

DOCUMENTO DI INQUADRAMENTO GENERALE DEL “SISTEMA DELL'ANTI-CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA” (a seguito della determinazione ANAC n. 12 del 28.10.2015 di approvazione del nuovo “Piano nazionale anti-corruzione - PNA”).

1. Introduzione

La legge n. 190/2012, entrata in vigore il 28 novembre 2012 - reca le *disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

Il contesto nel quale le iniziative e le strategie di contrasto alla corruzione sono adottate è quello disegnato dalle norme nazionali ed internazionali in materia ¹.

2. Normative di riferimento per il “concetto di corruzione”

La legge n. 190/2012 non fornisce la definizione del “concetto di corruzione” cui si riferisce.

Il codice penale prevede tre fattispecie:

1. L'articolo 318 codice penale punisce la “*corruzione per l'esercizio della funzione*” e dispone che: “*il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceva, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetti la promessa sia punito con la reclusione da uno a sei anni*”.
2. L'articolo 319 codice penale punisce la “*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 sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni*”.
3. L'articolo 319-ter punisce la “*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. Se dal fatto deriva l'ingiusta condanna di taluno alla reclusione non superiore a cinque anni, la pena è della reclusione da sei a quattordici anni; se deriva l'ingiusta condanna alla reclusione superiore a cinque anni o all'ergastolo, la pena è della reclusione da otto a venti anni*”.

Fin dalla prima applicazione della legge n. 190/2012 è risultato chiaro che il concetto di corruzione, cui intendeva riferirsi il legislatore, non poteva essere circoscritto alle sole fattispecie “*tecnico-giuridiche*” di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice penale.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha spiegato, con la Circolare numero 1 del 25 gennaio 2013 (che ha fornito una prima chiave di lettura della normativa ed è ancora un riferimento valido), che il concetto di corruzione della legge n. 190/2012 comprende tutte le situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri *l'abuso da parte d'un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*. Pertanto, secondo il Dipartimento la legge n. 190/2012 estende la nozione di corruzione a:

¹ Uno dei riferimenti del legislatore nazionale è stata la “*Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*”, adottata dall'Assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione numero 58/4. Convenzione sottoscritta dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003 e ratificata il 3 agosto 2009 con la legge n. 116.

- *tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, sanzionati dal Titolo II Capo I del Codice penale;*
- *ogni situazione in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.*

Il primo Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) approvato l'11 settembre 2013 (ANAC deliberazione n. 72/2013) ha confermato il “concetto di corruzione” da applicarsi in attuazione della legge n. 190/2012, come segue:

“Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter, C.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la P.A. disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo”.

L'insieme di tutte le situazioni, patologiche, che possono essere ricomprese nel più ampio concetto di corruzione, è stato ricondotto dall'A.N.A.C. con la citata determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, al termine, generico ed onnicomprensivo, di “maladministration”.

3 - I principali attori del sistema di prevenzione e contrasto della corruzione

Secondo il legislatore nazionale (con la legge n. 190/12 e con il decreto legge n. 90/14), la strategia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione è attuata mediante l'azione sinergica delle seguenti istituzioni:

1. *l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, che svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché del rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, legge n. 190/2012);
2. *la Corte di conti*, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue funzioni di controllo;
3. *il Comitato interministeriale istituito con il DPCM 16 gennaio 2013*, che elabora linee di indirizzo e direttive (art. 1, comma 4, legge n. 190/2012);
4. *i Prefetti della Repubblica*, che forniscono supporto tecnico e informativo, facoltativo, agli enti locali (articolo 1, comma 6, della legge n. 190/2012);
5. *le Pubbliche Amministrazioni*, che attuano ed implementano le misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1 della legge n. 190/2012), anche attraverso l'azione del proprio *Responsabile della prevenzione della corruzione*;
6. *gli enti pubblici economici ed i soggetti di diritto privato in controllo pubblico*, responsabili anch'essi dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal PNA (art. 1 della legge n. 190/2012).

