'esercizio delle sue funzioni** in violazione degli obblighi inerenti al suo ufficio o degli obblighi di fedeltà

► **Passiva:** accettare una tangente

azione deliberata di un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio o di un privato che, **direttamente o indirettamente, richiede o riceve vantaggi di qualsivoglia tipo**, per sè stesso o per terzi, **o accetta promesse o vantaggi**, per agire o rifiutare di agire conformemente ai suoi doveri o nell'esercizio delle sue funzioni violando gli obblighi inerenti al suo ufficio o gli obblighi di fedeltà

► Tipologie di «corruzione»

Esempi di corruzione attiva e passiva

Attiva

«Ciao Alex, sono sufficienti 500 euro per assumere mio nipote?...Che ne dici? Ti garantisco che è un eccellente lavoratore. Non te ne pentirai!»

«Caro Assessore, compreremo sicuramente le derrate nel negozio di suo figlio se avremo l'opportunità di aggiudicarci la gara di appalto»

Passiva

«Caro Paolo, se mi offri una bella vacanza, faremo sicuramente affari con la società di tuo fratello»

«Ci servirebbero nuove attrezzature da cucina...che ne dite di fare questo investimento per noi in cambio di una proroga del contratto pubblico?»

Tipologie di «corruzione»



Corruzione diretta e indiretta

Diretta → atto di corruzione posto in essere da un soggetto verso un altro

Indiretta → atto di corruzione posto in essere da una terza parte che agisca per conto di un altro soggetto

Tipologie di «corruzione»

Esempi di corruzione diretta e indiretta

Diretta

«Se ti offrissi 500 € riusciresti a farmi assumere con contratto a tempo indeterminato?»

«Possiamo accordarci per una consulenza tramite la società che di fatto gestisci, per ottenere quell'appalto?»

Indiretta

«Mio zio è disposto a darti una carica importante all'interno di una delle sue società se tu assumessi mia moglie»

«Se sponsorizzerete la Onlus del mio collega, vi farò avere l'aggiudicazione della nuova gara di appalto per le mense ospedaliere»

Un caso del tribunale di Alessandria

Imputati

del delitto di cui agli art. 319 - 321 c.p. perché, _____ in qualità di vice presidente del CdA della società _____ s.r.l., consegnava, tramite la mediazione di _____ (agente/rappresentante della società s.r.l.), a _____ (membro della commissione aggiudicatrice della fornitura di dispositivi di protezione nella manipolazione di farmaci antiblastici occorrenti all'ASL di Asti, all'ASL di Alessandria e all'Azienda Ospedaliera S Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria, gara ANAC N. *****, bandita con determinazione del dirigente responsabile della struttura complessa economato-logistica-approvigionamenti-patrimoniale dell'ASL AL di Alessandria nr. **** del *****) gioielli in oro (segnatamente un paio di orecchini ni oro rosa e topazi azzurri del valore di euro 640,00) per l'aggiudicazione alla società _____s.r.l. del lotto ___ per €781.020.00 e del lotto 1 per €23.000 di tale fornitura, avvenuta con determinazione dirigenziale nr. **** del *****.



Un caso del tribunale di Alessandria

Imputati

Dell'illecito amministrativo di cui agli artt. 5 comma 1 lettera a) e 25 comma 2 d.lgs. 231/2001, per il reato di cui agli articoli 81 cpv., 319 e 321 c.p. commesso con nelle modalità di cui al capo 1) nel suo interesse ed a suo vantaggio da _____, vice presidente del C.dA. della società _____ s.r.l.



Altre tipologie di «corruzione»



Alcune forme deviate di prassi amministrative

Esistono forme deviate di prassi amministrative che possono integrare fatti di corruzione in senso lato:

- Clientelismo;
- Porte girevoli.

Clientelismo

Clientelismo

Pratica disonesta per cui personaggi influenti o individui inseriti in amministrazioni pubbliche instaurano un sistema di favoritismi e scambi fondato sull'assegnazione arbitraria di risorse, benefici o posti di prestigio nel panorama politico-sociale con chi non avrebbe alcun titolo per godere di tali favori

Porte girevoli *c.d. pantouflage*



Porte girevoli *c.d. pantouflage*

Quello delle cosiddette “porte girevoli” (revolving doors o pantouflage) è un meccanismo che vede il passaggio diretto di alcuni politici (o dirigenti pubblici), una volta dismessa la carica pubblica, ad aziende private, società di consulenza e studi legali. Le aziende private reclutano ex politici e alti funzionari per sfruttarne le reti di conoscenze e il potere di influenza, ma non solo: è successo che l’assunzione a ruoli apicali all’interno dell’azienda venga usata come merce di scambio per “gratificare” alcune decisioni positive per l’azienda assunte durante il precedente mandato.

Porte girevoli

Tale pratica è proibita dalla legge italiana con il D.lgs. 165 del 2001 che stabilisce che nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, **i dipendenti pubblici non possono essere assunti o svolgere incarichi per gli stessi privati, oggetto dei loro precedenti provvedimenti.** I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di tale divieto sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti.

Vigila su questi casi l'ANAC.

Evitare questa pratica deve essere al centro del PTPC.

Porte girevoli: dalle linee guida Anac

Tabella 10 - Soggetti a cui si applica il divieto di *pantouflage*.

A chi si applica il <i>pantouflage</i>
Nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 165/2001: <ul style="list-style-type: none">✓ Ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato✓ Ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato✓ Ai titolari degli incarichi di cui all'art. 21 del d.lgs. 39/2013
A coloro che negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico: <ul style="list-style-type: none">✓ rivestano uno degli incarichi di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 39/2013, secondo quanto previsto all'art. 21 del medesimo decreto

Rientrano nei “poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni”, sia provvedimenti afferenti specificamente alla conclusione di contratti per l’acquisizione di beni e servizi per la PA, sia provvedimenti adottati unilateralmente dalla pubblica amministrazione, quale manifestazione del potere autoritativo, che incidono, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari.

Porte girevoli: dalle linee guida Anac

Tabella 11 - Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione esclusi dall'ambito di applicazione del *pentouflage*

Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione <u>esclusi</u> dall'ambito di applicazione del <i>pentouflage</i>
Società <i>in house</i> della pubblica amministrazione di provenienza dell'ex dipendente pubblico
Enti privati costituiti successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente che non presentino profili di continuità con enti già esistenti

Porte girevoli: dalle linee guida Anac

1. *Acquisizione delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di pantouflage*

Gli uffici competenti per materia, quali l'Ufficio risorse umane o gli uffici che si occupano di contratti pubblici:

- ✓ inseriscono all'interno dei contratti di assunzione del personale specifiche clausole anti-*pantouflage*;
- ✓ acquisiscono, da parte di soggetti che rivestono qualifiche potenzialmente idonee all'intestazione o all'esercizio di poteri autoritativi e negoziali la dichiarazione di impegno a rispettare il divieto di *pantouflage*;

Vale precisare che con riferimento ai soggetti che negli enti pubblici economici e negli enti in controllo pubblico ricoprono una delle cariche di cui all'art. 1 del d.lgs. 39/2013, il soggetto tenuto ad acquisire le dichiarazioni relative al rispetto del divieto di *pantouflage*, da rendere al momento della nomina, è l'amministrazione conferente l'incarico, mentre il soggetto deputato alle verifiche sulle dichiarazioni è l'ente presso cui l'incarico è svolto.

Oltre alle dichiarazioni da parte del dipendente, l'amministrazione/ente acquisisce anche la dichiarazione dell'operatore economico - in base all'obbligo previsto all'interno dei bandi o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici - di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

Porte girevoli: dalle linee guida Anac

Ai fini dell'accertamento e del monitoraggio delle predette cause ostative, è previsto:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di pantouflage;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di pantouflage, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto.

Porte girevoli: dalle linee guida Anac

- ❑ In caso di sussistenza della causa ostativa all'assunzione, la Società si astiene dallo stipulare il contratto.
- ❑ Nel caso in cui la Società venga a conoscenza della causa solo successivamente, provvede a risolvere il relativo contratto ed a darne comunicazione al R.P.C.T.
- ❑ A tal fine verranno inserite apposite clausole nei contratti stipulati a far data dall'adozione del presente P.T.P.C.T.



Altri reati contro la Pubblica amministrazione: il peculato

Peculato. Art. 314 c.p.

Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, se ne appropria, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e sei mesi.

Si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni quando il colpevole ha agito al solo scopo di fare uso momentaneo della cosa, e questa, dopo l'uso momentaneo, è stata immediatamente restituita.

Art. 314 c.p.

Alcune considerazioni:

- Il presupposto della condotta è il possesso o la disponibilità della cosa. Per **possesso** la dottrina è concorde nel non considerarlo alla stregua del possesso civile, ma nel ritenerlo quale potere di fatto sul bene, direttamente collegato ai poteri e ai doveri funzionali dell'incarico ricoperto, adottando quindi un concetto più ampio. L'affiancamento poi della **disponibilità** chiarisce che anche la possibilità di disporre la cosa a prescindere dalla materiale detenzione è idonea ad integrare, sussistenti gli altri elementi, il reato in esame.

Entrambi poi devono trovare la loro ragione nell'**ufficio** o il **servizio** svolto dai soggetti pubblici, essendo quindi il titolo in virtù del quale possiedono la cosa, distinguendosi così dall'appropriazione indebita , che non richiede tale requisito.

Art. 314 c.p.

Alcune considerazioni:

- Il soggetto privato può rispondere del reato se:
 - Concorre con il pubblico ufficiale / incaricato di pubblico servizio, istigandolo, ovvero agevolandone in qualsiasi modo la condotta;
 - In ragione di un particolare rapporto contrattuale con la PA può rivestire egli stesso la qualifica di pubblico/ufficiale incaricato di pubblico servizio (es. riscossione delle rette delle mense per conto dei comuni appaltanti)

Art. 314 c.p.

Alcune esemplificazioni:

- La società, in qualità di *extraneus*, concorre con il pubblico ufficiale **sollecitando quest'ultimo ad emettere mandati di pagamento per prestazioni non rese, nella consapevolezza di quest'ultimo della fittizietà dell'esborso;**
- Un dipendente della società, agendo quale incaricato di pubblico servizio, **effettua riscossione di denaro per conto della pubblica amministrazione committente, omettendone poi il versamento alla pubblica amministrazione;**
- Un dipendente della società, agendo quale incaricato di pubblico servizio, **si appropria di attrezzature di proprietà della pubblica amministrazione committente, destinandole ad altri impieghi a vantaggio della società, senza il consenso della pubblica amministrazione committente.**

Altri reati contro la Pubblica amministrazione: l'abuso d'ufficio

Abuso d'ufficio. Art. 323 c.p.

