

# *Unioncamere Toscana*

## **PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE AMMINISTRATIVA E IL RUOLO DEL SINGOLO DIPENDENTE DELLA CAMERA DI COMMERCIO**

**Avv. Aldo Monea**

Firenze, 17 dicembre 2015

Estratto delle slides della presentazione.

Ogni diritto sul presente materiale, anche in formato elettronico, è riservato all'autore, Avv. Aldo Monea

E' consentita la visione ai partecipanti del Corso Unioncamere Toscana di dicembre 2015

Ogni duplicazione deve essere autorizzata solo per iscritto dall'autore

# I PRINCIPALI TEMI

## **La corruzione amministrativa in Italia e la sua prevenzione**

Il fenomeno

Le fonti giuridiche

### **L. n. 190/2012. Profili**

Il “focus”: “corruzione” e “illegalità” nella P.A.

Principali contenuti normativi

La via penale della repressione e quella amministrativa (organizzativa) della prevenzione.

### **Corruzione amministrativa: la via “organizzativa” per la prevenzione**

Il Responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7).

PNA e il “Piano Triennale di prevenzione della corruzione” (PTPC) (art. 1, commi 5 e 9) della Camera di Commercio

La “segnalazione” di illeciti (o “whistleblowing”) e il ruolo attivo del dipendente della Camera di Commercio

La rotazione per incarichi soggetti a maggiore rischio

La formazione

Le ulteriori azioni organizzative e procedurali nel “Piano Triennale di prevenzione della corruzione”

### **La Trasparenza amministrativa sul sito dopo il D. lgs. 33/2013**

L’accesso all’informazione sui siti web delle amministrazioni nel quadro generale della trasparenza amministrativa

Quadro generali degli obblighi nel Decreto n. 33/2013. Cenni

*Il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità* (art. 10)

L’“Accesso civico”. Nozione e limiti giuridici. Sua distinzione dall’accesso alla documentazione amministrativa di cui alla L. n. 241/1990

I limiti di cui all’art. 4 D. lgs. 33/2013

D. lgs. 33/2013: trasparenza amministrativa totale?

### **Prevenzione della corruzione e comportamenti organizzativi e individuali. I Codice di comportamento e il ruolo del singolo dipendente: valori e condotte individuali in primo piano**

I Codici di comportamento per le Amministrazioni pubbliche (art. 54 del d. lgs. 30 marzo 2001, n.165 come novellato da art. 1 c. 44 della L. n. 190/2012)

Il Codice “nazionale”(D.P.R. 62/2013) e le condotte richieste al singolo dipendente

Il Codice di comportamento integrativo: i valori e i contenuti per il dipendente

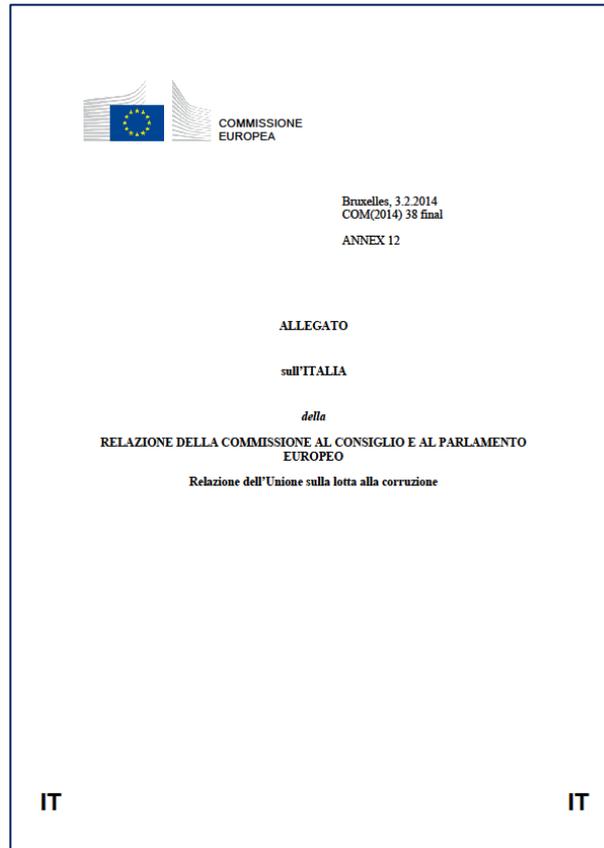
### **Camera di Commercio e prevenzione della corruzione/illegalità come “cantiere aperto”**

### **Dibattito**

# Introduzione

***LA CORRUZIONE AMMINISTRATIVA E LA SUA  
PREVENZIONE IN ITALIA. PROFILI GENERALI***

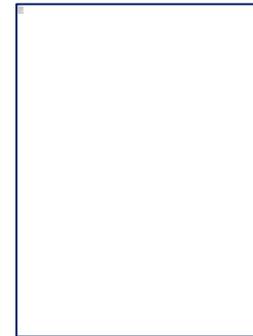
# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014



[http://europa.eu/legislation\\_summaries/fight\\_against\\_fraud/fight\\_against\\_corruption/lf0004\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/lf0004_it.htm)

Autore Avv. Aldo Monea. Ogni diritto riservato

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014



**Una sintesi ragionata...**

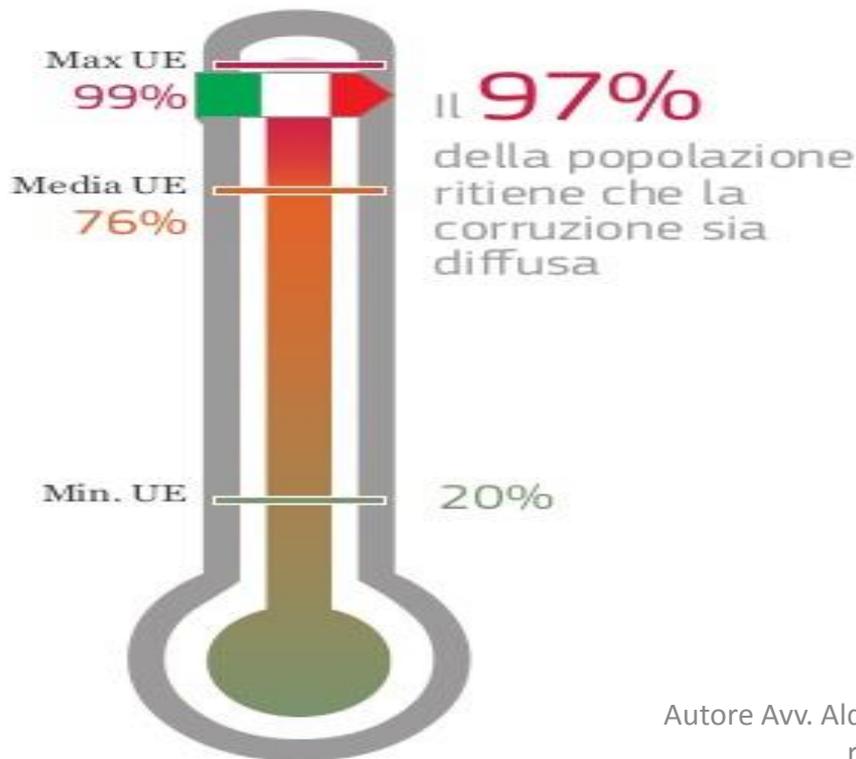
# Il Rapporto anticorruzione UE 2014: profili di percezione da parte degli Italiani

- Secondo il 97 degli italiani che rispondono (media europea 76%): **la corruzione è un fenomeno dilagante**
- Il 90% delle imprese italiane intervistate (media europea 69%): : **corruzione e raccomandazioni modo più facile per ottenere servizi pubblici**
- Il 90% delle imprese italiane intervistate (media europea 47%): : **le conoscenze l'unico modo per riuscire negli affari**
- Il 92% delle imprese italiane intervistate (media europea 76%): : **favoritismi e corruzione impediscono la concorrenza commerciale in Italia**
- Grande sfiducia verso partiti, responsabili amministrativi di aggiudicazione di appalti e di aggiudicazione di licenze

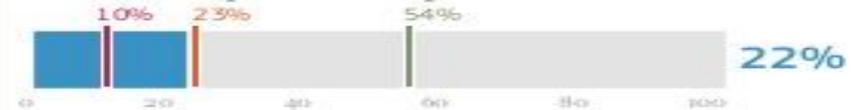
... però, solo il 2 % degli italiani intervistati è stato oggetto di richieste o di aspettative di richieste



# RAPPORTO ANTICORRUZIONE UE 2014



In Italia vi e' un numero sufficiente di azioni penali per dissuadere le persone dalle pratiche di corruzione



Le azioni penali in Italia servono per dissuadere le persone dalle pratiche di corruzione



## Indicatori economici

PIL pro capite (2012) - **25 200 Euro**

PIL ai prezzi correnti di mercato (2012)

**1 567 miliardi di Euro**

Fonte: Eurostat

Economia sommersa (stima 2013)

**21.1% del PIL**

Fonte: Schneider, F. (2013), "Size and Development of the Shadow Economy..."

## Appalti pubblici (2011)

Spesa del governo e servizi collettivi per opere, beni e servizi (stima 2010 riutilizzata per il 2011)

**251.56 miliardi di Euro**

Spesa totale per opere, beni e servizi

**15.9% del PIL**

Fonte: DG Internal Market and Services

# Il Rapporto anticorruzione UE 2014: valutazioni qualitative generali



- Aspetto strategico nel periodo precedente: **soprattutto repressione**
- Dopo legge anticorruzione, **rafforzamento dell'aspetto preventivo**.  
**Ma onere considerevole per le pubbliche amministrazioni**
- Approvazione del piano nazionale anticorruzione: **mancata previsione di chiare scadenze per la realizzazione degli interventi**
- Forte ruolo della Corte dei Conti, del potere giudiziario e dei servizi elettorali nella lotta alla corruzione, **ma carente capacità di contrasto del fenomeno corruttivo da parte di**
  - pubblica amministrazione,
  - Parlamento,
  - Governo,
  - autorità anticorruzione,
  - partiti politici,
  - Imprese
  - media

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: valutazioni qualitative più specifiche



- Corruzione nelle alte sfere e legami con la criminalità organizzativa
- La corruzione diffusa nella sfera sociale, economica e politica attrae i gruppi criminali organizzati ( e non viceversa)
- Percezione di un clima di quasi impunità
- Numerosi gli scioglimenti dei consigli comunali
- Frequenti dimissioni di alte cariche di partito
- Numerose estinzioni per prescrizione del reato
- Falso in bilancio depenalizzato
- Tentativi legislativi (prescrizione breve; sospensione dai processi per le alte cariche dello Stato) per alleggerire il carico
- Assenza di codici di comportamento per le cariche elettive
- Mancata regolamentazione del lobbismo: non previsto obbligo di registrare i lobbisti né di segnalarne i contatti con pubblici ufficiali.
- Stampa con capacità elevata di denuncia i casi di corruzione, ma problemi di indipendenza e di assetto proprietario dei media, specie quelli elettronici (ma punteggio basso dell'indice di libertà della stampa 2013 della *Freedom House*: tra i Paesi con una stampa “parzialmente libera”)

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: valutazioni positive



- Nuova legge anticorruzione: giudizio positivo su autorità di controllo, su Linee guida (dell'allora) Civit. **Ma rischi di processi formalistici, più che interventi immediati sulle falle esistenti**
- Successivo decreto legislativo sull'in candida abilità e il divieto di ricoprire le cariche in seguito a condanne definitive per reati di corruzione post di reati contro la pubblica amministrazione
- Decreto legislativo n. 39/2013 sull'incompatibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni in seguito a condanne per reati contro la pubblica amministrazione
- Abolizione graduale entro tre anni del finanziamento pubblico ai partiti **(ma carenza dei sistemi di controllo interno)**

# **Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: sulla legge per la trasparenza...**



# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: sulla legge per la trasparenza...