3.1 in particolare l'ANAC - Autorità nazionale anticorruzione

L'ANAC nasce sulle ceneri della CIVIT (*Commissione per la valutazione, l'integrità e la*

trasparenza delle amministrazioni pubbliche che era stata istituita con il decreto legislativo 150/2009 – cosiddetto decreto Brunetta -, che doveva servire per svolgere prioritariamente funzioni di valutazione della “*performance*” delle P.A.) e subentra anche nelle competenze prima assegnate all'AVCP (*Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture*, soppressa con l'art. 19 della legge n. 114/2014).

La mission dell'ANAC può essere “*individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate, anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della P.A. che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione*”².

La legge n. 190/2012 e l'art. 19 della legge n. 114/14 hanno attribuito alla ANAC lo svolgimento di numerosi **compiti e funzioni** tra cui:

1. approvare il Piano nazionale anticorruzione (PNA);
2. analizzare le cause e i fattori della corruzione e definire gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
3. esprimere pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le P.A., in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
4. esercitare vigilanza e controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle P.A. e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla legge n. 190/2012 e dalle altre disposizioni vigenti;
5. riferire al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.
6. ricevere notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001;
7. salvo che il fatto costituisca reato, nel rispetto delle norme previste dalla legge n. 689/1981, comminare una sanzione amministrativa (non inferiore a € 1.000 e non superiore a € 10.000), nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento.

4 - I destinatari della normativa anticorruzione

L'ambito soggettivo d'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione ha registrato importanti novità dovute sia alle innovazioni legislative (si veda, in particolare, l'articolo 11 del d.lgs. 33/2013, così come modificato dall'articolo 24-*bis* del decreto legge n. 90/2014), sia agli atti interpretativi adottati dall'ANAC.

Tra i provvedimenti dell'ANAC sono di particolare rilievo le “*Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*”, approvate con la determinazione n. 8 del 2015.

² Dal sito istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Il COMUNE è tenuto all'adozione di misure di prevenzione della corruzione nella forma di un piano prevenzione della corruzione (PTPC) e all'adozione di un programma per la trasparenza e l'integrità (PT), entrambi di durata triennale.

Per le Società pubbliche e/o partecipate e/o altri enti di diritto privato in controllo pubblico, le Linee guida dell'ANAC hanno chiarito che devono adottare (se lo ritengono utile, nella forma di un piano) misure di prevenzione della corruzione, che integrino quelle già individuate ai sensi del d.lgs. 231/2001. Le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico assolvono agli obblighi di pubblicazione riferiti, tanto alla propria organizzazione quanto alle attività di pubblico interesse svolte.

Gli obblighi di pubblicazione sull'organizzazione seguono gli adattamenti della disciplina del decreto legislativo n. 33/2013 alle particolari condizioni di questi soggetti contenute nelle Linee guida.

5 - Il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)

Le amministrazioni pubbliche, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico individuano il soggetto "*Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC)*".

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, con la citata Circolare n. 1/2013 ha precisato:

- che negli enti locali, il RPC è individuato "*di norma*" nel *segretario comunale*;
- che nella scelta del RPC gli enti locali dispongono di una certa flessibilità che consente loro "*di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate*" (in pratica è possibile designare un figura diversa dal segretario).
- che la nomina dovrebbe riguardare un soggetto in possesso dei requisiti seguenti:
 - non essere destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna;
 - non essere destinatario di provvedimenti disciplinari;
 - aver dato dimostrazione, nel tempo, di condotta integerrima.
- che il titolare del potere di nomina del RPC è il Sindaco, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

Secondo l'ANAC (determinazione n. 12/2015) – nelle P.A. – il RPC deve essere scelto, di norma, tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio. Questo criterio è volto ad assicurare che il RPC sia un dirigente stabile della stessa amministrazione, con un'adeguata conoscenza della sua organizzazione e del suo funzionamento, dotato della necessaria imparzialità ed autonomia valutativa (e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva).