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

Art. 323 c.p.

Alcune considerazioni:

Con la novella del 2020, il legislatore ha **fortemente ridimensionato l'abuso d'ufficio**, arretrando in modo corrispondente l'avamposto della tutela penale nel settore della p.a.:

1. è stata esclusa la rilevanza della violazione di norme contenute in regolamenti: l'abuso potrà infatti essere integrato solo dalla violazione di “regole di condotta...previste dalla legge o da atti aventi forza di legge”, cioè da fonti primarie;
2. si è precisato che rileva la sola inosservanza di regole di condotta “specifiche” ed “espressamente previste” dalle citate fonti primarie;
3. si è altresì precisato che rilevano solo regole di condotta “dalle quali non residuino margini di discrezionalità”.

Art. 323 c.p.

Art. 323 c.p.

Alcune considerazioni:

- Detti interventi sembrano aver avuto l'effetto di:
 - a. escludere dall'area della punibilità la violazione dei principi generali (art. 97 Cost.);
 - b. espungere dall'area del penalmente rilevante la violazione di regolamenti;
 - c. attribuire rilevanza alle sole regole che non implicano l'esercizio di un potere discrezionale di qualsiasi tipologia (politica, amministrativa, tecnica), togliendo dunque rilevanza anche alle ipotesi di c.d. eccesso di potere.

Art. 323 c.p.

Alcune considerazioni:

- La seconda forma della condotta tipica, rappresentata dalla **violazione dell'obbligo di astensione**, non toccata dalla novella del 2020, riguarda invece ipotesi in cui l'obbligo di astensione è imposto a determinati soggetti pubblici da una norma giuridica oppure in presenza di una un'interferenza intenzionale fra esercizio del potere pubblico e interessi privati dell'agente.
- Quando l'abuso di ufficio si concretizza nella violazione del dovere di astensione non è necessario individuare alcuna violazione di specifiche regole di condotta perché possa ritenersi configurato il reato.

Art. 323 c.p.

Alcune considerazioni:

- Ai fini della configurabilità del reato, per entrambe le condotte, è poi richiesto che si verifichino l'uno o l'altro degli eventi che completano la fattispecie: un "ingiusto vantaggio patrimoniale" all'agente o ad un terzo, ovvero un "ingiusto danno ad altri".
- L'ingiustizia dell'evento, in uno con l'ingiustizia della condotta, integra il requisito della c.d. "doppia ingiustizia" che connota la fattispecie in parola.

Art. 323 c.p.

Alcune considerazioni:

- Il vantaggio è preso in considerazione nella sola accezione patrimoniale, consistendo in qualsiasi utilità economicamente apprezzabile e suscettibile di valutazione economica, sia essa connotata da intrinseca patrimonialità o derivi dalla creazione di una condizione più favorevole sotto il profilo economico.
- Quanto al danno, esso non deve essere necessariamente a connotazione patrimoniale, potendo ad esempio riguardare anche la sfera della personalità, in quanto la norma dà rilievo a qualunque forma di intenzionale prevaricazione realizzata dal pubblico funzionario.

Art. 323 c.p.

Alcune esemplificazioni:

- Un dipendente della società istiga il Responsabile unico del procedimento suggerendogli di non contestare una penale dovuta alla società per violazione del contratto di appalto, non sussistendo circa la irrogazione della predetta penale alcuna discrezionalità da parte del pubblico ufficiale tenuto ad applicarla;
- Un dipendente della società istiga il pubblico ufficiale ottenendo ingiustamente una autorizzazione per la quale difettano tuttavia in radice i presupposti per la concessione;
- Un dipendente della società istiga il pubblico ufficiale suggerendogli di concedere una proroga del contratto di appalto *contra legem*, anziché procedere ad una nuova gara di appalto;
- Il responsabile unico del procedimento, per favorire la società alle cui dipendenze opera un proprio congiunto, attribuisce somme in realtà non dovute, liquidando compensi superiori a quelli pattuiti contrattualmente.

Oggi l'abuso di ufficio è oggetto di una riforma che mira alla sua abrogazione:

- Il 12 febbraio è stato approvato in prima lettura al Senato il DDL Nordio, che prevede tra le plurime novità, l'abolizione del reato di abuso d'ufficio.
- **La ratio è quella di superare la c.d. «paura della firma» e rendere più celere la burocrazia senza che il dipendente pubblico abbia paura delle ripercussioni.**
- Vengono riportati nella Relazione dati statistici al riguardo: “solo” 18 condanne nel 2021 per abuso d'ufficio in dibattimento di primo grado; ancora alto il numero di iscrizioni nel registro degli indagati (4745 nel 2021 e 3938 nel 2022, e di questi procedimenti 4121 sono stati archiviati nel 2021 e 3536 nel 2022).
- La riforma è oggetto di numerose critiche sia da parte della giurisprudenza che da parte dell'Unione europea che al contrario mira a rafforzare la fattispecie.

Art. 323 c.p.

Altri reati contro la Pubblica amministrazione: il traffico di influenze illecite

Art. 346 bis c.p.

Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi

La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o *((altra utilità.*

La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o *altra utilità* riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio.

Le pene sono altresì aumentate se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie *o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio*

Art. 346 bis c.p.

- l'obiettivo perseguito dal legislatore è stato quello di tipizzare, con una fattispecie incriminatrice *ad hoc*, le condotte di coloro che trafficavano influenze illecitamente, dettandone di conseguenza la distinzione con il traffico lecito di influenze (cd. lobbyng).
- Mira a punire le condotte prodromiche alla corruzione infatti vi è la clausola di salvaguardia iniziale
- Può essere commesso dal privato che da un Pubblico ufficiale e in questo caso è aggravato
- Viene escluso espressamente il c.d. «venditore di fumo» che resta punito dal reato di truffa di cui all'art. 640 c.p.

esemplificazioni relative alle modalità con cui concretamente il reato in esame può manifestarsi nella realtà:

- ✓ un esponente della società, vantando relazioni vere o asserite con esponenti dell'amministrazione regionale, ad esempio nel senso di favorire l'ottenimento di finanziamenti pubblici, si fa dare denaro o altra utilità come prezzo della mediazione illecita;
- ✓ un esponente della società, vantando relazioni vere o asserite con esponenti dell'amministrazione regionale, ad esempio nel senso di intervenire sul sistema dei controlli regionali nell'ambito della ricostruzione post-sisma, si fa dare denaro o altra utilità come prezzo della mediazione illecita;
- ✓ un dipendente pubblico vantando relazioni vere o asserite con altri pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio del medesimo ufficio, ad esempio nel senso di favorire l'ottenimento di finanziamenti pubblici, si fa dare denaro o altra utilità come prezzo della mediazione illecita.

Art. 346 *bis* c.p.

L'attenuante di cui all'art. 323 bis

Se i fatti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-quater, 320, 322, 322-bis e 323 sono di particolare tenuità, le pene sono diminuite.

Per i delitti previsti dagli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis, per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite, la pena è diminuita da un terzo a due terzi

La collaborazione di cui all'art. 323 ter c.p.

Non è punibile chi ha commesso taluno dei fatti previsti dagli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 353, 353-bis e 354 se, prima di avere notizia che nei suoi confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti e, comunque, entro quattro mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili.

La non punibilità del denunciante è subordinata alla messa a disposizione dell'utilità dallo stesso percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente, ovvero all'indicazione di elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma.

La causa di non punibilità non si applica quando la denuncia di cui al primo comma è preordinata rispetto alla commissione del reato denunciato. La causa di non punibilità non si applica in favore dell'agente sotto copertura che ha agito in violazione delle disposizioni dell'articolo 9 della legge 16 marzo 2006, n. 146

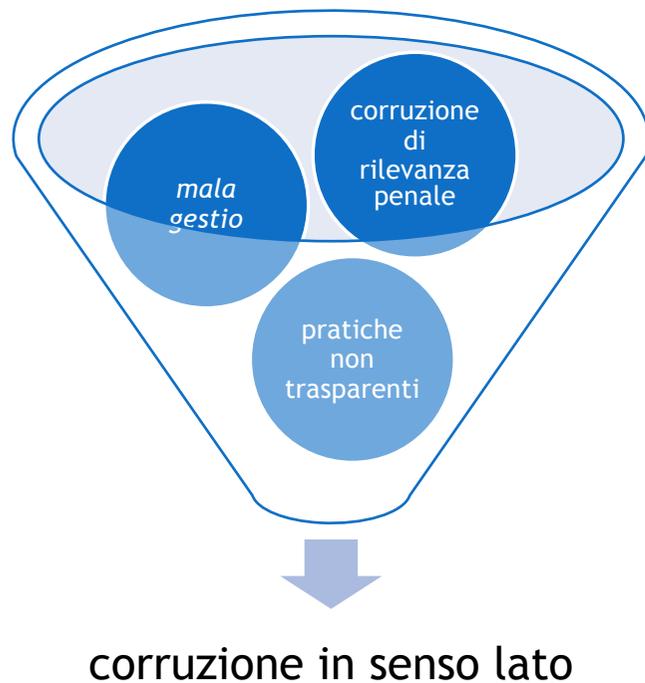
La collaborazione di cui all'art. 323 ter c.p.

- ▶ entrambe le disposizioni rispondano alla volontà del legislatore di introdurre un **climax ascendente di premialità** di cui possono beneficiare i soggetti che, dopo aver commesso un reato contro la PA, si decidano a collaborare con la giustizia.
- ▶ oggi, colui che decide volontariamente e liberamente di far emergere il fenomeno corruttivo, che altrimenti rimarrebbe ricompreso nella cd. **cifra oscura**, può vedersi riconoscere diversi benefici che vengono calibrati in modo differente a seconda del grado del suo apporto collaborativo.
- ▶ Essa dovrebbe così svolgere una funzione bidirezionale: quella general-preventiva, finalizzata ad **evitare ex ante l'insorgenza del patto corruttivo**, sia per mancanza di fiducia, sia per paura che una delle due parti denunci l'altra; e quella repressiva, **ex post, rendendo maggiormente appetibile il premio** che l'ordinamento riconosce a colui che decide di denunciare la commissione del reato contro la PA.