Sebbene preveda norme lodevoli, **il quadro giuridico non è chiaro** in riguardo a un **dispositivo di verifica professionale indipendente** e a un corrispondente **sistema di sanzioni dissuasive** da far scattare **in caso di violazione delle norme sulle dichiarazioni patrimoniali** e sul conflitto di interessi da parte dei pubblici ufficiali a livello centrale, regionale e locale.

- **Non è del tutto chiaro in che modo violazioni gravi di queste norme facciano scattare sanzioni adeguate, come il licenziamento, né in che modo le decisioni adottate in violazione di queste norme siano abrogate e il danno venga risarcito.** Lo stesso dicasi per le dichiarazioni patrimoniali per le cariche elettive e di governo.

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: sulla legge per la trasparenza...



**il quadro giuridico non è chiaro su**

- 1) dispositivo di verifica professionale indipendente e**
- 2) sistema di sanzioni dissuasive da far scattare in caso di violazione delle norme sulle dichiarazioni patrimoniali e sul conflitto di interessi da parte dei pubblici ufficiali**
- 3) Non chiaro come alle violazioni gravi seguano sanzioni adeguate, come il licenziamento,**
- 4) né in che modo le decisioni in violazione di norme siano abrogate e il danno venga risarcito.**
- 5) carenze nel ruolo repressivo dell'allora CIVIT**

# ***Il Rapporto anticorruzione UE 2014:* appalti pubblici...**





# Il Rapporto anticorruzione UE 2014: appalti pubblici...

- Nel 2011 i contratti pubblici per opere, forniture e servizi rappresentavano circa il 15,9% del PIL italiano
- il valore delle gare d'appalto pubblicate nella gazzetta ufficiale in percentuale della spesa totale per i contratti di opere, forniture e servizi era del 18,3%.
- **Il ricorso a procedure negoziate , nel 2010, era il 14% del valore dei contratti** (6% della media Unione europea)

Secondo l'opinione pubblica italiana (dati Eurobarometro 2013), **la corruzione è un fenomeno diffuso negli appalti pubblici**

- gestiti dalle autorità nazionali (**70%** dei rispondenti italiani contro il **56%** della media UE)
- gestiti dagli enti locali (**69%** dei rispondenti italiani contro il **60%** della media UE). Nello specifico i rispondenti italiani ritengono le seguenti pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%); offerte concordate (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (**38%**).

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: i «**mali**» degli appalti pubblici...



Secondo l'opinione pubblica italiana (dati Eurobarometro 2013), pratiche particolarmente diffuse nelle gare d'appalto pubbliche:

- **criteri di selezione o di valutazione poco chiari** (55%);
- **conflitto di interesse nella valutazione delle offerte** (54%);
- **abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive** (53%);
- **capitolati su misura per favorire determinate imprese** (52%);
- **partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato** (52%);
- **abuso delle procedure negoziate** (50%);
- **offerte concordate** (45%);
- **modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto** (38%).

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: il settore delle infrastrutture ...



- la corruzione risulta più diffusa perché:
  - le risorse in gioco sono cospicue,
  - il rischio di corruzione e infiltrazioni criminali è particolarmente elevato.
  - solo pochi prestatori sono in grado di fornire le opere, le forniture e i servizi interessati.

La corruzione risulta particolarmente  
lucrativa nella **fase successiva**  
**all'aggiudicazione**, soprattutto in sede di  
**controlli della qualità** o di **completamento**  
**dei contratti di opere/forniture/servizi.**

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: in particolare, l'alta velocità...



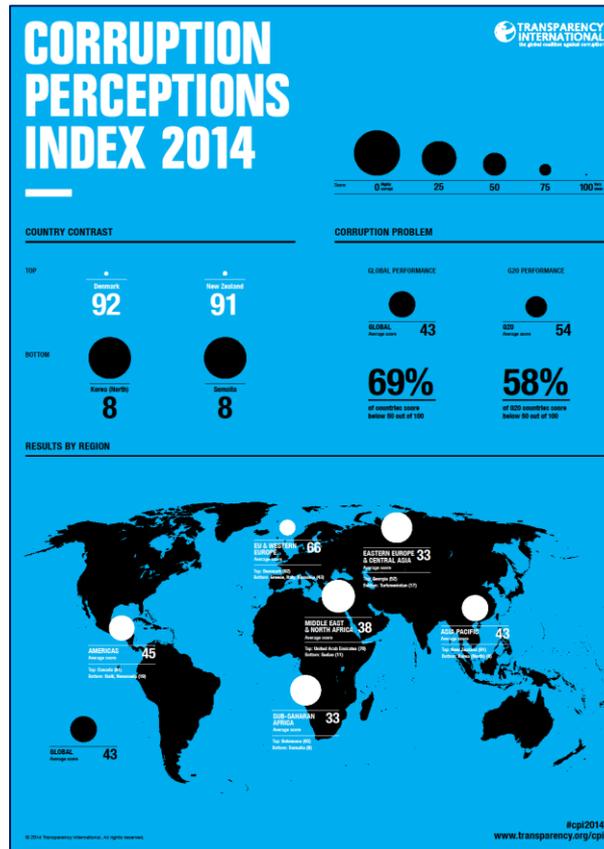
- l'alta velocità in Italia è costata
- **47,3 milioni di euro al chilometro nel tratto Roma-Napoli,**
- **74 milioni di euro tra Torino e Novara,**
- **79,5 milioni di euro tra Novara e Milano e**
- **96,4 milioni di euro tra Bologna e Firenze,**  
contro gli appena **10,2** milioni di euro al  
chilometro della Parigi-Lione, i **9,8** milioni di  
euro della Madrid-Siviglia e i **9,3** milioni di  
euro della Tokyo-Osaka.
- In totale **il costo medio dell'alta velocità in  
Italia è stimato a 61 milioni di euro al  
chilometro**

# Il *Rapporto* anticorruzione UE 2014: il settore delle infrastrutture ...



La Corte dei conti ha fatto  
presente l'impossibilità di  
eseguire controlli ad hoc senza  
preavviso (con conseguenze sul  
tasso di accertamento delle  
irregolarità)

# TRASPARENZA 2014



Infografica

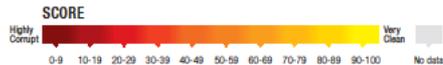
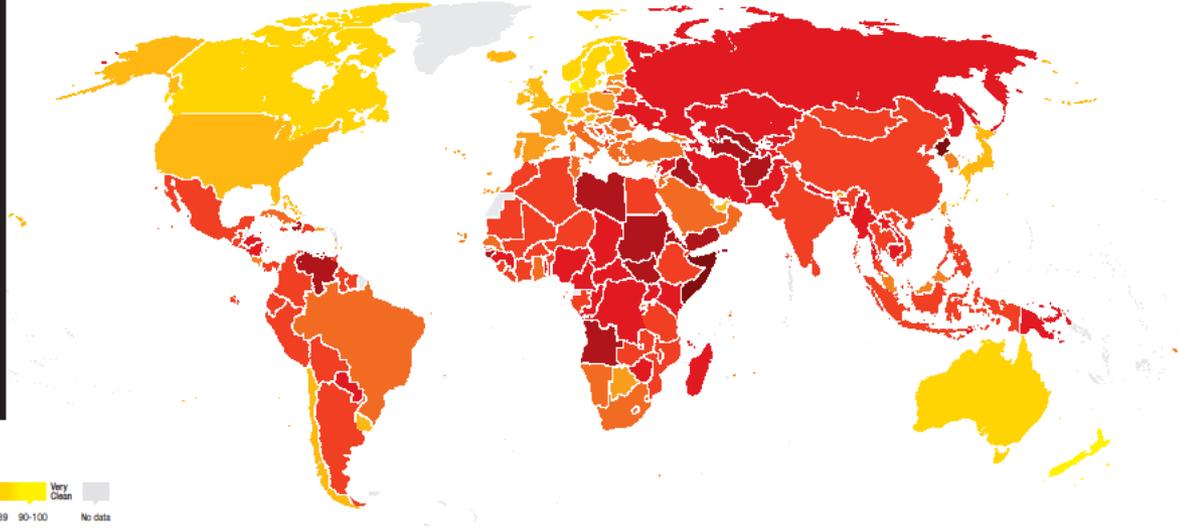
Autore Avv. Aldo Monea. Ogni diritto riservato

# TRASPARENZA 2014



## CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2014

The perceived levels of public sector corruption in 175 countries/territories around the world.