La nomina di un dirigente esterno o di un dipendente con qualifica non dirigenziale deve essere considerata come una assoluta eccezione, da motivare adeguatamente in base alla dimostrata assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge.

Lo svolgimento delle funzioni di RPC in condizioni di indipendenza e di garanzia è stato solo in parte oggetto di disciplina della legge n. 190/2012, con disposizioni che mirano ad impedire una revoca anticipata dall'incarico.

Sono assenti, infatti, norme che prevedono specifiche garanzie per misure da adottare da parte delle stesse amministrazioni, dirette ad assicurare che il RPC svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni.

Nella legge n. 190/2012 sono stati comunque definiti alcuni poteri del RPC nella sua interlocuzione con gli altri soggetti interni alle amministrazioni o enti, nonché nella sua attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

All'art. 1, comma 9, lettera c), è disposto che **il PTPC preveda “obblighi di informazione nei confronti del RPC chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano”**. Tali obblighi informativi ricadono su tutti i soggetti coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Secondo la legge n. 190/2012 e le deliberazioni ANAC, il RPC ha il dovere di:

1. proporre all'organo di indirizzo politico, per l'approvazione, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC) la cui elaborazione non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione (articolo 1, comma 8, della legge n. 190/2012);
2. definire le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori di attività particolarmente esposti alla corruzione;
3. verificare l'efficace attuazione e l'idoneità del PTCP;
4. proporre le modifiche del PTCP, anche a seguito di accertate significative violazioni delle prescrizioni, così come qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
5. d'intesa con responsabile competente, deve verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
6. entro il 15 dicembre di ogni anno (per 2016 entro il 15 gennaio), deve pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e trasmetterla all'organo di indirizzo;
7. nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda, il responsabile deve riferire sull'attività svolta.

6. Il Piano nazionale anticorruzione (PNA)

L'ANAC elabora ed approva il **Piano nazionale anticorruzione (PNA)**.

Il primo Piano nazionale anticorruzione (PNA) è stato approvato in via definitiva dall'ANAC in data 11.09.2013 con la deliberazione numero 72.

Il 28.10.2015 l'ANAC ha approvato la determinazione numero 12 di aggiornamento, per il 2015, del PNA.

L'ANAC – nella stessa citata Determinazione n. 12/2015 – chiarisce le ragioni per cui ha provveduto all'aggiornamento del PNA:

- a. in primo luogo, per le novità normative intervenute successivamente all'approvazione del PNA-2013; in particolare, il decreto legge n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014) il cui articolo 19, comma 5, ha trasferito all'ANAC tutte le competenze in materia di anticorruzione già assegnate dalla legge n. 190/2012 al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- b. a seguito dei risultati dell'analisi del campione di 1911 piani anticorruzione 2015-2017 svolta dall'Autorità (viene specificato che <<la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente>>);
- c. infine, per consentire all'Autorità di fornire risposte unitarie alle richieste di chiarimenti inoltrate dai professionisti delle p.a., nello specifico i RPC.

L'ANAC ha comunque preannunciato che nel corso del 2016 sarà necessario approvare un PNA del tutto nuovo. Ciò in conseguenza della prossima approvazione della nuova disciplina del processo d'approvazione dello stesso PNA, secondo la delega contenuta nella legge n. 124/2015 all'art. 7 (delega al Governo ad approvare disposizioni di “*precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del PNA, dei PTCP*”, ciò anche allo scopo di assicurare “*maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle performance nonché dell'individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi [...]*”).

Secondo l'ANAC la scarsa qualità dei PTCP sconta problemi e cause strutturali che concernono, “*da una parte i ruoli e le responsabilità di soggetti che operano nelle amministrazioni e, dall'altra, gli indirizzi del PNA rivolti indistintamente a tutte le amministrazioni*”.