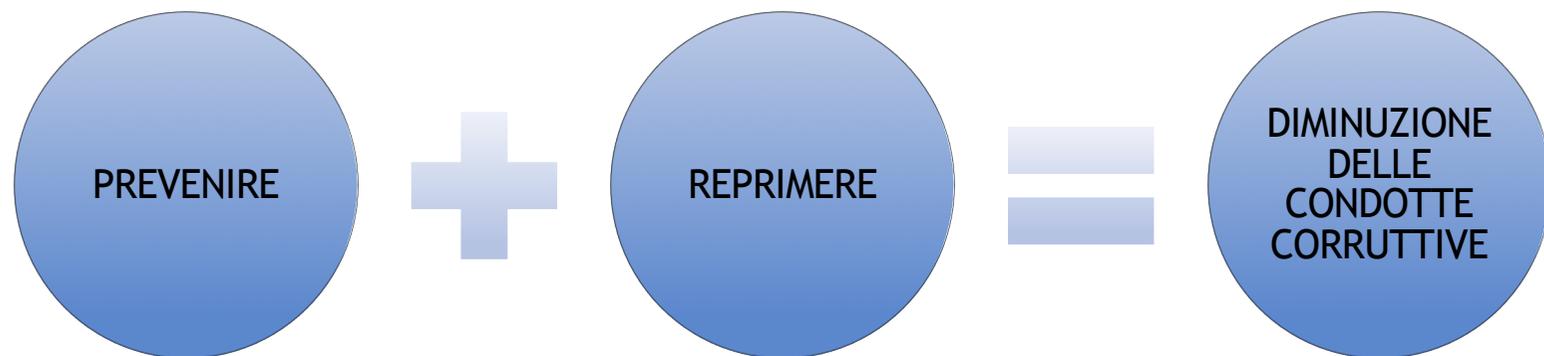
II PARTE

i modelli di prevenzione della corruzione





Il concetto di corruzione che, come vedremo, viene preso a riferimento nel Piano Nazionale Anticorruzione ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati (cd. "*maladministration*").



La prevenzione della corruzione: il quadro normativo

- ▶ Legge 190/2012: “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”
- ▶ D.lgs. 33/2013: “riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”
- ▶ D.lgs. 39/2013: “disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”

La prevenzione della corruzione: il quadro normativo

- ▶ D.P.R. 62/2013: “codice di comportamento dei dipendenti pubblici”
- ▶ D.lgs. 90/2014: “misure urgenti per la trasparenza amministrativa ...”;
- ▶ D.lgs. 97/2016: “revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza...”;
- ▶ D.lgs. 50/2016: “codice di contratti pubblici”
- ▶ L. 3/2019: «c.d. Spazzacorrotti»
- ▶ d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, ha potenziato il ruolo
- ▶ d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, il quale, in attuazione della Direttiva UE 1937/2019, ha innovato la disciplina dell’istituto del whistleblowing

La prevenzione della corruzione: il quadro normativo

- ▶ Nuovo approccio al concetto di “corruzione”: si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via;
- ▶ Mutamento di prospettiva: **dalla repressione alla prevenzione.**

I soggetti che vengono in rilievo e che analizzeremo



L'ANAC adotta il Piano Nazionale Anticorruzione (che è definito atto di indirizzo) ed esercita poteri ispettivi



L'organo di indirizzo dell'ente individua il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico, con piena autonomia ed effettività; definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPC



Il responsabile della prevenzione della corruzione entro il 15 dicembre di ogni anno, trasmette all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta



L'OIV verifica che i PTPC e verifica i contenuti della relazione sui risultati dell'attività svolta dal responsabile in rapporto agli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza



Prevenire la corruzione, promuovere la trasparenza e la cultura della legalità

I settori di intervento



ANAC: le funzioni e il ruolo dell'Autorità Anticorruzione

- ▶ È un **organismo indipendente**
- ▶ Unisce il controllo e la vigilanza nel settore dei controlli pubblici al sistema di prevenzione della corruzione
- ▶ In termini generali, la sua attività è quella di **vigilare per prevenire la corruzione** creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e al contempo aumentare l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano tra l'altro appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della pubblica amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese.

ANAC: le funzioni e il ruolo dell'Autorità Anticorruzione

- ▶ Compito dell'Autorità è orientare le scelte ed i comportamenti delle Pubbliche amministrazioni per renderle conformi al dettato normativo e alla strategia globale di prevenzione della corruzione non solo esplicando l'attività di vigilanza, ma anche operando interventi di tipo consultivo e regolatorio.

ANAC: le funzioni e il ruolo dell'Autorità Anticorruzione

- ▶ In termini generali, svolge funzioni in materia di:
 - ▶ Prevenzione della corruzione
 - ▶ Trasparenza
 - ▶ Incompatibilità/inconferibilità degli incarichi
 - ▶ Contratti pubblici

ANAC: le funzioni e il ruolo dell'Autorità Anticorruzione

Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione: art. 32 D.L. 90/2014

► *2 rationes:*

1. la prima è quella di evitare che le doverose indagini della magistratura penale su fatti illeciti connessi alla gestione di appalti possano impedire e/o ritardare la conclusione di opere pubbliche, soprattutto quando esse abbiano importanza strategica per il Paese;
2. la seconda, invece, è di evitare che l'esigenza comunque di completamento dei lavori non si traduca in un (indiretto) vantaggio per l'autore dell'illecito, consentendogli cioè, dopo essersi aggiudicato in modo non legittimo un appalto per un lavoro pubblico e/o una fornitura, di conseguire il profitto del proprio illecito, ottenendo gli utili conseguenti l'attività.

I PIANI ANTICORRUZIONE

Il Piano di prevenzione della corruzione (PPC), perno “procedurale” e/o “funzionale” del sistema, è articolato su due livelli:

- ▶ **Nazionale (PNA):** adottato dall’Anac con un procedimento aperto alla partecipazione, di validità triennale, sottoposto ad aggiornamenti annuali: attraverso di esso, l’Autorità fornisce a tutte le pubbliche amministrazioni tenute ad adottarlo a livello “decentrato” le indicazioni di carattere generale.
- ▶ **Locale (PTPC):** ciascuna amministrazione adotta un proprio piano - Piano TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE -, coerente con le indicazioni del Piano nazionale, che sviluppi la propria azione di “gestione del rischio” corruzione, adattando le indicazioni nazionali da tradursi in previsioni dettagliate e vincolanti. Le scelte fatte saranno poi verificate e migliorate anno per anno, ma soprattutto “testate” dall’esperienza. Così, il verificarsi di un episodio di corruzione, di condanna per cattiva gestione delle risorse pubbliche, di una sanzione disciplinare per violazione dei doveri dei funzionari o di una segnalazione al responsabile o all’Autorità, sarà da considerare evento significativo cui dovrà corrispondere una rivalutazione del rischio e dell’adeguatezza delle misure, nella prospettiva di un loro rafforzamento.



Il Piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione

Piano Nazionale Anticorruzione

Aggiornamento 2023

Delibera n. 605 del 19 dicembre 2023

Il PNA, in quanto **atto di indirizzo**, contiene indicazioni che impegnano le amministrazioni allo svolgimento di attività di analisi della realtà amministrativa e organizzativa nella quale si svolgono le attività di esercizio di funzioni pubbliche e di attività di pubblico interesse esposte a rischi di corruzione e all'adozione di concrete misure di prevenzione della corruzione.

Si tratta di un modello che **contempera l'esigenza di uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione con l'autonomia organizzativa**, spesso costituzionalmente garantita, delle amministrazioni nel definire esse stesse i caratteri della propria organizzazione e, all'interno di essa, le misure organizzative necessarie a prevenire i rischi di corruzione rilevati.

Piano Nazionale Anticorruzione

- ▶ Il PNA ha il compito di promuovere, presso le amministrazioni pubbliche, l'adozione di misure di prevenzione, oggettive e soggettive, della corruzione.
- ▶ Le misure di prevenzione **oggettiva** mirano, attraverso soluzioni organizzative, a ridurre ogni spazio possibile all'azione di interessi particolari volti all'improprio condizionamento delle decisioni pubbliche.
- ▶ Le misure di **prevenzione soggettiva** mirano a garantire la posizione di imparzialità del funzionario pubblico che partecipa, nei diversi modi previsti dall'ordinamento (adozione di atti di indirizzo, adozione di atti di gestione, compimento di attività istruttorie a favore degli uni e degli altri), ad una decisione amministrativa.
- ▶ La funzione primaria attribuita al nuovo Piano nazionale è quella di analizzare i settori maggiormente esposti al rischio corruzione ed "individuare gli obiettivi strategici per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale", in tal modo fornendo linee guida utili alle amministrazioni locali per la predisposizione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC).

Piano Nazionale Anticorruzione aggiornamento 2023-2024

- ▶ Molto utile la Tabella a p. 18 e ss denominata «Esemplificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione del Nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 36/2023)».

Norma	Possibili eventi rischiosi	Possibili Misure
<p>Art. 50, d.lgs. 36/2023 Appalti sotto soglia comunitaria</p> <p>In particolare fattispecie di cui al comma 1: per gli appalti di servizi e forniture di importo fino a 140 mila € e lavori di importo inferiore 150 mila € affidamento diretto, anche senza consultazione di più OO.EE.</p>	<p>Possibile incremento del rischio di frazionamento artificioso oppure che il calcolo del valore stimato dell'appalto sia alterato in modo tale da non superare il valore previsto per l'affidamento diretto.</p>	<p>Previsione di specifici indicatori di anomalia, anche sotto forma di <i>alert</i> automatici nell'ambito di sistemi informatici in uso alle amministrazioni.</p> <p>Al fine dell'individuazione degli indicatori di anomalia si suggeriscono le seguenti azioni volte a predisporre le basi dati in uso alle amministrazioni:</p> <ol style="list-style-type: none">1) analisi di tutti gli affidamenti il cui importo è appena inferiore alla soglia minima a partire dalla quale non si potrebbe più ricorrere all'affidamento diretto. Ciò al fine di individuare i contratti sui quali esercitare maggiori controlli anche rispetto alla fase di esecuzione e ai possibili conflitti di interessi;2) analisi degli operatori economici per verificare quelli che in un determinato arco temporale risultano come gli affidatari più ricorrenti;

Nella tabella 2) sono indicate sinteticamente le tipologie di misure che possono essere adottate.