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	92	21	Chile	73	80	Algeria	36	136	Nigeria	27	170	Iraq	16
2	New Zealand	91	22	Uruguay	73	81	China	36	137	Russia	27	171	South Sudan	15
3	Finland	89	23	Austria	72	82	Suriname	36	138	Russia	27	172	Afghanistan	12
4	Sweden	87	24	Bahamas	71	83	Sierra Leone	31	139	Mozambique	31	173	Sudan	11
5	Norway	86	25	United Arab Emirates	70	84	Sierra Leone	31	140	Sierra Leone	31	174	Korea (North)	8
6	Switzerland	86	26	Estonia	69	85	Sierra Leone	31	141	Sierra Leone	31	175	Gambia	8
7	Singapore	84	27	France	69	86	Sierra Leone	31	142	Sierra Leone	31	176	Sierra Leone	8
8	Netherlands	83	28	Qatar	69	87	Sierra Leone	31	143	Sierra Leone	31	177	Sierra Leone	8
9	Luxembourg	82	29	Saint Vincent and the Grenadines	67	88	Sierra Leone	31	144	Sierra Leone	31	178	Sierra Leone	8
10	Canada	81	30	Bhutan	65	89	Sierra Leone	31	145	Sierra Leone	31	179	Sierra Leone	8
11	Australia	80	31	Botswana	63	90	Sierra Leone	31	146	Sierra Leone	31	180	Sierra Leone	8
12	Germany	79	32	Cyprus	63	91	Sierra Leone	31	147	Sierra Leone	31	181	Sierra Leone	8
13	Iceland	79	33	Portugal	63	92	Sierra Leone	31	148	Sierra Leone	31	182	Sierra Leone	8
14	United Kingdom	78	34	Puerto Rico	63	93	Sierra Leone	31	149	Sierra Leone	31	183	Sierra Leone	8
15	Belgium	78	35	Poland	61	94	Sierra Leone	31	150	Sierra Leone	31	184	Sierra Leone	8
16	Japan	76	36	Taiwan	61	95	Sierra Leone	31	151	Sierra Leone	31	185	Sierra Leone	8
17	Barbados	74	37	Israel	60	96	Sierra Leone	31	152	Sierra Leone	31	186	Sierra Leone	8
18	Hong Kong	74	38	Spain	60	97	Sierra Leone	31	153	Sierra Leone	31	187	Sierra Leone	8
19	Ireland	74	39	Dominica	58	98	Sierra Leone	31	154	Sierra Leone	31	188	Sierra Leone	8
20	United States	74	40	Lithuania	58	99	Sierra Leone	31	155	Sierra Leone	31	189	Sierra Leone	8
21			41			100	Sierra Leone	31	156	Sierra Leone	31	190	Sierra Leone	8
22			42			101	Sierra Leone	31	157	Sierra Leone	31	191	Sierra Leone	8
23			43			102	Sierra Leone	31	158	Sierra Leone	31	192	Sierra Leone	8
24			44			103	Sierra Leone	31	159	Sierra Leone	31	193	Sierra Leone	8
25			45			104	Sierra Leone	31	160	Sierra Leone	31	194	Sierra Leone	8
26			46			105	Sierra Leone	31	161	Sierra Leone	31	195	Sierra Leone	8
27			47			106	Sierra Leone	31	162	Sierra Leone	31	196	Sierra Leone	8
28			48			107	Sierra Leone	31	163	Sierra Leone	31	197	Sierra Leone	8
29			49			108	Sierra Leone	31	164	Sierra Leone	31	198	Sierra Leone	8
30			50			109	Sierra Leone	31	165	Sierra Leone	31	199	Sierra Leone	8
31			51			110	Sierra Leone	31	166	Sierra Leone	31	200	Sierra Leone	8
32			52			111	Sierra Leone	31	167	Sierra Leone	31			
33			53			112	Sierra Leone	31	168	Sierra Leone	31			
34			54			113	Sierra Leone	31	169	Sierra Leone	31			
35			55			114	Sierra Leone	31	170	Sierra Leone	31			
36			56			115	Sierra Leone	31	171	Sierra Leone	31			
37			57			116	Sierra Leone	31	172	Sierra Leone	31			
38			58			117	Sierra Leone	31	173	Sierra Leone	31			
39			59			118	Sierra Leone	31	174	Sierra Leone	31			
40			60			119	Sierra Leone	31	175	Sierra Leone	31			
41			61			120	Sierra Leone	31	176	Sierra Leone	31			
42			62			121	Sierra Leone	31	177	Sierra Leone	31			
43			63			122	Sierra Leone	31	178	Sierra Leone	31			
44			64			123	Sierra Leone	31	179	Sierra Leone	31			
45			65			124	Sierra Leone	31	180	Sierra Leone	31			
46			66			125	Sierra Leone	31	181	Sierra Leone	31			
47			67			126	Sierra Leone	31	182	Sierra Leone	31			
48			68			127	Sierra Leone	31	183	Sierra Leone	31			
49			69			128	Sierra Leone	31	184	Sierra Leone	31			
50			70			129	Sierra Leone	31	185	Sierra Leone	31			
51			71			130	Sierra Leone	31	186	Sierra Leone	31			
52			72			131	Sierra Leone	31	187	Sierra Leone	31			
53			73			132	Sierra Leone	31	188	Sierra Leone	31			
54			74			133	Sierra Leone	31	189	Sierra Leone	31			
55			75			134	Sierra Leone	31	190	Sierra Leone	31			
56			76			135	Sierra Leone	31	191	Sierra Leone	31			
57			77			136	Sierra Leone	31	192	Sierra Leone	31			
58			78			137	Sierra Leone	31	193	Sierra Leone	31			
59			79			138	Sierra Leone	31	194	Sierra Leone	31			
60			80			139	Sierra Leone	31	195	Sierra Leone	31			
61			81			140	Sierra Leone	31	196	Sierra Leone	31			
62			82			141	Sierra Leone	31	197	Sierra Leone	31			
63			83			142	Sierra Leone	31	198	Sierra Leone	31			
64			84			143	Sierra Leone	31	199	Sierra Leone	31			
65			85			144	Sierra Leone	31	200	Sierra Leone	31			
66			86			145	Sierra Leone	31						
67			87			146	Sierra Leone	31						
68			88			147	Sierra Leone	31						
69			89			148	Sierra Leone	31						
70			90			149	Sierra Leone	31						
71			91			150	Sierra Leone	31						
72			92			151	Sierra Leone	31						
73			93			152	Sierra Leone	31						
74			94			153	Sierra Leone	31						
75			95			154	Sierra Leone	31						
76			96			155	Sierra Leone	31						
77			97			156	Sierra Leone	31						
78			98			157	Sierra Leone	31						
79			99			158	Sierra Leone	31						
80			100			159	Sierra Leone	31						

© 2014 Transparency International. All rights reserved.

# La pessima posizione...

72° posto

2012

69° posto

2011

69° posto

2013

69° posto

2014

67° posto

2010

55° posto

2008

# Secondo la Corte dei Conti, l'entità della corruzione...

60 miliardi di euro

**Nel 2012**

50 miliardi di euro

**Nel 2009**

Equivalente di 5  
miliardi di euro

**Primi anni '90 (Tangentopoli)**

Inoltre, sempre secondo la Corte dei  
Conti...

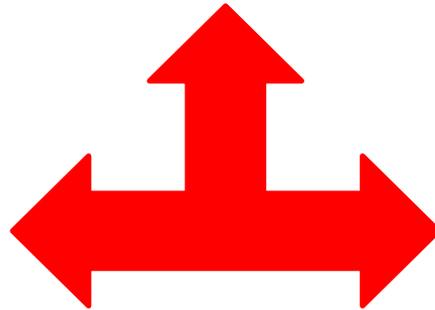
**La corruzione produce un incremento del  
costo delle opere pubbliche pari al 40%**

# **Il quadro delle fonti giuridiche**

# Il recente impegno legislativo per la prevenzione della corruzione amministrativa

**ANTICORRUZIONE IN SENSO STRETTO  
(L. n. 190/2012)**

**TRASPARENZA  
AMMINISTRATIVA  
(D. Lgs. n. 33/2013)**



**INCONFERIBILITA'/  
INCOMPATIBILITA'  
(D. Lgs. n. 39/2013)**

**ma anche**

- **d.P.R. n. 62/2013 sul Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**
- **Il Codice di comportamento della singola Organizzazione**

# LEGGE ANTICORRUZIONE



LEGGE  
6 novembre 2012 n. 190

**Profili generali**

Art. 1

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

comma 1:

*(...) la presente legge individua l'Autiorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata attività di controllo, di prevenzione e di contrasto  
della **corruzione** e dell'**illegalità**  
**nella pubblica amministrazione***

# **La nozione di corruzione nella L. n. 190 nell'accezione dominante**

**Il “focus”: “corruzione” e “illegalità” nella P.A..  
L’interpretazione dominante (Anac e Dipartimento  
Funzione pubblica)**

- **l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice penale. Per un dettaglio delle fattispecie di reato si rinvia a Tav. 1;**
- **le “*situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, rilevi il malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite*”.**

# Il quadro dei principali reati

**Concussione  
(art. 317)**

**Corruzione per l'esercizio della  
funzione (art. 318)**

**Corruzione atto contrario ai doveri  
d'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.)**

**Corruzione di persona  
incaricata di un pubblico  
servizio (Art. 320 c.p.)**

**Pene per il corruttore  
(Art. 321 c.p.)**

**Istigazione alla corruzione  
(Art. 322 c.p.)**

# Altri reati...

**Abuso in atti d'ufficio (art. 323 del  
codice penale)**

**Peculato**

# Ma il recente aggiornamento del PNA ha un po' corretto l'interpretazione...



*Autorità Nazionale Anticorruzione*

Aggiornamento 2015 al  
Piano Nazionale Anticorruzione

Determinazione n. 12  
del 28 ottobre 2015

Autore Avv. Aldo Monea. Ogni diritto  
riservato

- Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA,*
- ***non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione,***
  - *ma **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 dalla 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.***

# LEGGE ANTICORRUZIONE



**LEGGE**

**6 novembre 2012 n. 190**

**Quale il fulcro della terapia secondo la L. n. 190/2012?**

**La strategia del legislatore (L. 190/2012):**

**accanto ad un qualche rafforzamento  
della «via penale»...**

Il legislatore (L. 190/2012) mira  
soprattutto, **una forte terapia organizzativa**



**PNA**

assicura il coordinamento delle strategie nazionali e internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione

**PTPC**

da parte di ogni singola amministrazione

i rischi specifici di corruzione nell'ambito della singola amministrazione e gli interventi ritenuti necessari per prevenirli

Inoltre

*adeguate forme di coordinamento con gli altri documenti previsti dalla legge, primi fra tutti il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e i codici di comportamento ai quali devono attenersi i pubblici dipendenti*

**...anche tanta (e in parte, forse, inutile)**  
**Trasparenza amministrativa on line**



# La logica di fondo...

- Non sono sufficienti le misure di tipo penale-repressivo
- Servono anche **misure di tipo extra-penale:**

**sulla scorta dei privati un modello di  
organizzazione per prevenire e «stanare» la  
corruzione**

**nella singola Organizzazione**



# La logica di fondo...

## Lavorare sull'organizzazione

- creando un organizzazione *ad hoc* che faccia emergere i fenomeni di illegalità/corruzione
- Creare un ambiente organizzativo ostile alla corruzione (o che comunque non agevoli, non renda facile la corruzione)

# Come richiesto dalla Commissione

- *l'implementazione di una politica di tipo*
- *integrato e coordinato,*
- *con l'elaborazione di misure di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione,*
- *operando sul versante prevalentemente amministrativo*

Secondo gli auspici della Commissione governativa del 2012, **la terapia in atto deve consistere nel...**

«moltiplicare le barriere interne all'amministrazione:

- *Imponendo elevati livelli di trasparenza "totale"*
- *Irrobustendo "l'integrità" dei funzionari pubblici (oltre che degli attori del sistema imprenditoriale)*
- *Rivitalizzando il sistema della responsabilità disciplinare*
- *Favorendo la collaborazione dei dipendenti onesti, garantendoli allorché "denunciano" fatti di corruzione di cui siano venuti in buona fede a conoscenza*
- *Introducendo modelli di organizzazione amministrazione con specifica funzione di prevenzione delle illegalità»*

# Sufficiente la terapia in atto?

# **Ambiti di applicazione oggettiva e soggettiva**

# Ambito soggettivo della L. n. 190/2013

- Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 c. 2 del d. lgs. n. 165/2001
- Enti pubblici economici
- Enti di diritto privato in controllo pubblico

## **5) I principali macro-contenuti della L. n. 190/2012**

# Principali contenuti normativi

- **AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE:** la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)
- **IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE** (Segretario Comunale o Provinciale, salvo diversa e motivata determinazione)
- **PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**
- **LA TRASPARENZA**
- **MODIFICHE ALLA LEGGE 7 AGOSTO 1990 N. 241**
- **INCOMPATIBILITÀ, CUMULO DI IMPIEGHI E INCARICHI AI DIPENDENTI PUBBLICI**
- **CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO**
- **CODICE DI COMPORTAMENTO**
- **CONDANNE PENALI**
- **TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALE ILLECITI**
- **ATTIVITÀ A RISCHIO DI INFILTRAZIONE MAFIOSA**
- **MODIFICHE AL CODICE PENALE**

# **Soggetti e strumentazione organizzativa nella L. n. 190/2012**

# **Corruzione amministrativa: i «macro-strumenti» di prevenzione nella L. n. 190/2012...**

- **Autorità Nazionale Anticorruzione**
- **Il Piano nazionale anticorruzione** (art. 1, comma 4, lett. c)
- **Il Responsabile della prevenzione della corruzione** (art. 1, comma 7)
- **Il “Piano Triennale di prevenzione della corruzione” (PTPC)** (art. 1, commi 5 e 9 ) e le azioni organizzative e procedurali lì previste
- **Procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti di settori esposti alla corruzione** (art. 1, comma 5)
- **La formazione**
- **La rotazione per incarichi soggetti a maggiore rischio**
- **Il rafforzamento della Trasparenza**
- **La necessità di adottare di un Codice di comportamento a livello di singolo ente**
- **L’istituto della “segnalazione” di illeciti da parte degli stessi dipendenti**

# A.N.AC.

---

**Autorità Nazionale Anticorruzione**

# Il ruolo dell'ANAC dopo il d. l.. 90/2014 (per come convertito dalla L. 11/2014): principali ambiti



# **Il Piano nazionale anticorruzione**

(art. 1, comma 4, lett. c)