L'analisi del campione ha evidenziato numerose criticità:

- a. **analisi del contesto assente, insufficiente o inadeguata;**
- b. **mappatura dei processi di bassa qualità;**
- c. **valutazione del rischio caratterizzata da “ampi margini di miglioramento”;**
- d. **trattamento del rischio insufficiente;**
- e. **coordinamento tra PTCP e piano della performance assente;**
- f. **inadeguato coinvolgimento di attori esterni e interni;**
- g. **monitoraggio insufficiente.**

L'insoddisfacente attuazione della legge n. 190/2012 con l'adozione di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause. Le più importanti, secondo l'ANAC, sono:

- a. le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa;
- b. le difficoltà organizzative delle amministrazioni dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie, che hanno impoverito la capacità di organizzare le funzioni tecniche e conoscitive necessarie per svolgere adeguatamente il compito che la legge n. 190/2012 ha previsto;
- c. un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTCP, limitato ad evitare le responsabilità del responsabile anticorruzione in caso di mancata adozione (responsabilità estesa anche alla giunta dopo l'introduzione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legge n. 90/2014);
- d. l'isolamento del responsabile anticorruzione nella formazione del PTCP ed il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo che, nella migliore delle ipotesi, si limitano a “ratificare” l'operato del responsabile.

Con la determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 di aggiornamento del PNA, l'Autorità ha stabilito che la prima e indispensabile fase del processo di gestione del rischio è quella relativa all'analisi del contesto esterno ed interno, attraverso la quale ottenere le informazioni necessarie a comprendere come il rischio corruttivo possa verificarsi all'interno dell'amministrazione o dell'ente per via delle specificità dell'ambiente in cui essa opera in termini di strutture territoriali e di dinamiche sociali, economiche e culturali, o per via delle caratteristiche organizzative interne.

Attraverso questo tipo di analisi si favorisce la predisposizione di un PTCP contestualizzato e, quindi, potenzialmente più efficace.

Ai fini dell'analisi del contesto (esterno), secondo l'ANAC, i RPC possono avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle *relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica* (del Ministero dell'Interno, presentate al Parlamento e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati).

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei medesimi RPC, un supporto tecnico “*anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali*” (ANAC determinazione n. 12/2015).

L'analisi del contesto (interno) è basata anche sulla rilevazione ed analisi dei processi organizzativi.

La mappatura dei processi è un modo “*razionale*” di individuare e rappresentare tutte le attività dell'ente per fini diversi.

La mappatura assume carattere strumentale a fini dell'identificazione, della valutazione e del trattamento dei rischi corruttivi. L'effettivo svolgimento della mappatura deve risultare nel PTPC.

L'accuratezza e l'eshaustività della mappatura dei processi è un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide sulla qualità dell'analisi complessiva.

L'obiettivo è che le amministrazioni e gli enti realizzino la mappatura di tutti i processi. Essa può essere effettuata con diversi livelli di approfondimento.

8. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC)

Per gli enti locali, la legge n. 190/2012 impone all'organo di indirizzo politico l'approvazione del *Piano triennale di prevenzione della corruzione* (PTPC).

Negli enti locali la competenza ad approvare il PTPC è della Giunta, salvo eventuale e diversa previsione adottata nell'esercizio del potere di autoregolamentazione da ogni singolo ente (ANAC deliberazione 12/2014).

Il RPC propone all'organo di indirizzo politico lo schema di PTPC che deve essere approvato ogni anno entro il 31 gennaio (l'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione).

L'ANAC sostiene che sia necessario assicurare “*la più larga condivisione delle misure*” anticorruzione con gli organi di indirizzo politico (ANAC determinazione n. 12/2015).

A tale scopo, l'ANAC ritiene sarebbe “*utile l'approvazione da parte dell'assemblea consiliare di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPC, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale*”.

In questo modo l'esecutivo ed il sindaco avrebbero “*più occasioni d'esaminare e condividere il contenuto del piano*” (ANAC determinazione 12/2015, pag. 10).