Tabella 2) - Tipologie misure

Tipologie misure
misure di trasparenza (ad es. tracciabilità informatica degli atti, aggiornamento periodico degli elenchi degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti, puntuale esplicitazione nelle decisioni a contrarre delle motivazioni della procedura di affidamento)
misure di controllo (ad es. verifiche interne, monitoraggio dei tempi procedurali, con particolare riferimento agli appalti finanziati con i fondi del PNRR, ricorso a strumenti informatici che consentano il monitoraggio e la tracciabilità degli affidamenti diretti fuori MePA per appalti di lavori, servizi e forniture)
misure di semplificazione (ad es. utilizzo di sistemi gestionali per il monitoraggio di gare e contratti; reportistica periodica derivante dalla piattaforma di approvvigionamento digitale)
misure di regolazione (ad es. circolari esplicative recanti anche previsioni comportamentali sugli adempimenti e la disciplina in materia di subappalto, al fine di indirizzare comportamenti in situazioni analoghe e per individuare quei passaggi procedurali che possono dar luogo ad incertezze)
misure di organizzazione (ad es. rotazione del personale, formazione specifica dei RUP e del personale)
Utilizzo di check list per diverse tipologie di affidamento. Si tratta di strumenti operativi che consentono <i>in primis</i> un'attività di autocontrollo di primo livello da parte dei soggetti chiamati a redigere la documentazione della procedura di affidamento, al fine di supportare la compilazione "guidata" degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale; nonché un successivo controllo/supervisione dei medesimi atti da parte di soggetti diversi (ufficio contratti, RPCT, controlli interni ecc.)
Stipula di patti di integrità e previsione negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito, di accettazione degli obblighi, in capo all'affidatario, ad adottare le misure antimafia e anticorruzione ivi previste in sede di esecuzione del contratto



Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione

- ▶ In base a quanto disposto dalla stessa legge n. 190, il piano di prevenzione (PTPC) delle singole amministrazioni risponde a più esigenze:
- individuare le attività, anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel PNA, nell'ambito delle quali "è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti";
- prevedere, per le attività ad alto rischio, meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere, con particolare riguardo a queste stesse attività, obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione;
- definire le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali situazioni di conflitto di interesse;
- individuare obblighi di trasparenza "ulteriori" rispetto a quelli già previsti dalla legge.

- ▶ Il PTPC è uno strumento teso all'**individuazione di misure concrete** da verificare successivamente quanto all'efficacia,
- ▶ Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.
- ▶ Il Piano è un documento di **natura programmatica** che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.
- ▶ Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione **sistematizza e descrive un "processo"**- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.

- ▶ Attraverso la predisposizione del P.T.P.C., in sostanza, l'amministrazione è tenuta ad attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti.
- ▶ Il P.T.P.C. quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi.
- ▶ Nell'ambito della strategia di prevenzione della corruzione, il P.T.C.P. si pone la finalità di perseguire i tre seguenti obiettivi principali:
 1. ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione;
 2. aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione;
 3. creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

- ▶ Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali.
- ▶ A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).
- ▶ Il PTPCT costituisce un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.

La violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è **fonte di responsabilità disciplinare** (l. 190/2012, art. 1, co. 14).

Tale previsione è confermata all'art. 1, co. 44 della l. 190/2012 secondo cui la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento/etico, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, sono fonte di responsabilità disciplinare.



Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione Chi deve adottarli?

2.2 Le Amministrazioni e gli enti che adottano il PTPCT o le misure integrative al “modello 231”

È ad oggi confermata, ai sensi della legge n. 190/2012:

- ✓ l'adozione del PTPCT, per gli enti pubblici economici, per le amministrazioni e gli enti indicati nella tabella 2¹¹.

Tabella 2 - Amministrazioni/enti tenuti ad adottare il PTPCT

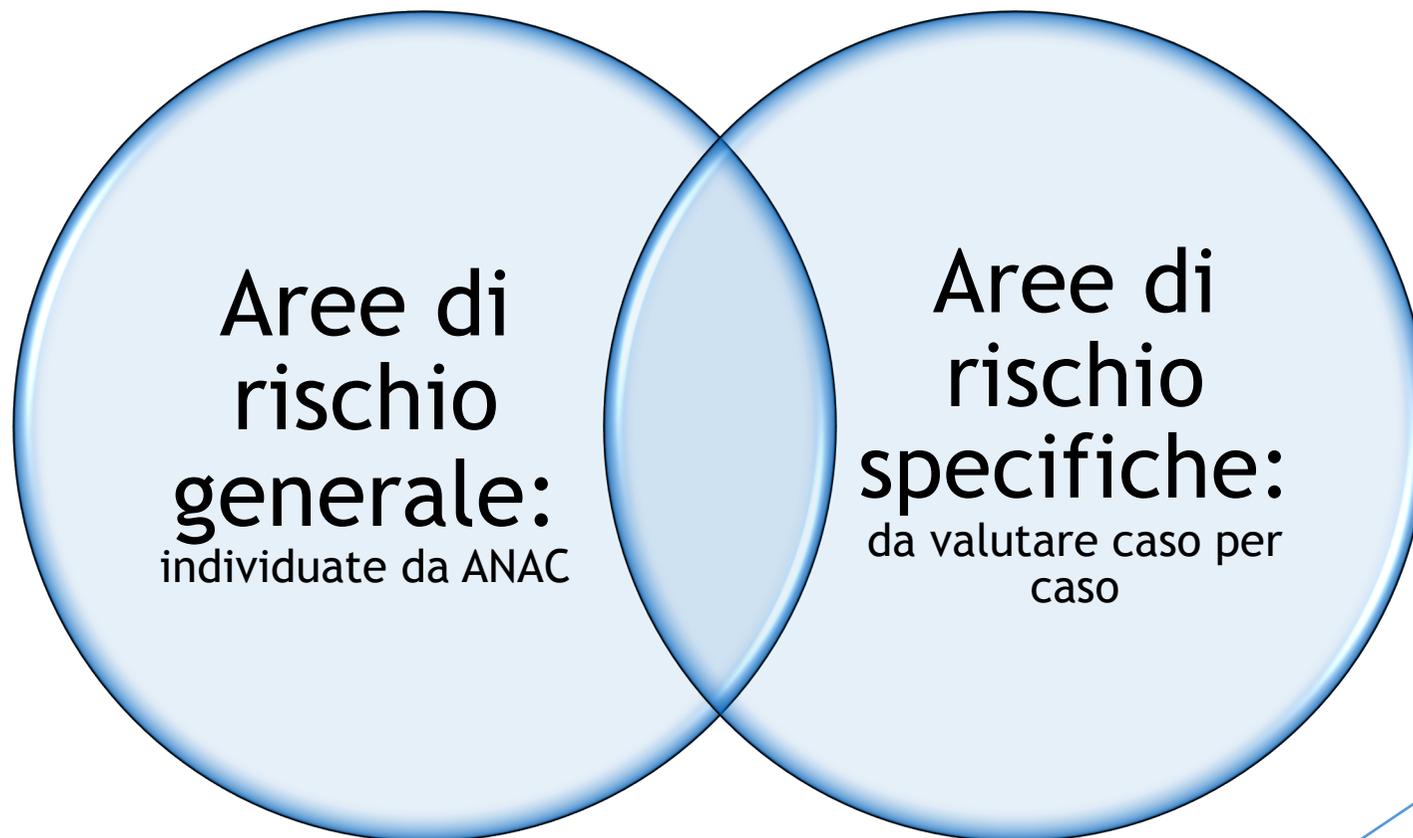
Amministrazioni/enti tenuti ad adottare il PTPCT (o misure integrative dei MOG 231 per gli e.p.e.)
Enti pubblici economici, comprese l'Agenzia del demanio e l'Agenzia delle entrate - riscossione
Ordini professionali ¹² se non tenuti per legge ad adottare i piani confluiti nel PIAO diversi dalla programmazione prevenzione della corruzione e trasparenza (per i piani confluiti nel PIAO cfr. D.M. 30 giugno 2022, n. 132 "Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione")
Autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione
Scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative

l'adozione di misure per prevenire fenomeni di corruzione e illegalità integrative del “modello 231”, ove adottato, ovvero un documento che tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, in coerenza con le finalità della l. n. 190/2012¹³ per le società e gli enti indicati nella tabella 3.

Tabella 3 - Soggetti che adottano misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231 ovvero un documento che tiene luogo del PTPCT

Soggetti che adottano misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231 ovvero un documento che tiene luogo del PTPCT
Società in controllo pubblico, anche congiunto e anche indiretto, escluse le società quotate
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in possesso dei requisiti di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 33/2013

Nel P.T.C.T. rilevano due aree di rischio



Nel P.T.C.T. rilevano due aree di rischio

**Aree di
rischio
generale:**
individuate da ANAC

- ▶ CONTRATTI DI APPALTO
- ▶ GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO
- ▶ SELEZIONE E ASSUNZIONE DEL PERSONALE
- ▶ INCARICHI E NOMINE
- ▶ ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI

Nel P.T.C.T. rilevano due aree di rischio

**Aree di
rischio
specifiche:**
da valutare caso per
caso

- ▶ PARTECIPAZIONE A BANDI E GESTIONE DEI FINANZIAMENTI E CO-FINANZIAMENTI
- ▶ PROCESSO DI ACQUISIZIONE E GESTIONE DEI PROGETTI (RER, SOCI E/O ENTI AFFIDANTI)
- ▶ PARTECIPAZIONE DI FIGURE DI _____ A COMMISSIONI DI GARA NOMINATE DA STAZIONI APPALTANTI
- ▶ GESTIONE DEI PROGETTI E DEI BANDI PER CONTO DI STAZIONI APPALTANTI;
- ▶ GESTIONE DELLE EVENTUALI SITUAZIONI DI CONFLITTI DI INTERESSE PER ESPONENTI APICALI DI _____.

Quanto alla stima del livello di esposizione al rischio di un evento di corruzione, il valore finale è stato calcolato come il prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto:

Rischio (E) = Probabilità(E) x Impatto(E):

1. la probabilità che si verifichi uno specifico evento di corruzione deve essere valutata raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (ad esempio, eventi di corruzione specifici già occorsi in passato, segnalazioni pervenute all'amministrazione, notizie di stampa), che di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso; tale valutazione deve essere eseguita dal responsabile al meglio delle sue possibilità di raccolta di informazioni ed operando una conseguente, attenta valutazione di sintesi al fine di rappresentare la probabilità di accadimento dell'evento attraverso una scala crescente su 5 valori: molto bassa, bassa, media, alta, altissima;
2. l'impatto viene valutato calcolando le conseguenze che l'evento di corruzione produrrebbe:
 - a) sull'amministrazione in termini di qualità e continuità dell'azione amministrativa, impatto economico, conseguenze legali, reputazione e credibilità istituzionale, etc.;
 - b) sugli stakeholders (cittadini, utenti, imprese, mercato, sistema Paese), a seguito del degrado del servizio reso a causa del verificarsi dell'evento di corruzione.⁹⁸

<u>AREE A RISCHIO GENERALI</u>	<u>RISCHIO INERENTE</u>	<u>RISCHIO RESIDUO</u>
CONTRATTI DI APPALTO -	ALTO	MEDIO
GESTIONE DELLE ENTRATE, DELLE SPESE E DEL PATRIMONIO	MEDIO	BASSO
SELEZIONE E ASSUNZIONE DEL PERSONALE	ALTO	MEDIO
INCARICHI E NOMINE	ALTO	MEDIO
ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI	ALTO	MEDIO

- **RISCHIO INERENTE:** probabilità x impatto

- **RISCHIO RESIDUO:** La *Determinazione del Rischio Residuo* si ottiene dalla combinazione tra il *rischio inerente* e la *valutazione del sistema di controllo*.