# **Il PNA è finalizzato, essenzialmente, a...**

- a) coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;**
- b) assicurare l'attuazione coordinata delle stesse misure**

# Il piano nazionale anticorruzione

4. **Dipartimento della funzione pubblica**, (ndr: ora **ANAC**) anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

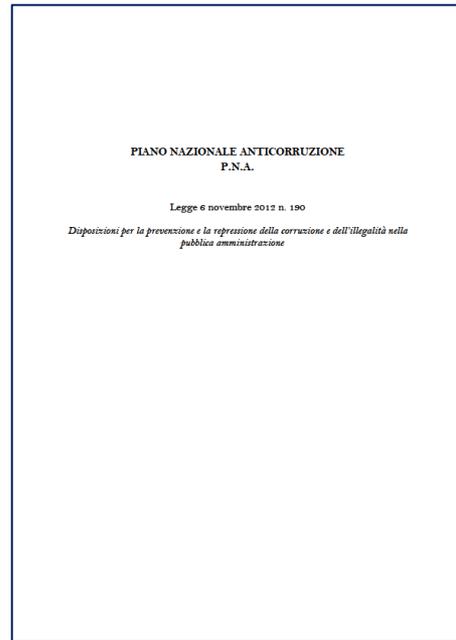
c) predispone il **Piano nazionale anticorruzione**, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);

d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;

e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni. **((4))**

**PNA: moltissimi contenuti...**

# Basta guardare l'indice...



# Allegati

- **Allegato 1:** Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione
- **Allegato 2:** Le aree di rischio
- **Allegato 3:** Elenco esemplificativo delle misure ulteriori
- **Allegato 4:** Elenco esemplificativo di rischi specifici
- **Allegato 5:** La valutazione del livello di rischio
- **Allegato 6:** I principi per una efficace gestione del rischio (da UNI ISO 31000 2010)
- **Tavole delle misure:** Tavole da 1 a 17

# Gli strumenti di prevenzione secondo il PNA

PTCP

Trasparenza

Codici di comportamento – diffusione di buone pratiche e valori

Rotazione del personale

Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse

Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali

Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti  
(*pantouflage – revolving doors*)

Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali

Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*)

Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione

Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)

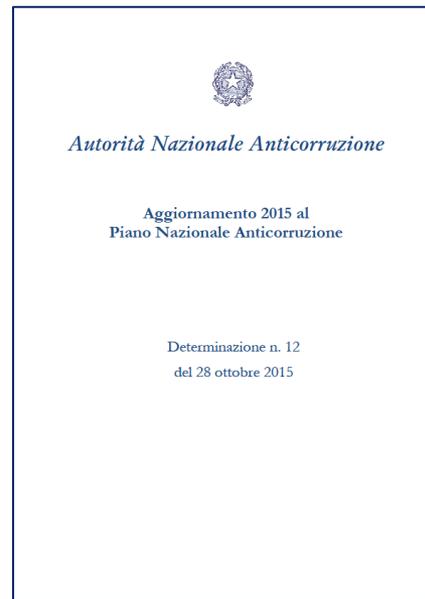
La formazione

Patti di integrità negli affidamenti

Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

# ...e il recentissimo aggiornamento del PNA

## Anac Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015



# Aggiornamento 2015 PNA

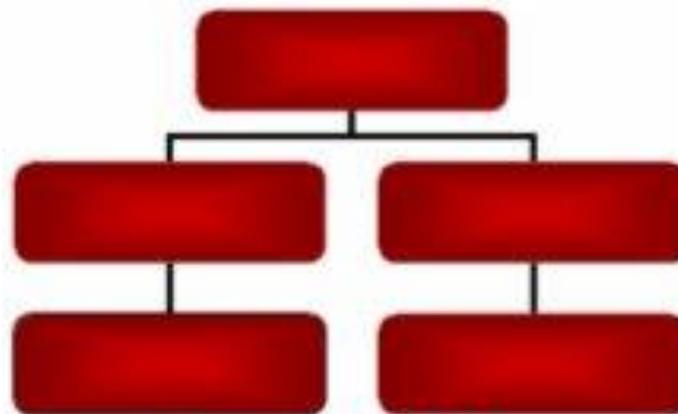
- PARTE GENERALE.
- Premessa
- Valutazione dei PTPC: le principali criticità rilevate
- Aggiornamento del PNA per migliorare la qualità delle misure di prevenzione della corruzione.
  - Caratteri generali del presente Aggiornamento
- Ambito soggettivo
- Processo di adozione del PTPC: i soggetti interni
  - Ruolo degli organi di indirizzo e dei vertici amministrativi
  - Centralità del RPC
  - Rapporti con i responsabili degli uffici
  - Ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)
  - Coinvolgimento dei dipendenti .
- Ruolo strategico della formazione
- Miglioramento del processo di gestione del rischio di corruzione
  - Principi da valorizzare
  - “Correzioni di rotta” su alcune fasi del processo di gestione del rischio di corruzione
  - Analisi del contesto
  - Valutazione del rischio
  - Trattamento del rischio: misure adeguatamente progettate, sostenibili e verificabili
  - Monitoraggio del PTPC e delle misure

# Aggiornamento 2015 PNA

## **PARTE SPECIALE – APPROFONDIMENTI AREA DI RISCHIO CONTRATTI PUBBLICI.**

- Risultati della valutazione dei PTPC
- Aggiornamento delle indicazioni contenute nel PNA
- Indicazioni per il processo di gestione del rischio di corruzione
  - Autoanalisi organizzativa e indicatori
  - Mappatura dei processi
- Fasi delle procedure di approvvigionamento
  - Programmazione
  - Progettazione della gara
  - Selezione del contraente
  - Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto
  - Esecuzione del contratto
  - Rendicontazione del contratto

# Il Responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7) e la sua centralità...



**STRUTTURA**  
ORGANIZZATIVA

## **Il ruolo del RPC: principali compiti secondo la L. n. 190/2012...**

- **Proporre il Piano triennale di prevenzione della corruzione (ma anche averlo predisposto per tempo)**
- **Verificare l'efficace attuazione del Piano stesso e della sua idoneità**
- **Vigilare sul suo funzionamento e sulla sua osservanza**
- **Proporre la modifica dello stesso** (in caso di accertate significative violazioni delle prescrizioni o se intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione)
- **Definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.**
- **Verificare, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;**
- **Individuare il personale da inserire nei programmi di formazione**

# Inoltre, secondo il PNA...

il responsabile della prevenzione:

- **svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconfiribilità e incompatibilità** (art. 1 l. n. 190 del 2013; art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013);
- **elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione** (art. 1, comma 14, L. n. 190 del 2012);
- **coincide, di norma, con il responsabile della trasparenza e ne svolge conseguentemente le funzioni** (art. 43 d.lgs. n. 33 del 2013)

# La responsabilità del RPC nella L. n. 190/2013

12. In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché **per il danno erariale** e all'immagine della pubblica amministrazione,

**salvo che provi tutte le seguenti circostanze:**

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

# (continuazione) La responsabilità del RPC nella L. n. 190/2013.

- 13. La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.
- 14. In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare. Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività'.

# **L'individuazione del Responsabile della prevenzione della corruzione** (art. 1, comma 7 L. n. 190/2014)

***7. A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione.***

# Dal PNA

## **i referenti per la prevenzione per l'area di rispettiva competenza:**

- possono essere individuati nel P.T.P.C. (secondo quanto previsto nella circolare Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013), svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati agli uffici di riferimento, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

## II PTCP

Secondo il recente aggiornamento del PNA, **Il PTCP deve essere in stretta integrazione con il miglioramento organizzativo...**

*Il PTCP non è il complesso di misure che il PNA impone,*

*ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta,*

*in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive).*

# **Il Programma per la trasparenza all'interno del PTPC,**

come specifica sezione, circostanza attualmente prevista solo come possibilità dalla legge (art. 10 co. 2 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

Aggiornamento 2015 al PNA



# PTPC: le principali criticità rilevate dall'ANAC ad ottobre 2015

# Valutazione dei PTPC: le principali criticità rilevate dall'ANAC

- la qualità dei PTPC è generalmente insoddisfacente;
- la qualità dei PTPC risulta influenzata da alcune variabili di contesto, quali la tipologia di amministrazioni, la collocazione geografica delle stesse e la dimensione organizzativa;
- la qualità dei PTPC sembra essere significativamente **migliore nella programmazione 2015-2017** rispetto ai periodi precedenti; ciò è correlato ad un fattore “di apprendimento” nonché alla gradualità nell'implementazione della normativa

# Valutazione dei PTPC: le principali criticità rilevate dall'ANAC

Recente aggiornamento PNA di ottobre 2015

# **PTPC: le principali criticità rilevate dall'ANAC**

- **Analisi del contesto**
- **Mappatura dei processi**
- **Trattamento del rischio**
- **Coordinamento tra PTPC e Piano della performance**
- **Coinvolgimento degli attori esterni ed interni**
- **Coinvolgimento degli attori esterni ed interni**
- **Coordinamento tra PTPC e Piano della performance**
- **Coinvolgimento degli attori esterni ed interni**
- **Monitoraggio dei PTPC**

# Ragioni di scarsa qualità del PTCP

- Processo di adozione del PTCP: i soggetti interni
- Ruolo degli organi di indirizzo e dei vertici amministrativi
- Centralità del RPC
- Rapporti con i responsabili degli uffici
- Ruolo degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)
- Coinvolgimento dei dipendenti
- Ruolo strategico della formazione

# Aggiornamenti del PNA per migliorare la qualità delle misure di prevenzione...

L'insoddisfacente attuazione della legge n. 190/2012 cioè la necessaria adozione - differenziata in rapporto alle tipologie di amministrazioni e enti, pubblici e privati - di efficaci misure di prevenzione della corruzione è riconducibile a diverse cause.

- Le difficoltà incontrate dalle pubbliche amministrazioni dovute alla sostanziale novità e complessità della normativa.
- Le difficoltà organizzative delle amministrazioni
- Un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC
- L'isolamento del RPC

# Indicazioni metodologiche nell'Aggiornamento ANAC

*Quanto alle indicazioni metodologiche, esse, in sintesi, riguardano:*

- a) l'analisi del contesto esterno ed interno, da rendere effettiva e da migliorare;*
- b) la mappatura dei processi, che si raccomanda sia effettuata su tutta l'attività svolta dall'amministrazione o ente non solamente con riferimento alle cd. "aree obbligatorie" ma anche a tutte le altre aree di rischio;*
- c) la valutazione del rischio, in cui è necessario tenere conto delle cause degli eventi rischiosi;*
- d) il trattamento del rischio, che deve consistere in misure concrete, sostenibili e verificabili.*

# La segnalazione di illeciti da parte del dipendente

Comma 51 della L. n. 190/2012 che introduce  
l'art. 54-bis (*Tutela del dipendente pubblico che  
segnala illeciti*)

## **Il «wistleblowing» in generale**

# L'origine internazionale

Nota in ambito profit e regolato in vari Paesi tra cui:

- Stati Uniti,
- Regno Unito,
- Australia,
- Sudafrica,
- Giappone
- Corea

# **Il whistleblowing in Italia**

# Il “*wistleblowing*” italiano (art. 1 comma 51 L. n. 190 che introduce l'art. 54-*bis* del d. lgs. n. 165/2001) e gli orientamenti ANAC

Art. 54-bis. - (Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti)

1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, ovvero per lo stesso titolo ai sensi dell'articolo 2043 del codice civile, il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.
2. Nell'ambito del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.
3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere.
4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni»