Si tratta di “*suggerimenti*” dell'Autorità che hanno quale scopo “*la più larga condivisione delle misure*” anticorruzione con gli organi di indirizzo politico.

8 - Processo di adozione del PTPC

Il PNA del 2013 (pag. 27 e seguenti) prevede che il PTPC rechi le informazioni seguenti:

- a. **data e documento di approvazione del Piano** da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;

- b. **individuazione degli attori interni** all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione;
- c. **individuazione degli attori esterni** all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- d. **indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.**

9 - Gestione del rischio

Secondo il PNA del 2013, il Piano anticorruzione contiene:

- a. l'indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione (c.d. "aree di rischio");
- b. la metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
- c. schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge n. 190/2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il PNA.

10 - Formazione in tema di anticorruzione

Secondo gli indirizzi del PNA 2013 il Piano anticorruzione reca:

- a. l'indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione;
- b. l'individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione;
- c. l'individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione;
- d. l'indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione;
- e. l'indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione;
- f. la quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione.

11 - Codici di comportamento

Secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), il PTPC reca informazioni in merito a:

- a. adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- b. indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento;
- c. indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento.

12 - Altre iniziative

Infine, sempre secondo il PNA 2013 (pag. 27 e seguenti), le amministrazioni possono evidenziare nel PTPC ulteriori informazioni in merito a:

- a. indicazione dei criteri di rotazione del personale;
- b. indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- c. elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- d. elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento;
- e. definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- f. elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;
- g. adozione di misure per la tutela del *whistleblower*;
- h. predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti.
- i. realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- j. realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici;
- k. indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere;
- l. indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale;
- m. indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive/organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPC, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

13 - La tutela dei whistleblower

L'ANAC il 28 aprile 2015 ha approvato le “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*” (determinazione n. 6/2015).

La tutela del *whistleblower* è un dovere di tutte le P.A., le quali, a tal fine, devono assumere “*concrete misure di tutela del dipendente*” da specificare nel Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La legge n. 190/2012 ha aggiunto al decreto legislativo n. 165/2001 l'articolo 54-bis. La norma prevede che il pubblico dipendente che denunci all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'ANAC, ovvero riferisca al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non possa “*essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*”.

L'art.54-bis delinea una “*protezione generale ed astratta*” che, secondo ANAC, deve essere completata con concrete misure di tutela del dipendente. Tutela che, in ogni caso, deve essere assicurata da tutti i soggetti che ricevono la segnalazione.

Il PNA impone alle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, l'assunzione dei “*necessari accorgimenti tecnici per dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua le segnalazioni*”.

Le misure di tutela del *whistleblower* devono essere implementate, “*con tempestività*”, attraverso il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

L'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 impone la tutela del dipendente che segnali “*condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro*”. Le segnalazioni meritevoli di tutela riguardano condotte illecite riferibili:

- a tutti i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I, del Codice penale;
- alle 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, nonché i fatti in cui venga in evidenza un mal funzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ivi compreso l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo* e ciò a prescindere dalla rilevanza penale.

A titolo meramente esemplificativo: *casi di sprechi, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro*.

L'interpretazione dell'ANAC è in linea con il concetto “*a-tecnico*” di corruzione espresso sia nella circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 1/2013, sia nel PNA del 2013.

Le condotte illecite devono riguardare situazioni di cui il soggetto sia venuto direttamente a conoscenza “*in ragione del rapporto di lavoro*”. In pratica, tutto quanto si è appreso in virtù dell'ufficio rivestito, nonché quelle notizie che siano state acquisite in occasione o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, seppure in modo casuale. E' sufficiente che il dipendente, in base alle proprie conoscenze, ritenga “*altamente probabile che si sia verificato un fatto illecito*” nel senso sopra indicato.