Misure di prevenzione della corruzione

- ▶ Per gestire le aree di rischio sopra indicate l'ente è tenuto ad adottare misure di prevenzione finalizzate a ridurre il rischio c.d. residuo delle singole aree (che deve essere qualificato come «basso» o «medio»)
- ▶ Le anzidette misure, come sottolinea l'Autorità Nazionale Anticorruzione, possono essere distinte in due differenti categorie:
 - ❖ misure di prevenzione “generali”: sono rivolte principalmente al sistema complessivo della prevenzione della corruzione e intervengono in maniera trasversale sull'intero sistema organizzativo dell'ente
 - ❖ misure di prevenzione “specifiche”: attengono a problemi specifici concernenti l'attività specifica dell'Ente, individuati nella fase di analisi dei rischi specifici

Le misure generali di prevenzione della corruzione

- ▶ Codice di comportamento
- ▶ Doveri di astensione
- ▶ Rotazione degli incarichi (ove possibile)
- ▶ Inconferibilità e incompatibilità
- ▶ Revolving doors/pantouflage
- ▶ Whistleblowing

Misure generali di prevenzione della corruzione

▶ Codice di comportamento:

Tra le misure di maggior rilevanza in chiave anticorruzione vi è l'adozione del Codice di comportamento "aziendale" ai sensi dell'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo n.165/01 (art. 1, comma 2, dpr 62/2013).

- ▶ Il Codice introduce alcune misure più stringenti rispetto al testo del decreto presidenziale.
- ▶ In ogni caso è sottoposto al riesame con cadenza di norma annuale, ai fini del suo aggiornamento.
- ▶ L'ufficio procedimenti disciplinari opera in raccordo con il Responsabile della Prevenzione della Corruzione anche ai fini di un'adeguata formazione del personale e delle altre attività previste dall'art. 15, comma 3, d.p.r. 62/2013.

Misure generali di prevenzione della corruzione

▶ Codice di comportamento:

Le potenziali violazioni attengono ai seguenti ambiti:

1. prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali;
2. rapporti con il pubblico;
3. correttezza e buon andamento del servizio;
4. collaborazione attiva dei dipendenti e degli altri soggetti cui si applica il codice per prevenire fenomeni di corruzione e di malamministrazione;
5. comportamento nei rapporti privati.

Come noto, la violazione delle disposizioni in esso contenute è fonte di responsabilità disciplinare, da accertare all'esito del correlato procedimento.

Misure generali di prevenzione della corruzione

► Doveri di astensione

Come noto, l'istituto dell'astensione in caso di conflitto d'interesse è disciplinato da un complesso di disposizioni normative (art. 6 bis della legge. 241/1990, artt. 6 e 7 del d.P.R. 62/2013 e, per i dipendenti dell'A.N.AC., art. 3 del Codice di comportamento) ai sensi delle quali tutti i dipendenti sono tenuti ad astenersi dallo svolgimento delle attività inerenti le proprie mansioni nel caso in cui ricorra una situazione di conflitto d'interessi, anche potenziale, o qualora ricorrano ragioni di opportunità e convenienza.

Il flusso procedurale attualmente osservato è il seguente:

il dipendente deve rilasciare le dichiarazioni in materia di conflitto di interesse in tre casi:

- a) al momento dell'assunzione;
- b) nel caso venga assegnato ad un diverso ufficio;
- c) ogniqualvolta le sue condizioni personali si modificano in modo tale da configurare un'ipotesi di conflitto di interesse.

Misure generali di prevenzione della corruzione

- ▶ Rotazione degli incarichi (ove possibile)

La “rotazione del personale” costituisce una misura di prevenzione della corruzione che può avere un particolare rilievo nel limitare fenomeni di “mala gestio” e corruzione.

Al fine di identificare gli uffici da sottoporre prioritariamente a rotazione sono state prese in considerazione le valutazioni degli eventi a rischio riportate dai dirigenti responsabili nelle matrici di mappatura “processi - attività”.

Misure generali di prevenzione della corruzione

► Inconferibilità e incompatibilità

Come noto, la disciplina in tema di inconferibilità di incarichi dirigenziali e di incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali è contenuta nel decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

Annualmente, mediante nota del Segretario Generale, viene rinnovata la richiesta nei confronti di tutti i dirigenti di aggiornare le proprie dichiarazioni in materia di assenza di cause di inconferibilità/incompatibilità all'assunzione dell'incarico ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/201321.

Acquisite dall'Ufficio Risorse umane le predette dichiarazioni vengono tempestivamente pubblicate nella sottosezione di terzo livello Dirigenti di II fasci/Dirigenti/Personale/Amministrazione trasparente.

La procedura, inoltre, è prontamente attivata in caso di conferimento di nuovi incarichi dirigenziali.

Misure generali di prevenzione della corruzione

► Pantouflage

16. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro.

Misura generale: Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro.				
Stato di attuazione al 1 gennaio 2024	Fasi e tempi di attuazione	Indicatori di attuazione	Risultato atteso	Soggetto responsabile
IN ATTUAZIONE	Acquisizione delle dichiarazioni di <i>pantouflage</i> rese dal personale cessato dal servizio nel corso dell'anno	Numero di dichiarazioni acquisite su numero di dipendenti cessati dal servizio che devono rendere la dichiarazione	100%	Dirigente dell'Ufficio Risorse Umane e Formazione
DA ATTUARE	Svolgimento delle verifiche con le modalità previste dal PTPC	Numero di dichiarazioni verificate sul campione selezionato.	100%	RPCT

Laddove emerga un'effettiva violazione della normativa di riferimento, come prescritto, il RPCT informerà l'Organo d'indirizzo ed intimerà al soggetto privato di risolvere il rapporto di lavoro o di collaborazione contrario alla legge.

una volta individuate le misure - generali e specifiche - si procede al monitoraggio e riesame.

Il monitoraggio e il riesame periodico costituiscono una fase fondamentale del processo di gestione del rischio attraverso cui verificare l'attuazione e l'adeguatezza delle misure di prevenzione nonché il complessivo funzionamento del processo stesso e consentire in tal modo di apportare tempestivamente le modifiche necessarie.

- ▶ **IL MONITORAGGIO** è un'attività continuativa di verifica dell'attuazione e dell'idoneità delle singole misure di trattamento del rischio. Per quanto riguarda il monitoraggio si possono distinguere due sotto-fasi:
 - ✓ il monitoraggio sull'attuazione delle misure di trattamento del rischio;
 - ✓ il monitoraggio sull'idoneità delle misure di trattamento del rischio;
- ▶ **il RIESAME** è un'attività svolta ad intervalli programmati che riguarda il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il P.T.C.T. deve coordinarsi con:

Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione è, infatti, necessario che i PTPCT siano coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti.

Si richiede un coordinamento necessario con:

- ▶ Il sistema di rilevazione della performance
- ▶ Il Processo di qualificazione delle stazioni appaltanti
- ▶ Parità di genere - Gender Equality Plan (GEP)
- ▶ I principi guida previsti dal nuovo codice dei contratti pubblici

P.T.C.T. e Performance

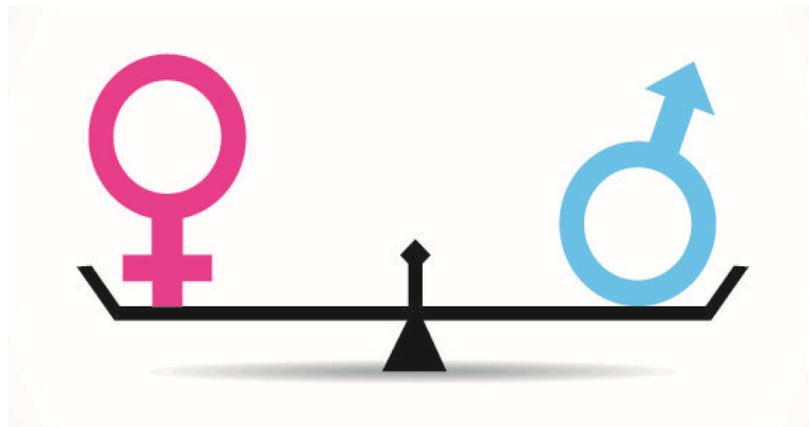
- ▶ Devono essere inclusi negli strumenti del ciclo della performance, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione delle misure previste nel PTPCT.
- ▶ In tal modo, le attività svolte per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT vengono introdotte in forma di obiettivi nel Piano della performance sotto il profilo della:
 - *performance* organizzativa e, cioè, attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, co. 1, lett. b), d.lgs. 150/2009); sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, co. 1, lett. e), d.lgs. 150/2009), al fine di stabilire quale miglioramento in termini di *accountability* riceve il rapporto con i cittadini l'attuazione delle misure di prevenzione;
 - *performance* individuale (art. 9 del d.lgs. 150/2009). Vanno inseriti gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al RPCT, ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono per prevenire il rischio di corruzione ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-bis), l-ter), l-quater) del d.lgs. 165/2001, ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale.

P.T.C.T. e Processo di qualificazione delle stazioni appaltanti

- ▶ ANAC ha approvato con la Delibera 441 del 28 settembre 2022 le Linee Guida che individuano i requisiti necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.
- ▶ Il nuovo sistema, che porterà a una riduzione delle stazioni appaltanti, è diventato operativo con l'entrata in vigore della riforma del codice appalti. Nella Delibera, l'Autorità individua i requisiti obbligatori per poter essere ammessi alla procedura di qualificazione per la progettazione e l'affidamento di lavori, servizi e forniture: l'iscrizione all'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (Ausa), una struttura organizzativa stabile e la disponibilità di piattaforme telematiche nella gestione delle procedure di gara.
- ▶ Inoltre, come stabilito dal PNA 2022, le stazioni appaltanti sono chiamate a controllare a chi effettivamente - in ultima istanza - è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente.