# La segnalazione da parte del dipendente pubblico in Italia

- Fonte: **art. 54-bis d. lgs. 165/2001**
- Ratio: **creare un particolare “status” lavoristico a favore del segnalatore**
- Il soggetto-segnalatore tutelato: **il dipendente pubblico**
- L’oggetto: **non solo condotte-reato**
- **La facoltatività della segnalazione?**
- I canali/soggetti abilitati a ricevere la segnalazione: **formalmente, tre**
- **Gli strumenti di segnalazione**
- **La protezione del segnalatore**
- **La protezione dell’anonimato**

- **Il contesto normativo e la ratio**
- La “sedes materiae” è il d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*). L'istituto, dunque, si colloca nella disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, che le conferisce la principale ragion d'essere: creare un particolare “status” lavoristico a favore del segnalatore.
- Non è da trascurare che la novità sia stata introdotta dall'art.1 comma 51 della Legge 190/2012: in tal senso la norma intende favorire prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

# La protezione dell'anonimato

- I **comma 2 e 4** della disposizione in esame prevedono **un articolato quadro di protezioni dell'anonimato del segnalante**. Pur non proteggendo in modo assoluto chi segnala (l'istituto non prende in considerazione le segnalazioni anonime), la norma qui analizzata appresta parecchie garanzie di privacy.
- Innanzitutto, in linea generale, **la segnalazione, come prevede il comma 4, non rientra nel campo di applicazione dell'accesso alla documentazione amministrativa di cui agli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1190 n. 241**. In questo senso e per questa via, nessun soggetto, pur avendo teoricamente i requisiti per l'accesso previsti da quella legge, può accedere al documento in cui si sostanzia la segnalazione per conoscere l'identità del segnalante.
- A parte tale affermazione di principio, **evidenti sono le minacce alla privacy del segnalante che possono derivare anche dallo stesso segnalato**. Ad esempio: il segnalato può agire direttamente per conoscere. Come risulta dalla prima parte del comma 2 dell'art. 54 – bis, **qualora “la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l'identità può essere rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato”**.

# Quindi, ...

Il “wistleblowing”, un’interessante novità

Ma sono evidenti i limiti.

- il regime di protezione non appare sufficiente a promuovere, di per sé, una diffusione del fenomeno; la tutela della privacy risulta, come si è detto, claudicante e non sembra in grado di rassicurare i potenziali volenterosi;
- la procedura di segnalazione, all'interno, appare fortemente limitata dalla necessità di segnalare solo mediante il superiore (ma l’Anac sembra avere ovviato).



**È una scolorita risposta rispetto all’esigenza di valorizzare il  
“wistelblowing”**

Autore Avv. Aldo Monea. Ogni diritto  
riservato

# La norma si presta a suggerire *de iure condendo*...

Se non è facile proporre efficaci integrazioni “iure condendo”, appare utile proporre che si realizzi sul tema una normativa articolata e di ampio respiro, con cui, ad esempio:

- estendere il novero dei segnalatori, includendo cittadini, fornitori, consulenti, e altre categorie;
- disciplinare la specifica protezione di ciascuna di tali categorie;
- individuare, nelle Organizzazioni, un soggetto recettore delle segnalazioni più indipendente rispetto al “capo” (sarebbe già meglio il Responsabile anti-corrruzione o l’OIV, mentre il massimo sarebbe un soggetto simile all’OdV del D. lgs. 231/2001) oppure porre più canali di segnalazione, interni/esterni all’organizzazione;
- introdurre specifici obblighi di condotta sul ricevente;
- rafforzare la privacy del segnalatore;
- creare una banca dati nazionale per verificare l’entità del fenomeno e verificare il sistema adottato.

# **Il rafforzamento per via interpretativa: gli Orientamenti dell'ANAC**

In questo quadro normativo è, a più riprese, intervenuta l'ANAC, cercando di mettere in atto, per via interpretativa, qualche correttivo.

## Orientamento n. 40/2014: la segnalazione anche al superiore gerarchico

- Come detto, non sembra adeguata la limitazione al solo superiore gerarchico del segnalante. In questo caso il rischio è che illeciti che coinvolgono proprio il responsabile non emergano per mancanza di un referente, interno all'ente, della segnalazione.
- **A queste perplessità con il suo orientamento n. 40.**  
Che cosa prevede tale recente interpretazione? **La segnalazione di cui all'art. 54-bis del D. lgs. 165/2001 può essere fatta anche al responsabile anticorruzione. Questo significa che il "wistleblower" potrà rivolgersi all'interno dell'organizzazione, a tale ruolo istituzionale. La novità è convincente e potrà determinare, almeno in teoria, un incremento dei contributi interni nella lotta alla corruzione intesa in senso lato.**
- **Altra conseguenza positiva dell'orientamento in questione è che esso determina, sia pure in via indiretta, l'accrescimento del ruolo del Responsabile Anticorruzione, che anche grazie a tale interpretazione consolida la sua centralità, nell'ambito della singola organizzazione pubblica, in materia di lotta alla corruzione.**
- Detto ciò, va, però, aggiunto che tale orientamento suscita un serio dubbio di ordine giuridico: quale efficacia può avere un'interpretazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, che vada oltre l'interpretazione di una norma, cercando di introdurre "ex novo", tra i destinatari, un soggetto non menzionato dal legislatore?

# Anonimato anche verso l'organo di vertice (Orientamento 42)

- Su un altro limite, non segnalato in precedenza, relativo all'anonimato del “wistleblower”, prova a intervenire l'A.N.AC. , con il proprio Orientamento 42. Cosa si afferma nella suddetta nota interpretativa dell'AN.AC.? **In sostanza, l'anonimato del dipendente che ha segnalato condotte illecite, ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, deve essere tutelato anche nei confronti dell'organo di vertice dell'amministrazione, salvo le eccezioni di legge.**
- L'intervento, obiettivamente, non convince. L'assunto che le tutele derivanti dai commi 2 e 4 dell'art. 54-bis valgano anche verso il Sindaco è da ritenere, almeno sul piano giuridico, che non richiedesse particolari delucidazioni da parte dell'ANAC.
- Anche la riaffermazione, contenuta nell'ultima parte dell'orientamento, che l'anonimato verso l'organo di vertice presenti delle eccezioni aggiunge ben poco al dettato normativo.
- Inoltre **l'effetto complessivo della nota è contraddittorio: se, nella sua prima parte, tenta di porre un argine alla conoscibilità da parte dell'organo di vertice dell'amministrazione, nella seconda rischia di vanificare l'ipotetica tutela dell'anonimato del segnalante.**
- Quale allora la ragione di tale esplicitazione? Probabilmente il voler promuovere la privacy del segnalatore rispetto ad una tendenza all'invasività da parte di taluni titolari di organi politici: anche l'ANAC ribadisce, e lo fa "a chiare lettere", che un sindaco (o altro organo di vertice di una pubblica amministrazione) non ha alcun titolo giuridico per conoscere l'identità del segnalante, salvo che nei casi previsti dalla legge.

# Inoltre Dpr 62 2013

art. 8 Dpr n. 62 del 16.04.2013

## *Prevenzione della corruzione*

- *1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, **segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.***
- In caso contrario, sanzioni “indotte” dal DPR Codice di comportamento

**Mal coordinato con le precedenti norme e...  
contraddetto dall'Orientamento 40 Anac!**

## Lo stesso Rapporto anticorruzione UE 2014, a proposito dell'istituto della «segnalazione del dipendente»

- *«Disposizioni hanno però un carattere piuttosto generico e non esaustivo, poiché non coprono tutti gli aspetti della segnalazione o tutti i tipi di tutela da concedere in queste circostanze»*
- *Per la piena funzionalità del dispositivo di tutela dei segnalanti, sono ancora necessarie altre misure, tra cui **precisazioni sui canali di segnalazione, dispositivi di protezione e campagne di sensibilizzazione***

**L'integrità delle organizzazioni  
è valore troppo grande  
da meritare una tutela del “wistleblowing”  
così striminzita come quella predisposta  
dall'art. 54-*bis*!**

- **Orientamento ANAC n. 40/2014: la segnalazione anche al superiore gerarchico**
- **Orientamento ANAC n. 42/2014: anonimato anche verso l'organo di vertice**
- **Orientamento ANAC n. 73/2014: applicazione anche a pubblici dipendenti anche a tempo determinato**

## Orientamento n. 40/2014: la segnalazione anche al superiore gerarchico

- Come detto, non sembra adeguata la limitazione al solo superiore gerarchico del segnalante. In questo caso il rischio è che illeciti che coinvolgano proprio il responsabile non emergano per mancanza di un referente, interno all'ente, della segnalazione.
- **A queste perplessità con il suo orientamento n. 40.**  
Che cosa prevede tale recente interpretazione? **La segnalazione di cui all'art. 54-bis del D. lgs. 165/2001 può essere fatta anche al responsabile anticorruzione. Questo significa che il "whistleblower" potrà rivolgersi all'interno dell'organizzazione, a tale ruolo istituzionale. La novità è convincente e potrà determinare, almeno in teoria, un incremento dei contributi interni nella lotta alla corruzione intesa in senso lato.**
- **Altra conseguenza positiva dell'orientamento in questione è che esso determina, sia pure in via indiretta, l'accrescimento del ruolo del Responsabile Anticorruzione, che anche grazie a tale interpretazione consolida la sua centralità, nell'ambito della singola organizzazione pubblica, in materia di lotta alla corruzione.**
- Detto ciò, va, però, aggiunto che tale orientamento suscita un serio dubbio di ordine giuridico: quale efficacia può avere un'interpretazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, che vada oltre l'interpretazione di una norma, cercando di introdurre "ex novo", tra i destinatari, un soggetto non menzionato dal legislatore?

# Anonimato anche verso l'organo di vertice (Orientamento 42)

- Su un altro limite, non segnalato in precedenza, relativo all'anonimato del “whistleblower”, prova a intervenire l'A.N.AC. , con il proprio Orientamento 42. Cosa si afferma nella suddetta nota interpretativa dell'AN.AC.? **In sostanza, l'anonimato del dipendente che ha segnalato condotte illecite, ai sensi dell'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, deve essere tutelato anche nei confronti dell'organo di vertice dell'amministrazione, salvo le eccezioni di legge.**
- L'intervento, obiettivamente, non convince. L'assunto che le tutele derivanti dai commi 2 e 4 dell'art. 54-bis valgano anche verso il Sindaco è da ritenere, almeno sul piano giuridico, che non richiedesse particolari delucidazioni da parte dell'ANAC.
- Anche la riaffermazione, contenuta nell'ultima parte dell'orientamento, che l'anonimato verso l'organo di vertice presenti delle eccezioni aggiunge ben poco al dettato normativo.
- Inoltre **l'effetto complessivo della nota è contraddittorio: se, nella sua prima parte, tenta di porre un argine alla conoscibilità da parte dell'organo di vertice dell'amministrazione, nella seconda rischia di vanificare l'ipotetica tutela dell'anonimato del segnalante.**
- Quale allora la ragione di tale esplicitazione? Probabilmente il voler promuovere la privacy del segnalatore rispetto ad una tendenza all'invasività da parte di taluni titolari di organi politici: anche l'ANAC ribadisce, e lo fa "a chiare lettere", che un sindaco (o altro organo di vertice di una pubblica amministrazione) non ha alcun titolo giuridico per conoscere l'identità del segnalante, salvo che nei casi previsti dalla legge.

## **Le specifiche Linee Guida ANAC**

Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)”

**A.N.A.C.**

---

**Autorità Nazionale Anticorruzione**

# Obiettivo delle Linee Guida

«(...) **dettare una disciplina volta a incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti** di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e, al contempo, a garantirne un'efficace tutela.