Il dipendente *whistleblower* è tutelato da “*misure discriminatorie, dirette o indirette, aventi effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia*” e tenuto esente da conseguenze disciplinari. La norma intende proteggere il dipendente che, per via della propria segnalazione, rischi di vedere compromesse le proprie condizioni di lavoro.

L'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 fissa un limite alla predetta tutela nei “*casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione o per lo stesso titolo ai sensi dell'art. 2043 del codice civile*”. La tutela del *whistleblower* trova applicazione quando il comportamento del dipendente segnalante non perfezioni le ipotesi di reato di calunnia o diffamazione. Il dipendente deve essere “*in buona fede*”. Conseguentemente la tutela viene meno quando la segnalazione riguardi informazioni false, rese colposamente o dolosamente. L'art. 54-bis riporta un generico riferimento alle responsabilità penali per calunnia o diffamazione o a quella civile extracontrattuale, il che presuppone che tali responsabilità vengano accertate in sede giudiziale.

L'ANAC, consapevole dell'evidente lacuna normativa, ritiene che “*solo in presenza di una sentenza di primo grado sfavorevole al segnalante cessino le condizioni di tutela*” riservate allo stesso.

14 - Anticorruzione e trasparenza

In esecuzione alla delega contenuta nella legge n. 190/2012 (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il **decreto legislativo 33/2013** di “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 33/2013 definisce la trasparenza: “*accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*”.

Nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto e di protezione dei dati personali, la trasparenza, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

La trasparenza “*è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino*”.

Il comma 15, dell'articolo 1 della legge n. 190/2012, prevede che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisca “*livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dall'articolo 117 del Costituzione*”.

Come tale, la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

La trasparenza, intesa “come accessibilità totale delle informazioni”, è uno degli strumenti principali, se non lo strumento principale, per prevenire e contrastare la corruzione che il legislatore ha individuato con la legge n. 190/2012.

A norma dell'articolo 43 del decreto legislativo n. 33/2013, il RPC svolge di norma anche il ruolo di Responsabile per la trasparenza e svolge stabilmente attività di controllo sull'adempimento 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 (o struttura analoga), all'ANAC e, nei casi più gravi, all'ufficio per i procedimenti disciplinari i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Il decreto legislativo n. 33/2013 impone la programmazione su base triennale delle azioni e delle attività volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa.

Le misure del PT sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal PTPC. Proprio a tal fine, secondo l'articolo 10 del decreto legislativo n. 33/2013, il PT è, di norma, *una sezione* del PTPC.

Nel PT devono esser indicati, con chiarezza, le azioni, i flussi informativi attivati o da attivare per dare attuazione:

- agli obblighi generali di pubblicazione di cui al decreto legislativo n. 33/2013;
- alle misure di trasparenza quali misure specifiche per la prevenzione della corruzione.

Dal PT devono risultare gli obblighi di comunicazione e pubblicazione ricadenti sui singoli uffici e la correlata individuazione delle responsabilità dei dirigenti preposti. Devono anche risultare i poteri riconosciuti al Responsabile della trasparenza al fine di ottenere il rispetto di tali obblighi. L'ANAC

ha ricordato che gli obblighi di collaborazione col RPC rientrano tra i doveri di comportamento compresi in via generale nel codice “*deontologico*” approvato con il DPR 62/2013. Pertanto, la violazione di tali doveri è passibile di specifiche sanzioni disciplinari (ANAC determina 12/2015 pag. 52).

15 - Trasparenza nelle gare

A norma del comma 32 dell’articolo 1 della legge n. 190/2012, per ciascuna gara d’appalto le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti web:

- a. la struttura proponente;
- b. l'oggetto del bando;
- c. l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte;
- d. l'aggiudicatario;
- e. l'importo di aggiudicazione;
- f. i tempi di completamento dell'opera, servizio o fornitura;
- g. l'importo delle somme liquidate.

Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici.

**Il Segretario Generale
Responsabile Anticorruzione e Trasparenza
Avv. Pompeo Savarino**