P.T.C.T. e Parità di genere - Gender Equality Plan (GEP)

- ▶ Tra gli elementi di attenzione trattati dal PNA 2022 vi è la parità di genere, come raccomandazione suggerita nel processo di definizione degli obiettivi generali e strategici di prevenzione della corruzione e trasparenza. In particolare si legge “Per favorire la creazione di valore pubblico, un’amministrazione dovrebbe prevedere obiettivi strategici, che riguardano anche la trasparenza, quali ad esempio: [...] promozione delle pari opportunità per l’accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione)”.



P.T.C.T. e I principi guida previsti dal nuovo codice dei contratti pubblici

- ▶ Tra le novità di maggior rilievo, l'aspetto più rilevante è rappresentato dall'introduzione - così come previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici - di alcuni principi generali, ossia quelli del **risultato**, della **fiducia** e dell'**accesso al mercato**.
- ▶ Il nuovo Codice enuncia inoltre il valore funzionale della concorrenza e della trasparenza, tutelate non come mero fine ovvero sotto il profilo di formalismi fine a sé stessi, ma come mezzo per la massimizzazione dell'accesso al mercato e il raggiungimento del più efficiente risultato nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici.
- ▶ Sempre come precisato dalla Relazione agli articoli e agli allegati al Codice, attraverso la codificazione dei suddetti principi, il nuovo Codice mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica).
- ▶ Il nuovo PTPCT 2024-2026 si ispira, pertanto, al pieno rispetto di tali principi.

IL PIAO

Piano integrato di attività e organizzazione

2.1 Le Amministrazioni che adottano il PIAO

Sono tenute ad adottare il PIAO le **pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001** con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le amministrazioni che hanno meno di 50 dipendenti adottano un PIAO semplificato⁸.

Tabella 1 - Le Amministrazioni tenute ad adottare il PIAO

Amministrazioni tenute ad adottare il PIAO in forma "integrale" - se con un numero di dipendenti pari o superiore a 50 - e in forma "semplificata" - se con meno di 50 dipendenti
Amministrazioni dello Stato
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo
Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane, Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, Enti territoriali di area vasta
Istituzioni universitarie e AFAM
Istituti autonomi case popolari, se non enti pubblici economici
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni
Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali
Amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale
Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)
Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, escluse quelle che hanno natura di enti pubblici economici
Autorità di sistema portuale ⁹
CONI
Ordini professionali ¹⁰ (se tenuti ad adottare per legge oltre alla sottosezione anticorruzione e trasparenza anche tutte le altre sottosezioni di cui al D.M. 30 giugno 2022, n. 132" <i>Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione</i> ")

IL PIAO

- ▶ il PIAO è stato introdotto dall'art. 6 del DL 80 del 9 giugno 2021 *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia* convertito in Legge 113 del 6 agosto 2021
- ▶ Il PIAO o **Piano integrato di attività e organizzazione** rappresenta per la Pubblica Amministrazione una sorta di **testo unico** della programmazione, nella prospettiva di semplificazione degli adempimenti a carico degli enti e di adozione di una **logica integrata** rispetto alle scelte fondamentali di sviluppo delle amministrazioni.
- ▶ **Si pone ad un livello più astratto e generale rispetto ai singoli PTPCT che se sono già stati predisposti diventano una sezione del PIAO;**
- ▶ Il principio che guida la definizione del PIAO è dato dalla volontà di superare la molteplicità, e conseguente frammentazione, degli strumenti di programmazione oggi in uso ed introdotti in diverse fasi dell'evoluzione normativa, e creare un piano unico di *governance* di un ente.

IL PIAO

Nello specifico si tratta di un documento di programmazione unico che accorpora:

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

Restano esclusi dall'unificazione soltanto i documenti di carattere finanziario.

I vantaggi: **grande semplificazione e visione integrata dei progressi delle amministrazioni.**

3.1 Come elaborare la sezione del PIAO sull'anticorruzione e sulla trasparenza in una logica di integrazione con le altre sezioni

Una integrazione degli strumenti di programmazione può realizzarsi in diversi modi, avendo tuttavia presente che, nel percorso avviato con l'introduzione del PIAO, **va mantenuto il patrimonio di esperienze maturato nel tempo dalle amministrazioni.**

L'intento del legislatore è quello di evitare un'impostazione del PIAO quale mera giustapposizione di Piani assorbiti dal nuovo strumento e di arrivare ad una reingegnerizzazione dei processi delle attività delle PP.AA., in cui gli stessi siano costantemente valutati sotto i diversi profili della *performance* e dell'anticorruzione, assistiti da adeguate risorse sia finanziarie che umane. Ciò ha riflessi anche sul modo di lavorare dei vari soggetti che contribuiscono alla predisposizione del PIAO, necessariamente improntato ad una maggiore collaborazione.

In questa fase iniziale, una prima integrazione nell'attività di pianificazione può riguardare i profili di seguito elencati. I principi generali sottesi sono validi anche per l'impostazione dei PTPCT o delle misure integrative del MOG 231 (cfr. *infra* § 4).

Gli obiettivi del PIAO

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR

revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi)

promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione)

incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli *stakeholder*, sia interni che esterni

miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "*Amministrazione trasparente*"

miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno

digitalizzazione dell'attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio

individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli *stakeholder* alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione

incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'ente anche ai fini della promozione del valore pubblico

miglioramento del ciclo della *performance* in una logica integrata (*performance*, trasparenza, anticorruzione)

promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche (ad esempio costituzione/partecipazione a Reti di RPCT in ambito territoriale)

consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della *performance*

integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT o della sezione Anticorruzione e trasparenza del PIAO e il monitoraggio degli altri sistemi di controllo interni

miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Amministrazione Trasparente

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione degli appalti pubblici e alla selezione del personale

coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

IL PIAO

Le linee guida del PIAO ci permettono di avere alcune informazioni a riguardo.

Il PIAO è diviso in 4 sezioni:

1. **Scheda anagrafica dell'amministrazione**
2. **Valore pubblico, performance e anticorruzione**
3. **Organizzazione e capitale umano**
4. **Monitoraggio**

1. Scheda anagrafica dell'amministrazione

Deve essere compilata con tutti i dati identificativi dell'amministrazione.



2. Valore pubblico, performance e anticorruzione

2a) Sottosezione di programmazione - Valore pubblico

In questa sottosezione l'amministrazione definisce i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna amministrazione, le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità, nonché 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.

2b) Sottosezione di programmazione - Performance

Tale ambito programmatico va predisposto secondo le logiche di performance management, secondo le Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica

2c) Sottosezione di programmazione - Rischi corruttivi e trasparenza

La sottosezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della legge n. 190 del 2012 e che vanno formulati in una logica di integrazione con quelli specifici programmati in modo funzionale alle strategie di creazione di valore.

Sezione 3. Organizzazione e capitale umano

3a) Sottosezione di programmazione - Struttura organizzativa

In questa sezione si presenta il **modello organizzativo** adottato dall'Amministrazione/Ente: organigramma; livelli di responsabilità organizzativa, n. di fasce per la suddivisione delle posizioni dirigenziali e simili (es. posizioni organizzative); ampiezza media delle unità organizzative in termini di numero di dipendenti in servizio; altre eventuali specificità del modello organizzativo, nonché gli eventuali interventi e le azioni necessarie per assicurare la sua coerenza rispetto agli obiettivi di valore pubblico identificati.

3b) Sottosezione di programmazione - Organizzazione del lavoro agile

In questa sottosezione sono indicati, secondo le più aggiornate Linee Guida emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, nonché in coerenza con i contratti, la strategia e gli obiettivi legati allo sviluppo di modelli innovativi di organizzazione del lavoro, anche da remoto (es. lavoro agile e telelavoro).

3c) Sottosezione di programmazione - Piano triennale dei fabbisogni di personale

Gli elementi della sottosezione sono: rappresentazione della consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente; programmazione strategica delle risorse umane; obiettivi di trasformazione dell'allocazione delle risorse; modifica della distribuzione del personale fra servizi/settori/aree; modifica del personale in termini di livello / inquadramento; strategia di copertura del fabbisogno; formazione del personale

4. Monitoraggio

Sezione 4. Monitoraggio

In questa sezione dovranno essere indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, incluse le rilevazioni di soddisfazione degli utenti, delle sezioni precedenti, nonché i soggetti responsabili.

Il monitoraggio delle sottosezioni “Valore pubblico” e “Performance”, avverrà in ogni caso secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b) del decreto legislativo n. 150 del 2009 mentre il monitoraggio della sezione “Rischi corruttivi e trasparenza”, secondo le indicazioni di ANAC. In relazione alla Sezione “Organizzazione e capitale umano” il monitoraggio della coerenza con gli obiettivi di performance sarà effettuato su base triennale da OIV/Nucleo di valutazione.

IL PIAO

- ▶ Se il Piano è omesso o assente saranno applicate le sanzioni di cui all'art. 10, comma 5, del d.lgs. 150/2009, cioè:
 - ✓ divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risulteranno avere concorso alla mancata adozione del PIAO
 - ✓ e il divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.
 - ✓ Si aggiunge anche la sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro prevista dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del d.l. 90/2014, riferita alla mancata approvazione della programmazione anticorruzione.

il ruolo del RPCT

Il Responsabile della prevenzione
della corruzione e della trasparenza

Chi lo nomina?

- La nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza compete agli organi di indirizzo delle amministrazioni.

È necessario uno specifico provvedimento di nomina per designare il RPCT?

- Per designare il RPCT è necessaria l'adozione di un apposito provvedimento dell'organo di indirizzo, conseguente alla valutazione circa la sussistenza dei requisiti necessari per lo svolgimento delle funzioni.

Deve essere un dirigente?

- Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato tra i dirigenti. Laddove possibile, è altamente consigliato attribuire l'incarico di RPCT in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati. Negli enti locali, per specifica disposizione legislativa (art. 1, co. 7, l. 190/2012) il RPCT è individuato, di norma, nel Segretario o nel dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione.

Quando può essere un dipendente?

- In strutture organizzative di ridotte dimensioni, in caso di carenza di posizioni dirigenziali, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può essere individuato in un dipendente con posizione organizzativa o, comunque, in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. Tale scelta deve in ogni caso essere opportunamente motivata.

Come sceglierlo?

- È opportuno selezionare il RPCT tra quei soggetti che abbiano adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, che siano dotati della necessaria autonomia valutativa e che non siano in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi. In questa ottica, al fine di garantire l'autonomia valutativa del RPCT, è opportuno che la scelta non ricada su un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario. Va, altresì, **evitato**, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione o ad uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. In ogni caso la scelta è rimessa all'autonoma determinazione degli organi di indirizzo di ogni ente o amministrazione..