Le presenti Linee guida

- **propongono un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni** che tiene conto dell'esigenza di tutelare la riservatezza del dipendente che le invia. **Ogni amministrazione, alla luce dei predetti principi, potrà adattare il modello proposto sulla base delle proprie esigenze organizzative.**

# Inoltre Dpr 62 2013

art. 8 Dpr n. 62 del 16.04.2013

## *Prevenzione della corruzione*

- *1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, **segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.***
- In caso contrario, sanzioni “indotte” dal DPR Codice di comportamento

**Mal coordinato con le precedenti norme e...  
contraddetto dall'Orientamento 40 Anac!**

# Considerazioni conclusive (secondo articolo)

L'istituto della segnalazione del dipendente di cui all'art. 54 –bis del D. lgs. 165/2001 non ha mostrato finora, nelle prassi pubbliche, elevata vitalità.

Hanno pesato sulla sua scarsa utilizzazione numerosi fattori, tra cui quelli menzionati in precedenza: i limiti circa l'anonimato del segnalante e una restrizione eccessiva dei soggetti destinatari della segnalazione. Con i recenti orientamenti l'ANAC ha posto (pur con le riserve espresse nel corpo di questo articolo) un'interpretazione estensiva relativa al secondo profilo, cercando di allargare il novero dei referenti interni con l'inserimento tra essi del responsabile anticorruzione.

Nulla sembra essere, invece, cambiato per il profilo dell'anonimato. **Nonostante la “sottolineatura” interpretativa dell'ANAC** esso resta, tuttora, un punto di debolezza dell'istituto, anche considerando taluni approcci meno timidi propri di similari normative straniere.

Anche dopo tali interpretazioni dell'Autorità, **il whistleblowing nella sua versione italiana non appare, dunque, in grado di favorire, efficacemente, la lotta alla corruzione pubblica.**

Occorrerebbe probabilmente (come questo autore ha avuto modo di esprimere in interventi precedenti sul tema) perfezionare l'istituto in più direzioni. Solo, per fare qualche esempio, sarebbe probabilmente utile allargare il novero dei segnalatori anche a soggetti non-dipendenti, ovviamente dopo aver creato adeguate e quindi atipiche garanzie ad hoc per loro, e forse anche riformare, ulteriormente, la figura del destinatario della segnalazione, magari costituendo una figura esterna alla singola amministrazione o utilizzando qualche soggetto esterno già operativo, quale ad esempio l'OIV o altre struttura analoghe.

E' inutile nascondersi, tuttavia, che sul futuro dell'istituto pesa, ancor di più dei suddetti limiti tecnici, un qualcosa difficilissime da rimuovere o da correggere, vale a dire **il pregiudizio negativo che aleggia, in Italia e nel settore pubblico in particolare, sulla figura del segnalatore: egli, non è uno che collabora all'integrità della propria organizzazione, ma un delatore, quindi una figura socialmente negativa!**



*L'obiettivo del presente atto consiste, dunque, nel **dettare una disciplina volta a incoraggiare i dipendenti pubblici a denunciare gli illeciti** di cui vengano a conoscenza nell'ambito del rapporto di lavoro e, al contempo, a garantirne un'efficace tutela. Le presenti Linee guida propongono un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni che tiene conto dell'esigenza di tutelare la riservatezza del dipendente che le invia. Ogni amministrazione, alla luce dei predetti principi, potrà adattare il modello proposto sulla base delle proprie esigenze organizzative.*

**Solo segnalazione «con firma»**

## L'identità del segnalante...

(...) l'Autorità ritiene che

**spetti al responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari valutare, su richiesta dell'interessato, se ricorra la condizione di assoluta indispensabilità della conoscenza del nominativo del segnalante ai fini della difesa.**

il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari **deve adeguatamente motivare** la scelta come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

**È opportuno, comunque, che il responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari venga a conoscenza del nominativo del segnalante solamente quando il soggetto interessato chieda sia resa nota l'identità dello stesso per la sua difesa. Gravano sul responsabile dell'ufficio procedimenti disciplinari gli stessi doveri di comportamento, volti alla tutela della riservatezza del segnalante, cui sono tenuti il Responsabile della prevenzione della corruzione e gli eventuali componenti del gruppo di supporto.**

La norma, invero, indica che, qualora il segnalante non effettui una denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o all'A.N.AC., «riferisca al proprio superiore gerarchico».

- ***Ad avviso dell'Autorità, (...) a livello amministrativo, il sistema di prevenzione della corruzione disciplinato nella legge 190/2012 fa perno sul Responsabile della prevenzione della corruzione (...)***
- ***Egli è, (...) il soggetto funzionalmente competente a conoscere di eventuali fatti illeciti (...)***

*Qualora le segnalazioni riguardino il  
Responsabile della prevenzione della corruzione  
gli interessati possono inviare le stesse  
direttamente all'A.N.AC..*

Ai fini della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, **la gestione delle segnalazioni realizzata attraverso l'ausilio di procedure informatiche**

è largamente

**preferibile a modalità di acquisizione e gestione delle segnalazioni che comportino la presenza fisica del segnalante;**

è in ogni caso necessario che il sistema informatico di supporto sia realizzato in maniera tale da garantire adeguate misure di sicurezza delle informazioni.

Una tutela dei consulenti e collaboratori a  
qualsiasi titolo  
e  
dei collaboratori di imprese fornitrici  
dell'amministrazione?

Un'idea:

# **le Hot-line delle Aziende private...**

# **La rotazione per incarichi soggetti a maggior rischio**

**... la rotazione come strumento per lo sviluppo  
organizzativo e professionale :  
meccanismo pressoché sconosciuto nella P.A.!**

Ora è utilizzata

**affinché una persona non sedimenti, con  
conseguenze sul fenomeno della corruzione,  
in un determinato ruolo ...**

**Inoltre, una misura di contrasto alla  
corruzione,  
poco o per nulla attuata nelle  
Amministrazioni pubbliche...**

# Secondo il PNA, l'attuazione della misura comporta che (estratto):...

•(...)

- **per il personale non dirigenziale**, la durata di permanenza nel settore deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, **preferibilmente non superiore a 5 anni**, tenuto conto anche delle esigenze organizzative;
- **per il personale dirigenziale, alla scadenza dell'incarico la responsabilità dell'ufficio o del servizio deve essere di regola affidata ad altro dirigente**, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente;
- l'amministrazione ha il potere di mutare il profilo professionale di inquadramento del dipendente, nell'ambito delle mansioni equivalenti nell'ambito dell'area o qualifica di appartenenza;
- **in caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dipendente** (ad esempio perché l'amministrazione ha avuto conoscenza di un'informazione di garanzia o è stato pronunciato un ordine di esibizione ex art. 256 c.p.p. o una perquisizione o sequestro) **e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, l'amministrazione**
  - **per il personale dirigenziale procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere** ed il passaggio ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. I *quater*, e dell'art. 55 *ter*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001;
  - **per il personale non dirigenziale procede all'assegnazione ad altro servizio** ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. I *quater*
  - (...)
  - **l'applicazione della misura va valutata anche se l'effetto indiretto della rotazione comporta un temporaneo rallentamento dell'attività ordinaria dovuto al tempo necessario per acquisire la diversa professionalità;**
- l'attuazione della **mobilità**, specialmente se temporanea, costituisce un utile strumento per realizzare la rotazione tra le figure professionali specifiche e gli enti di più ridotte dimensioni;
- **nel caso di impossibilità di applicare la misura della rotazione per il personale dirigenziale a causa di motivati fattori organizzativi, l'amministrazione pubblica applica la misura al personale non dirigenziale, con riguardo innanzi tutto ai responsabili del procedimento;**

# **Il caso della rotazione nella Polizia di Roma Capitale e la Delibera ANAC 2015...**



**Delibera ANAC n.  
13 2015**

# **Astensione in caso di conflitto di interesse**

# Astensione in caso di conflitto di interesse

L'art. 1, comma 41, della l. n. 190 ha introdotto l'art. 6 *bis* nella l. n. 241 del 1990, rubricato “*Conflitto di interessi*”, secondo cui che

***“Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.”***

## Secondo il PNA (all. 1), **2 prescrizioni...**

- un obbligo di astensione per il responsabile del procedimento, il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto di interesse anche solo potenziale;
- un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

# Secondo il PNA (all. 1)

Il dirigente destinatario della segnalazione deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e **deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo**

- **sollevandolo dall'incarico** oppure
- **motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente.**

Nel caso in cui sia necessario sollevare il dipendente dall'incarico esso dovrà essere affidato dal dirigente **ad altro dipendente** ovvero, **in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé** ogni compito relativo a quel procedimento.

Qualora il conflitto riguardi il dirigente a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione.

# Le conseguenze (secondo il PNA all.1)

- La violazione sostanziale della norma, che si realizza con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente suscettibile di essere sanzionata con l'irrogazione di sanzioni all'esito del relativo procedimento, oltre a
- poter costituire fonte di illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo
- dello stesso, quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della
- funzione tipica dell'azione amministrativa.
- **B.7 Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività**

Il ruolo specifico dell'Organismo indipendente di controllo (OIV) o Nucleo:  
**il controllo dirigenziale di natura «burocratica»**

# **Gli ulteriori controlli sui comportamenti...**

- **I controlli sui comportamenti organizzativi**
- **I controlli sugli adempimenti a rilevanza valutativa**
- **Le attestazioni sulla Trasparenza**

**La necessità di adottare di un Codice  
di comportamento a livello di  
singolo ente (rinvio)**

# **Il ruolo della formazione**

## L. n. 190/2012, art. 1:

9. Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:

a) **individuare le attività**, tra le quali quelle di cui al comma 16, **nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione**, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165;

b) **prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;**  
**(...)**

10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche:

**c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11.**

## **Corte dei Conti E.R.: Deliberazione n.276/2013...**

**La formazione in materia di anticorruzione,  
stante l'obbligatorietà del suo svolgimento e  
l'assenza di discrezionalità circa l'autorizzazione  
della spesa relativa,**

**è da considerarsi "fuori dell'ambito applicativo  
di cui al comma 13 dell'art.6 del D.L.78/2010"**

**Procedure appropriate per  
selezionare e formare i dipendenti di  
settori esposti alla corruzione** (art. 1,  
comma 5)

# Il piano di prevenzione della Corruzione

(art. 1, comma 5 L. n. 190/2014)

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

(...)

b) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.**((4))**

(...)

•

***LA TRASPARENZA  
AMMINISTRATIVA DOPO IL  
D. LGS. 33/2013  
Il Decreto di riordino***

# Profili più specifici della Trasparenza derivante dal D. lgs. 33/2013



- **Un destinatario indiscriminato delle pubblicazioni**
- **Una nozione molto estesa di “Trasparenza”**
- **“Focus” sulla singola amministrazione**
- **Lo strumento: le pubblicazioni sul sito istituzionale**
- **Un diritto alla conoscibilità, garantito dall’accesso civico**
- **Una “vetrina” prefissata sul sito**

# **Art. 1 D. lgs. 33/2013**

## ***Principio generale di trasparenza***

1. La trasparenza e' intesa come **accessibilità totale delle informazioni** **concernenti l'organizzazione e l'attività delle** **pubbliche amministrazioni,**  
  
**allo scopo di favorire forme diffuse di controllo** **sul perseguimento delle funzioni istituzionali e** **sull'utilizzo delle risorse pubbliche.**

# Art. 1 D. lgs. 33/2013

## *Principio generale di trasparenza*

1. La trasparenza e' intesa come **accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.**

2. La trasparenza,

nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali,

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.**

Essa e' 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 salto di qualità del D. lgs. 33/2013: la trasparenza on line della P.A.**



**LA PA stessa deve pubblicare una  
serie molto articolata di informazioni**

Il D. lgs. n. 33/2013

**Singole norme**

# **Un ampio e articolato quadro di «oggetti» di pubblicazione (art. 10 e 11-42)...**

# Un ampio e articolato quadro di «oggetti» di pubblicazione

*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed altre informazioni* (art. 10)

*Atti di carattere normativo e amministrativo generale* (art. 12)

**Dati concernenti la propria organizzazione** (art. 13),

**documenti anche normativi di riferimento all'organizzazione** (art. 13)

**Documenti ed informazioni di componenti di organi di indirizzo politico** (art. 14),

(titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico)

## **Informazioni (art. 15) su titolari**

- **di incarichi amministrativi di vertice e**
- **di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché**
  - **di collaborazione o**
  - **consulenza**

**Informazioni sulla dotazione organica e il costo del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (art. 16)**

**Dati relativi al personale non a tempo indeterminato (art. 17)**

**Dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici (art. 18)**

**Bandi di concorso (art. 19)**

**Dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale (art. 20)**

**Dati sulla contrattazione collettiva (art. 21)**

**Dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonche' alle partecipazioni in societa' di diritto privato (art. 22)**

**Provvedimenti amministrativi (art. 23)**

**Dati aggregati relativi all'attività amministrativa (art. 24)**

**Controlli sulle imprese (art. 25)**

**Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27)**

**Rendiconti dei gruppi consiliari provinciali e regionali (art. 28)**

**Bilancio, preventivo e consuntivo e Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi (art. 29)**

**Beni immobili e gestione del patrimonio (art. 30)**

**Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione.  
(art. 31)**

**Servizi erogati. (art. 32)**

**Tempi di pagamento dell'amministrazione (art. 33)**

**Oneri informativi (art. 34)**

**Procedimenti amministrativi e ai controlli sulle  
dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei  
dati (art. 34)**

**Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 37)**

**Processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche (art. 38)**

**Attività di pianificazione e governo del territorio (art. 39)**

**Informazioni ambientali (art. 40)**

**Servizio sanitario nazionale(art. 41)**

**Interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente (art. 42)**

# **Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità**

## **Programma triennale per la trasparenza e l'integrità**

1. Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta

**un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità',**

da aggiornare annualmente,

che indica le iniziative previste per garantire:

a) **un adeguato livello di trasparenza**, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;

b) **la legalità' e lo sviluppo della cultura dell'integrità'.**

## ***Programma triennale per la trasparenza e l'integrità: i contenuti***

2. Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità', di cui al comma 1, definisce

- **le misure,**
- **i modi e**
- **le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione** previsti dalla normativa vigente,
- ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi di cui all'articolo 43, comma 3.

**Le misure del Programma triennale sono collegate, sotto l'indirizzo del responsabile, con le misure e gli interventi previsti dal Piano di prevenzione della corruzione. A tal fine, il Programma costituisce di norma una sezione del Piano di prevenzione della corruzione.**

*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità: i contenuti*

**3. Gli obiettivi indicati nel Programma triennale sono formulati in collegamento con la programmazione strategica e operativa dell'amministrazione, definita in via generale nel Piano della performance e negli analoghi strumenti di programmazione previsti negli enti locali. La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica di ogni amministrazione, che deve tradursi nella definizione di obiettivi organizzativi e individuali.**

4. Le amministrazioni pubbliche garantiscono la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance.
5. Ai fini della riduzione del costo dei servizi, dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché del conseguente risparmio sul costo del lavoro, le pubbliche amministrazioni provvedono annualmente ad individuare i servizi erogati, agli utenti sia finali che intermedi, ai sensi dell'articolo 10, comma 5, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279. Le amministrazioni provvedono altresì alla contabilizzazione dei costi e all'evidenziazione dei costi effettivi e di quelli imputati al personale per ogni servizio erogato, nonché al monitoraggio del loro andamento nel tempo, pubblicando i relativi dati ai sensi dell'articolo 32.
6. Ogni amministrazione presenta il Piano e la Relazione sulla performance di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 150 del 2009 alle associazioni di consumatori o utenti, ai centri di ricerca e a ogni altro osservatore qualificato, nell'ambito di apposite giornate della trasparenza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
7. Nell'ambito del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità sono specificate le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative di cui al comma 1.

8. Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» di cui all'articolo 9:
- a) il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il relativo stato di attuazione;
  - b) il Piano e la Relazione di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
  - c) i nominativi ed i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150 del 2009;
  - d) i curricula e i compensi dei soggetti di cui all'articolo 15, comma 1, nonché i curricula dei titolari di posizioni organizzative, redatti in conformità al vigente modello europeo.
9. La trasparenza rileva, altresì, come dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le carte dei servizi ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, così come modificato dall'articolo 28 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

# **Ma è Trasparenza amministrativa davvero totale?**

In realtà,  
sembra che ci sia  
troppa trasparenza in alcuni casi  
e poca in altri!

# **Uno spazio giuridico di manovra per l'integrazione sostanziale della trasparenza?**

# Uno spazio giuridico di manovra per l'integrazione della trasparenza...

## Art. 1 comma 9, L. n. 190/2013

9. Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:

(...)

**f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.**

Pubblicità:

spazi di pubblicità non obbligatoria (non prevista da legge o da regolamento) ...**ma solo con dati anonimi!**

(art. 4 comma 3 D lgs. 33/2013)

# Profili generali...



**una Trasparenza ben più aperta rispetto al passato**

- **la PA non è chiamata, come in passato, solo ad aspettare passivamente la richiesta degli interessati legittimati dal Diritto, ma deve esercitare un'attiva trasparenza, ad**



- **da parte della PA un'azione ampia e dinamica di esposizione al pubblico di informazioni e documenti.**

# Necessario un cambiamento organizzativo...



- **una regia organizzativa (Responsabile per la Trasparenza) in ogni Amministrazione pubblica**
- **una pianificazione di azioni, attraverso il “Programma triennale per la trasparenza e l'integrità” (art. 10)**
- **una parte di sito istituzionale dedicata allo scopo;**
- **un flusso interno di informazioni, funzionale alla pubblicazione on line;**
- **un ruolo esterno di indirizzo e di controllo dell'ANAC.**

**Prevenzione della corruzione: il  
ruolo dei comportamenti individuali  
e organizzativi**

# I Codici di comportamento

# **Le condotte individuali del dipendente come leva di prevenzione della corruzione**

# I Codici di comportamento per i dipendenti e assimilati



Codice nazionale  
(D.p.R. 62/2013)



Codice specifico del  
singolo Ente

# **Il Codice “nazionale”(D.P.R. 62/2013): principali contenuti**

- **Principi generali (art. 3)**
- **Regali, compensi e altre utilità (art. 4)**
- **Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse (art. 6)**
- **Obbligo di astensione**
- **Prevenzione della corruzione (art. 8)**
- **Comportamento nei rapporti privati (art. 10)**
- **Comportamento in servizio (art. 11)**
- **Rapporti con il pubblico (art. 12)**
- **Contratti ed altri atti negoziali (art. 14)**
- **Le condotte richieste all’Apicale (art. 13)**
- **Responsabilità conseguente alla violazione dei doveri del codice**

# Chiarezza su...

- **Obblighi di comportamento**
- **Valore giuridico di quanto previsto nel Codice**

# Ambito di applicazione (art. 2)

1. Il presente codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il cui rapporto di lavoro e' disciplinato in base all'articolo 2, commi 2 e 3, del medesimo decreto.

2. (...)

3. Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

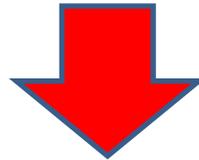
A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice.

**“Doveri minimi”** non sono più come prima del  
d.P.R., esemplificazioni.

Ora doveri **con diretto effetto sulla  
responsabilità disciplinare, direttamente  
attivabili.**

**Al dipendente pubblico  
vengono dati  
riferimenti per la propria condotta**

**“doveri minimi” obblighi di condotta**

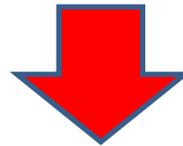


**con diretto effetto sulla responsabilità  
disciplinare, direttamente attivabili.**

**Qui svolgo un ruolo informativo !**

# Enfasi sull'effettività dei principi costituzionali...

- buon andamento
- imparzialità
- economicità
- efficacia
- efficienza
- trasparenza
- Imparzialità
- non discriminazione
- comunicazione tra amministrazioni



obblighi di condotta personale e come regole sullo svolgimento dell'azione amministrativa

# Una grande attenzione alla prevenzione di conflitti di interesse...

# Art. 4 (Regali, compensi e altre utilità)

1. Il dipendente **non chiede, ne' sollecita, per se' o per altri, regali o altre utilita'.**
2. Il dipendente **non accetta, per se' o per altri, regali o altre utilita', salvo quelli d'uso di modico valore effettuati occasionalmente nell'ambito delle normali relazioni di cortesia e nell'ambito delle consuetudini internazionali.** In ogni caso, indipendentemente dalla circostanza che il fatto costituisca reato, il dipendente **non chiede, per se' o per altri, regali o altre utilita', neanche di modico valore a titolo di corrispettivo per compiere o per aver compiuto un atto del proprio ufficio da soggetti che possano trarre benefici da decisioni o attivita' inerenti all'ufficio, ne' da soggetti nei cui confronti e' o sta per essere chiamato a svolgere o a esercitare attivita' o potesta' proprie dell'ufficio ricoperto.**
3. Il dipendente **non accetta, per se' o per altri, da un proprio subordinato, direttamente o indirettamente, regali o altre utilita', salvo quelli d'uso di modico valore.** Il dipendente **non offre, direttamente o indirettamente, regali o altre utilita' a un proprio sovraordinato, salvo quelli d'uso di modico valore.**
4. **I regali e le altre utilita' comunque ricevuti fuori dai casi consentiti dal presente articolo, a cura dello stesso dipendente cui siano pervenuti, sono immediatamente messi a disposizione dell'Amministrazione per la restituzione o per essere devoluti a fini istituzionali.**
5. Ai fini del presente articolo, **per regali o altre utilita' di modico valore si intendono quelle di valore non superiore, in via orientativa, a 150 euro, anche sotto forma di sconto. I codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni possono prevedere limiti inferiori,** anche fino all'esclusione della possibilita' di riceverli, in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.
6. Il dipendente **non accetta incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attivita' inerenti all'ufficio di appartenenza.**
7. Al fine di preservare il prestigio e l'imparzialita' dell'amministrazione, il responsabile dell'ufficio vigila sulla corretta applicazione del presente articolo

**Codice di comportamento nazionale:**  
**ulteriori profili di prevenzione del**  
**conflitto di interessi...**

# Art. 6 Comunicazione degli interessi finanziarie e conflitti d'interesse

1. Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, **il dipendente, all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto il dirigente dell'ufficio di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni, precisando:**

**a) se in prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;**

**b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.**

2. **Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto puo' riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici**

**Inoltre, art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 (introdotto da c. 42, lett. l), dell'art. 1, l. n. 190/2012) ...**

**Divieto di assunzione di incarichi  
presso questi soggetti  
anche successivamente alla cessazione del  
servizio (o dell'incarico) (art,**

**Inoltre, art. 53 del d.lgs. n. 165/2001** (introdotto da c. 42, lett. l), dell'art. 1, l. n. 190/2012) ...

16-ter. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2,

**non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.**

I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed e' 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 e accertati ad essi riferiti

## Art. 7

### Obbligo di astensione

**1. Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere**

- **interessi propri,**
- **ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure**
- **di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero,**
- **di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero**
- **di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero**
- **di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente.**

**Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.**

**Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.**

## **E ancora, art. 6 bis L. n. 241/1990**

**Art. 6-bis. (*Conflitto di interessi*).**

- 1. Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale***

# **Prevenzione della corruzione in senso stretto...**

## **Art. 8 ( Prevenzione della corruzione)**

### **1. Il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione.**

**In particolare, il dipendente**

- rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione,**
- presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione**
- e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza.**

## **Art. 9 Trasparenza e tracciabilità**

**1. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.**

**2. La tracciabilità dei processi decisionali adottati dai dipendenti deve essere, in tutti i casi, garantita attraverso un adeguato supporto documentale, che consenta in ogni momento la replicabilità**

## Art. 9 Trasparenza e tracciabilità

1. Il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale.

(...)