*Può essere un
soggetto esterno?*

- L'incarico di RPCT deve essere affidato a un dipendente dell'amministrazione che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti. Il legislatore ha ribadito infatti che l'incarico di RPCT sia attribuito, di norma, a un dirigente di ruolo in servizio e ha previsto un specifico divieto di far elaborare il PTPCT - e quindi anche la sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO - a soggetti esterni. Pertanto, la nomina di un dirigente esterno all'amministrazione è da considerarsi come una eccezione.

Ha una durata?

- Al fine di evitare che l'attività del RPCT possa essere compromessa da una situazione di precarietà, l'incarico di RPCT deve avere una durata minima ragionevole, di almeno tre anni.

*si può separare la
figura del RPC da
quella del RT?*

- È possibile mantenere separate le due figure esclusivamente se esistono obiettive difficoltà organizzative (da motivare nei provvedimenti di nomina) tali da giustificare la distinta attribuzione dei due ruoli. Ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio, e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e sulla trasparenza.

il RPCT negli enti locali

- Negli enti locali, per specifica disposizione legislativa (art. 1, co. 7, l. 190/2012) il RPCT è individuato, di norma, **nel Segretario**, salvo diversa e motivata determinazione.
Considerate le modifiche normative previste dalla l. 124/2015, il d.lgs. 97/2016 ha espressamente contemplato la possibilità di affidare l'incarico anche a un dirigente apicale, salva una diversa e motivata determinazione dell'ente.

Come assume l'incarico il segretario?

- Negli enti locali, l'art. 1, co. 7, l. n. 190 del 2012 non deve essere interpretato nel senso di implicare l'automatica assunzione dell'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza da parte del segretario comunale, restando invece necessaria l'adozione di un apposito provvedimento di nomina da parte dell'organo di indirizzo, conseguente alla valutazione dell'amministrazione delle condizioni indicate dalla legge.

Chi lo nomina nei Comuni?

- Il sindaco nomina il RPCT in quanto organo di indirizzo politico-amministrativo, salvo che il singolo comune, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, abbia attribuito tale potere alla Giunta o al Consiglio.

Può il segretario comunale che riveste anche la qualifica di responsabile di un'area organizzativa essere il RPCT?

- Il segretario comunale, che riveste anche la qualifica di responsabile di un'area organizzativa con posizione apicale, può essere nominato RPCT se l'area organizzativa non corrisponde a settori tradizionalmente esposti al rischio corruzione (ad es., ufficio contratti e gestione del patrimonio), purché non sussistano in concreto cause di conflitto di interesse. In ogni caso, occorre valutare attentamente le conseguenze e gli oneri che il cumulo di funzioni in capo al RPCT può comportare. Negli enti di piccole dimensioni, al fine di evitare il cumulo di funzioni che possono creare situazioni di conflitto di interessi, può essere individuato quale RPCT un dipendente con posizione organizzativa.

I poteri in capo al segretario rimangono distinti?

- I poteri che possono essere esercitati in qualità di Segretario di un ente territoriale devono essere ben distinti da quelli che vengono esercitati come Responsabile della prevenzione della Corruzione e della trasparenza. Le funzioni esercitate rispondono a discipline di riferimento diverse costituite dal d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 per il Segretario Comunale e dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 per il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

► **Compiti e poteri del RPCT**

- L'art 1, co. 8, l. 190/2012, stabilisce che il RPCT **predispone** - in via esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) - **il Piano triennale** di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC) e lo sottopone all'Organo di indirizzo per la necessaria approvazione.
- L'art 1, co. 7, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT **segnali** all'organo di indirizzo e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) le **“disfunzioni”** (così recita la norma) inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indichi agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.
- L'art. 1 co. 9, lett. c) della medesima legge dispone che il PTPC preveda «obblighi di informazione nei confronti del soggetto chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano», con particolare riguardo alle attività ivi individuate.
- L'art 1, co. 10, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT **verifica l'efficace attuazione del PTPC e la sua idoneità** e propone modifiche dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione.
- La richiamata disposizione assegna al RPCT anche il compito di **verificare**, d'intesa con il dirigente competente, **l'effettiva rotazione degli incarichi** negli uffici maggiormente esposti ai reati di corruzione nonché quello di **definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti** destinati ad operare nelle aree a rischio corruzione.

- ▶ L'art. 1, co. 14, l. 190/2012 stabilisce che il RPCT **rediga la relazione annuale** recante i risultati dell'attività svolta tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPC.
- ▶ L'art. 43, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT, di norma, anche le funzioni di **Responsabile per la trasparenza**, attribuendo a tale soggetto “un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché **segnalando** all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i **casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione**”
- ▶ L'art. 5, co. 7, d.lgs. 33/2013 attribuisce al RPCT il compito di **occuparsi dei casi di riesame dell'accesso civico**: “Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni”.
- ▶ L'art. 15, co. 3 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62 stabilisce che il RPCT **cura la diffusione della conoscenza dei Codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale della loro attuazione, la pubblicazione sul sito istituzionale e la comunicazione all'ANAC dei risultati del monitoraggio.**

Il ruolo dell'OIV

Organismo indipendente di valutazione

- ▶ L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), o l'organismo con funzione analoghe, verifica la coerenza tra le misure di prevenzione della corruzione e le misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici. In particolare:
 1. **verifica**, anche utilizzando le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di pubblicazione, **che i PTPCT/ o le misure di prevenzione integrative del MOGG 231 o la sezione anticorruzione e trasparenza dei PIAO siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale** e che nella misurazione e valutazione delle performance o nella sezione dedicata alla performance del PIAO si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza;
 2. **verifica i contenuti della Relazione annuale del RPCT** recante i risultati dell'attività svolta che il RPCT è tenuto a trasmettere anche all'OIV, il quale può chiedere le informazioni e i documenti che ritiene necessari e effettuare audizioni di dipendenti.

Il ruolo dell'OIV

Organismo indipendente di valutazione

Va anche valorizzata la **collaborazione tra RPCT e OIV**, o strutture con funzioni analoghe, per la migliore integrazione tra la sezione anticorruzione e trasparenza e la sezione *performance* del PIAO.

A tal fine l'OIV (o l'organismo con funzioni analoghe) è chiamato a verificare:

- ▶ la coerenza tra obiettivi di contrasto al rischio corruttivo e di trasparenza inseriti nella sezione anticorruzione e in quella dedicata alla *performance* del PIAO, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori;
- ▶ che nella misurazione e valutazione delle *performance* si tenga conto degli obiettivi inerenti alla prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- ▶ le segnalazioni ricevute su eventuali disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure;
- ▶ i contenuti della Relazione annuale del RPCT e la coerenza degli stessi in rapporto agli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e trasparenza definiti nella sezione dedicata del PIAO e agli altri obiettivi individuati nelle altre sezioni. Nell'ambito di tale attività l'OIV si confronta sia con il RPCT - cui ha la possibilità di chiedere informazioni e documenti che ritiene necessari - che con i dipendenti della struttura multidisciplinare di cui sopra, anche attraverso lo svolgimento di audizioni.
- ▶ Qualora dall'analisi emergano delle criticità e/o la difficoltà di verificare la coerenza tra gli obiettivi strategici e le misure di prevenzione della corruzione con quanto illustrato nella Relazione stessa, l'OIV può suggerire rimedi e aggiustamenti da implementare per eliminare le criticità ravvisate, in termini di effettività e efficacia della strategia di prevenzione (c.d. scheda di rilevazione).

Il ruolo dell'OIV

- ▶ Agli OIV o agli organismi o agli altri soggetti con funzioni analoghe è richiesto di attestare l'assolvimento di alcuni obblighi di pubblicazione, concentrando l'attività di monitoraggio su quelli ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche.
- ▶ L'attestazione deve tener conto dello stato di pubblicazione dei dati al **31 maggio 2024**. I dati la cui pubblicazione si chiede di attestare, in particolare, sono:
 - ▶ a) Per le pubbliche amministrazioni
 - ▶ 1) Consulenti e collaboratori (art. 15)
 - ▶ 2) Performance (art. 10, co. 8, e art. 20)
 - ▶ 3) Enti controllati (art. 22)
 - ▶ 4) Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (artt. 26-27)
 - ▶ 5) Beni immobili e gestione patrimonio (art. 30)
 - ▶ 6) Controlli e rilievi sull'amministrazione (art. 31)
 - ▶ 7) Servizi erogati (art. 32)
 - ▶ 8) Pagamenti dell'amministrazione (artt. 4-bis, 33, 36 e 41, co. 1)
 - ▶ 9) Pianificazione e governo del territorio (art. 39)

Il ruolo dell'OIV

b) Per le società pubbliche

- ▶ 1) Consulenti e collaboratori (art. 15)
- ▶ 2) Selezione del personale (art. 19)
- ▶ 3) Performance (art. 20)
- ▶ 4) Enti controllati (art. 22)
- ▶ 5) Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (artt. 26-27)
- ▶ 6) Bilanci (art. 29)
- ▶ 7) Servizi erogati (art. 32)
- ▶ 8) Altri contenuti / accesso civico
- ▶ 9) Altri contenuti - PTPC (art. 10 d.lgs. 33/2013, art. 18, co. 5, d.lgs. 39/2013, l. 190/2012)

Il ruolo dell'OIV

- c) Per le società a partecipazione pubblica non di controllo
- ▶ 1) Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (artt. 26-27)
 - ▶ 2) Servizi erogati (art. 32 e solo per il SSN anche art. 41, co. 6)
 - ▶ 3) Altri contenuti / Accesso civico

Le novità di aprile 2024 (delibera n. 213)

Per maggior chiarezza, si riepiloga di seguito la tempistica dei diversi adempimenti.

Chi	Cosa	Quando
OIV o soggetto/organismo con funzioni analoghe	<u>Prepara</u> la scheda di rilevazione al 31 maggio 2024 e la relativa attestazione tramite l'applicativo web	A partire dal 3 giugno 2024
RPCT	<u>Pubblica</u> su "Amministrazione Trasparente" o "Società Trasparente" la scheda di rilevazione e la relativa attestazione ricevuta dall'OIV o altro organismo con funzioni analoghe	Entro il 15 luglio 2024
OIV o soggetto/organismo con funzioni analoghe	<u>Prepara</u> la scheda di monitoraggio e la relativa attestazione tramite l'applicativo web, in caso di carenze, rilevate al 31 maggio 2024, nella colonna " <i>completezza di contenuto</i> "	A partire dal 2 dicembre 2024
RPCT	<u>Pubblica</u> su "Amministrazione Trasparente" o "Società Trasparente" la scheda di monitoraggio e la relativa attestazione ricevuta dall'OIV o altro organismo con funzioni analoghe	Entro il 15 gennaio 2025

***Le misure di self cleaning e ulteriori
presidi di prevenzione (es. Modello
231 e OdV).***

Le misure di self cleaning delle imprese private

- ▶ Iso 37001
- ▶ Codice Anticorruzione
- ▶ Modello 231

Tutte le misure di *self cleaning* si intersecano tra loro creando così un sistema di *compliance* integrato

UNI ISO 37001

- ▶ **Norma tecnica** che fissa requisiti e offre una guida applicativa che Definisce un **sistema gestionale**
- ▶ Campo di applicazione: riguarda tutte le possibili ipotesi di corruzione (anche la corruzione tra privati). Si applica vuoi al settore pubblico, vuoi al settore privato
- ▶ La norma ISO 37001 può essere considerata, in analogia a quanto disposto dall'art. 30 d.lgs. n. 81/2008, un'efficace "linea guida" per la realizzazione dei modelli di gestione organizzazione e controllo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 per quanto riguarda i rischi legati alla corruzione. Ciò tenendo tuttavia a mente che mentre il sistema di cui all'art. 30 d.lgs. n. 81/2008 va a "coprire" ipotesi di reato punite a titolo di colpa, la norma ISO 37001 si attesta sul piano dei reati dolosi.
- ▶ La certificazione ISO 37001 potrà essere utilizzata come evidenza del possesso del requisito di all'art. 3, comma 2 del Regolamento attuativo del rating di legalità, che richiede di aver adottato modelli di organizzativi di prevenzione e di contrasto della corruzione
- ▶ L'ente deve effettuare una **mappatura dei rischi di corruzione** riferibili alla sua attività. Tali rischi devono essere pesati e valutati in relazione al sistema di controllo interno esistente

UNI ISO 37001

- ▶ Il vertice aziendale deve adottare ed attuare una adeguata **Policy anticorruzione**. La Policy deve essere adeguatamente diffusa all'interno dell'ente e ai business associates (clienti, partner di ATI/Consorzi, subappaltatori, fornitori, consulenti, agenti, intermediari, ect.). La Policy deve disciplinare, tra l'altro, il c.d. Whistleblowing
- ▶ L'ente deve istituire una **Funzione di Compliance Anticorruzione**. Tale Funzione deve supervisionare il sistema; deve fornire pareri sui suoi contenuti e sulla sua applicazione; deve riferire al vertice sui risultati dell'applicazione del sistema. La Funzione deve avere adeguate risorse ed essere competente ed indipendente. La Funzione può essere assegnata a soggetti esterni. La Funzione compliance anticorruzione sembrerebbe potersi ascrivere anche in capo a un componente dell'OdV collegiale

Codice Anticorruzione

► Finalità

- L'*Anti-Corruption Code* si ispira ai principi di comportamento previsti nel Codice Etico di una società e mira a fornire a tutto il personale e a tutti coloro che operano in favore o per conto della società, i principi e le regole da seguire per garantire la *compliance* alla normativa anticorruzione
- L'*Anti-Corruption Code*, chiamato a operare in stretta sinergia con il Codice Antitrust adottato dalla società, rappresenta una importante integrazione del Codice Etico aziendale, oltre che un protocollo preventivo nell'ambito del Modello 231/01

Codice Anticorruzione

L'*Anti-Corruption Code*, in conformità con le previsioni della L. n. 190/2012, si pone la finalità di perseguire tre principali obiettivi:

- ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione
- aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione
- creare un contesto sfavorevole alla corruzione

Nel Codice Anticorruzione ogni società che lo adotta vieta la corruzione, attiva e passiva, diretta e indiretta, senza alcuna eccezione

In particolare:

- è vietato offrire, promettere, dare, pagare, autorizzare qualcuno a dare o pagare, istigare qualcuno a dare, pagare o ricevere, direttamente o indirettamente, benefici materiali, vantaggi economici e/o non economici, o altre utilità a un Pubblico Ufficiale/Incaricato di Pubblico Servizio, ovvero a un Privato (corruzione attiva)
- è vietato accettare, autorizzare qualcuno ad accettare, o istigare qualcuno ad accettare, direttamente o indirettamente, vantaggi economici e/o non economici o altre utilità da un Pubblico Ufficiale/Incaricato di Pubblico Servizio o da un Privato (corruzione passiva).

► Il divieto non deve essere limitato ai pagamenti in contante, **in quanto condotte corruttive possono configurarsi anche attraverso:**

- omaggi
- contributi in natura, sponsorizzazioni ed elargizioni
- posti di lavoro, attività commerciali, opportunità di investimento
- incarichi di consulenza
- attribuzione di commesse a fornitori “segnalati”
- sconti o crediti personali
- spese di attenzione verso terzi, pasti e trasporti, ospitalità
- *facilitation payment*
- altri vantaggi o altre utilità

Altri sistemi di compliance

Modello 231	<ul style="list-style-type: none">• predisposizione del MOG• Nomina dell'ODV
Whistleblowing	<ul style="list-style-type: none">• sia nel settore pubblico• che in quello privato

Whistleblowing

Come è noto con il termine **Whistleblowing** si fa riferimento all'istituto, di derivazione anglosassone, volto a tutelare la condotta delle persone che segnalano irregolarità, violazioni di legge o illeciti penali commessi (o che si presumono commessi) all'interno del proprio ambito lavorativo.

L'istituto del whistleblowing è già presente nel nostro ordinamento. La **legge n. 179/2017** ha, infatti, previsto che i Modelli organizzativi ex D.Lgs. n. 231/2001 debbano obbligatoriamente prevedere uno o più canali per sottoporre, a tutela dell'integrità dell'ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, ritenute rilevanti ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti o di violazioni del modello.

Whistleblowing

Evoluzione normativa:

LEGGE 2012/190

La legge introduce nell'ordinamento italiano la prima forma di tutela espressa della figura del whistleblower, circoscritta al settore del **pubblico impiego** (Art. 54- bis d. lgs. 165/2001 - «tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti»)



LEGGE 2017/179

La legge regola il fenomeno del Whistleblowing per il settore **pubblico e privato** – modifiche all'art. 54-bis D. lgs 165/2001 e introduzione del fenomeno nell'ambito della responsabilità amministrativa degli enti (art. 6 comma 2- bis D.Lgs. n. 231/2001)



DIRETTIVA (UE) 2019/1937

Protezione delle persone nel settore pubblico e privato che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (atti UE di cui a specifici settori, interessi finanziari UE, mercato interno) con possibilità di estensione ad altri atti/settori da parte degli Stati membri



LEGGE 2022/127

Il Legislatore italiano con L. 2022/127 ha delegato il Governo per il recepimento della Direttiva. Il 10 marzo 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.Lgs. n. 24 relativo all'adeguamento della Direttiva UE.

Whistleblowing: cosa cambia?

AMBITO OGGETTIVO

ANTE L. 2022/127

Si possono segnalare condotte illecite **rilevanti** ai sensi del Decreto 231 o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione.

POST D.lgs. 2023/24

Si segnalano violazioni della normativa comunitaria in una **gamma molto ampia di settori** espressamente indicati nell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937 (tra questi: appalti pubblici, servizi finanziari, sicurezza dei prodotti e dei trasporti, ambiente, alimenti, salute pubblica, privacy, sicurezza della rete, concorrenza).

Whistleblowing: cosa cambia?

AMBITO SOGGETTIVO *chi può segnalare?*

ANTE L. 2022/127

- Dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, e art. 3 d.lgs. n. 165/2001, rispettivamente con rapporto di lavoro di diritto privato o con rapporto di lavoro assoggettato a regime pubblicistico.
- Dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti
- Dipendenti degli enti pubblici economici
- Dipendenti società in controllo pubblico ex art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. n. 175/2016 anche se quotate
- Dipendenti delle società *in house* anche se quotate
- Dipendenti di altri enti di diritto privato in controllo pubblico (associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato comunque denominati) ex art. 2-bis, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013.

POST D.lgs. 2023/24

Chi è collegato in senso ampio all'organizzazione nella quale si è verificata la violazione, che potrebbe temere ritorsioni in considerazione della situazione di vulnerabilità economica in cui si trova

NOVITA'

- Dipendenti degli organismi di diritto pubblico
- Dipendenti dei concessionari di pubblico servizio
- Lavoratori autonomi che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico
- Lavoratori o collaboratori che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore pubblico che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore di terzi
- Liberi professionisti e consulenti che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico
- Volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico
- Azionisti (persone fisiche)
- Persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza, anche qualora tali funzioni siano esercitate in via di mero fatto, presso soggetti del settore pubblico.

Per tutti i suddetti soggetti, la tutela si applica anche durante il periodo di prova e anteriormente o successivamente alla costituzione del rapporto di lavoro o altro rapporto giuridico.

Whistleblowing: cosa cambia?

SEGNALAZIONE

ANTE L. 2022/127

- uno o più canali che consentano ai soggetti di presentare segnalazioni circostanziate e fondate su elementi precisi e concordanti, di violazioni del modello di organizzazione e gestione dell'ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte
- almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell'identità del segnalante

POST D.lgs. 2023/24

- **Segnalazione interna:** affidata a una persona o a un ufficio interno autonomo dedicato e con personale specificamente formato.
- **Segnalazione esterna (attivata da ANAC):** per la quale devono ricorrere determinate condizioni. Le segnalazioni - anche interna - sono effettuate in forma scritta, anche con modalità informatiche, oppure in forma orale (es. attraverso linee telefoniche)
- **Divulgazione pubblica:** subordinata a 3 condizioni: (i) che il segnalante abbia previamente utilizzato il canale interno o esterno; (ii) che sussista un «pericolo imminente e palese per pubblico interesse»; (iii) che vi sia fondato motivo di ritenere che la segnalazione esterna possa comportare il rischio di ritorsioni.

Whistleblowing: cosa cambia?

SANZIONI

ANTE L. 2022/127

Demandate alle **single organizzazioni** e disciplinate dai regolamenti sanzionatori interni.

Tali sanzioni sono rivolte a soggetti che pongono in essere comportamenti volti a ostacolare le segnalazioni o ad attuare atti di ritorsione nei confronti dei segnalanti.

POST D.lgs. 2023/24

ANAC applica al responsabile le seguenti sanzioni amministrative:

- da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che sono state commesse ritorsioni o quando accerta che la segnalazione è stata ostacolata o che si è tentato di ostacolarla o che è stato violato l'obbligo di riservatezza;
- da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione, che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quella richiesta dalla legge, nonché quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute;



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

valentina.camurri@unimore.it
valentina.camurri@gmail.com