# **Specifici comportamenti in servizio...**

# Art. 11 Comportamento in servizio

**1. Fermo restando il rispetto dei termini del procedimento amministrativo, il dipendente, salvo giustificato motivo, non ritarda ne' adotta comportamenti tali da far ricadere su altri dipendenti il compimento di attivita' o l'adozione di decisioni di propria spettanza.**

**2. Il dipendente utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi.**

**3. Il dipendente utilizza il materiale o le attrezzature di cui dispone per ragioni di ufficio e i servizi telematici e telefonici dell'ufficio nel rispetto dei vincoli posti dall'amministrazione.**

**Il dipendente utilizza i mezzi di trasporto dell'amministrazione a sua disposizione soltanto per lo svolgimento dei compiti d'ufficio, astenendosi dal trasportare terzi, se non per motivi d'ufficio.**

# Art. 12 Rapporti con il pubblico

## 1. Il dipendente in rapporto con il pubblico

- **si fa riconoscere** attraverso l'esposizione in modo visibile del badge od altro supporto identificativo messo a disposizione dall'amministrazione, salvo diverse disposizioni di servizio, anche in considerazione della sicurezza dei dipendenti,
- **opera con spirito di servizio, correttezza, cortesia e disponibilita' e,**
- **nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera piu' completa e accurata possibile.**
- **Qualora non sia competente per posizione rivestita o per materia, indirizza l'interessato al funzionario o ufficio competente della medesima amministrazione.**
- **Il dipendente, fatte salve le norme sul segreto d'ufficio, fornisce le spiegazioni che gli siano richieste in ordine al comportamento proprio e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilita' od il coordinamento.**
- **Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorita' stabilito dall'amministrazione, l'ordine cronologico e non rifiuta prestazioni a cui sia tenuto con motivazioni generiche.**
- **Il dipendente rispetta gli appuntamenti con i cittadini e risponde senza ritardo ai loro reclami.**

# Art. 12 Rapporti con il pubblico

(...)

- 2. Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, **il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione.**
- 3. Il dipendente che svolge la sua attività lavorativa in un'amministrazione che fornisce servizi al pubblico **cura il rispetto degli standard di qualità e di quantità fissati dall'amministrazione anche nelle apposite carte dei servizi.**
- **Il dipendente opera al fine**
  - di assicurare la continuità del servizio,
  - di consentire agli utenti la scelta tra i diversi erogatori e
  - di fornire loro informazioni sulle modalità di prestazione del servizio e sui livelli di qualità.
- 4. **Il dipendente non assume impegni né anticipa l'esito di decisioni o azioni proprie o altrui inerenti all'ufficio, al di fuori dei casi consentiti.**
- **Fornisce informazioni e notizie relative ad atti od operazioni amministrative, in corso o conclusi, nelle ipotesi previste dalle disposizioni di legge e regolamentari in materia di accesso, informando sempre gli interessati della possibilità di avvalersi anche dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico.**
- **Rilascia copie ed estratti di atti o documenti secondo la sua competenza, con le modalità stabilite dalle norme in materia di accesso e dai regolamenti della propria amministrazione.**

# Art. 12 Rapporti con il pubblico

## 5. Il dipendente

- osserva il segreto d'ufficio e
- la normativa in materia di tutela e trattamento dei dati personali e,
- qualora sia richiesto oralmente di fornire informazioni, atti, documenti non accessibili tutelati dal segreto d'ufficio o dalle disposizioni in materia di dati personali, informa il richiedente dei motivi che ostano all'accoglimento della richiesta.
- Qualora non sia competente a provvedere in merito alla richiesta cura, sulla base delle disposizioni interne, che la stessa venga inoltrata all'ufficio competente della medesima amministrazione.

# **Specifici comportamenti nei rapporti privati...**

# Art. 10 Comportamento nei rapporti privati

- 1. Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni,  
il dipendente**
  - non sfrutta, ne' menziona la posizione che ricopre nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino e**
  - non assume nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione.**

# **Le condotte richieste al dirigente (e equiparati)...**

# Ambito di applicazione dell'art. 13...

1. Ferma restando l'applicazione delle altre disposizioni del Codice, le norme del presente articolo si applicano
  - ai dirigenti, ivi compresi i titolari di incarico ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267,
  - ai soggetti che svolgono funzioni equiparate ai dirigenti operanti negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché
  - ai funzionari responsabili di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenza.

## Art. 13 Disposizioni particolari per i dirigenti

(...)

- 2. Il dirigente **svolge con diligenza le funzioni ad esso spettanti** in base all'atto di conferimento dell'incarico, persegue gli obiettivi assegnati e adotta un comportamento organizzativo adeguato per l'assolvimento dell'incarico.

(...)

- 4. Il dirigente **assume atteggiamenti leali e trasparenti** e **adotta un comportamento esemplare e imparziale nei rapporti con i colleghi, i collaboratori e i destinatari dell'azione amministrativa**. Il dirigente cura, altresì, che le risorse assegnate al suo ufficio siano utilizzate per finalità esclusivamente istituzionali e, in nessun caso, per esigenze personali.

# Dirigente e Benessere organizzativo

- **5. Il dirigente cura, compatibilmente con le risorse disponibili, il benessere organizzativo nella struttura a cui è preposto,**
- favorendo l'instaurarsi di rapporti cordiali e rispettosi tra i collaboratori,
  - assume iniziative finalizzate alla circolazione delle informazioni, alla formazione e all'aggiornamento del personale,
  - all'inclusione e alla valorizzazione delle differenze di genere, di età e di condizioni personali.

**6. Il dirigente assegna l'istruttoria delle pratiche sulla base di un'equa ripartizione del carico di lavoro, tenendo conto delle capacità, delle attitudini e della professionalità del personale a sua disposizione.**

**Il dirigente affida gli incarichi aggiuntivi in base alla professionalità e, per quanto possibile, secondo criteri di rotazione.**

**7. Il dirigente svolge la valutazione del personale assegnato alla struttura cui è preposto con imparzialità e rispettando le indicazioni ed i tempi prescritti.**

# Il dirigente e gli illeciti di cui venga a conoscenza...

## 8. Il dirigente i

- intraprende con tempestività le iniziative necessarie ove venga a conoscenza di un illecito,
- attiva e conclude, se competente, il procedimento disciplinare, ovvero segnala tempestivamente l'illecito all'autorità disciplinare, prestando ove richiesta la propria collaborazione e
- provvede ad inoltrare tempestiva denuncia all'autorità giudiziaria penale o segnalazione alla corte dei conti per le rispettive competenze.

Nel caso in cui riceva segnalazione di un illecito da parte di un dipendente, adotta ogni cautela di legge affinché sia tutelato il segnalante e non sia indebitamente rilevata la sua identità nel procedimento disciplinare, ai sensi dell'articolo 54-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

9. Il dirigente, nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi. Favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione.

# Il dirigente: il presidio sulle notizie organizzative...

8. (...)

9. Il dirigente, nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi.

**Favorisce la diffusione della conoscenza di buone prassi e buoni esempi al fine di rafforzare il senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione.**

# Il dirigente e specifici profili di potenziale conflitto di interesse e di prevenzione della corruzione...

3. Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni,
- comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e
  - dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio.
  - Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge.

# Art. 14 (Contratti ed altri atti negoziali)

1. Nella conclusione di accordi e negozi e nella stipulazione di contratti per conto dell'amministrazione, nonché nella fase di esecuzione degli stessi, **il dipendente non ricorre a mediazione di terzi, ne' corrisponde o promette ad alcuna utilità a titolo di intermediazione, ne' per facilitare o aver facilitato la conclusione o l'esecuzione del contratto.** Il presente comma non si applica ai casi in cui l'amministrazione abbia deciso di ricorrere all'attività di intermediazione professionale.

2. **Il dipendente non conclude, per conto dell'amministrazione, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione con imprese con le quali abbia stipulato contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile.** Nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento o assicurazione, con imprese con le quali il dipendente abbia concluso contratti a titolo privato o ricevuto altre utilità nel biennio precedente, questi **si astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio.**

3. **Il dipendente** che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'amministrazione, **ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio.**

4. **Se nelle situazioni di cui ai commi 2 e 3 si trova il dirigente, questi informa per iscritto il dirigente apicale responsabile della gestione del personale.**

5. **Il dipendente che riceva, da persone fisiche o giuridiche partecipanti a procedure negoziali nelle quali sia parte l'amministrazione, rimostranze orali o scritte sull'operato dell'ufficio o su quello dei propri collaboratori, ne informa immediatamente, di regola per iscritto, il proprio superiore gerarchico o funzionale.**

# **L'opportunità del Codice di comportamento dell'ente...**

Documento che so che vi è già noto...

# Il cantiere aperto

# Ad esempio, sarebbe utile migliorare...

- Maggiore Trasparenza
- Migliorare il PTCP
- Migliorare lo strumento della segnalazione del dipendente
- L'interpretazione di «corruzione»

# Il “focus”: “corruzione” e “illegalità” nella P.A..

## L’interpretazione dominante (Anac e Dipartimento Funzione pubblica)

- La “lettura” in atto prevalente (anche in considerazione del ruolo che essa ha) è quella dell’A.N.AC. (Autorità Nazionale Anticorruzione) che, approvando la proposta di PNA (Piano nazionale anticorruzione) del Dipartimento della Funzione Pubblica, ha sostanzialmente confermato quanto sostenuto da quest’ultimo soggetto istituzionale.
- Secondo “l’esegesi” di A.N.AC. e D.F.P., L’ambito oggettivo della L. n. 190 si deve focalizzare sul termine “*corruzione*”, che è inteso come comprensivo:
  - **l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del Codice penale.** Per un dettaglio delle fattispecie di reato si rinvia a Tav. 1;
  - le “*situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, rilevi il malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite*”.
- Interpretazioni espresse dapprima nella *Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2013 n. 1* a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica, Servizio Studi e Consulenza trattamento del personale, e, successivamente, nel *Piano Nazionale Anticorruzione*, entrambi in <http://www.funzionepubblica.gov.it>

**a) E' proprio da interpretare così  
la/e nozione/i giuridiche «di fondo»,  
presente/i nella L. n. 190/2012?**

# Per iniziare nella L. n. 190/2012 anche altre nozioni giuridico-organizzative...

- **Illegalità**
- **Integrità dell'Organizzazione pubblica**

**Oltre l'accezione dominante di  
«corruzione»**

**a) L'illegalità**

# **Maggiore attenzione sull'“illegalità” ...**

**...intesa come agire in contrasto con le norme di altri rami del Diritto (non solo penale) purché applicantesi alle Pubbliche Amministrazioni.**

- **principi di rilievo costituzionale ad esse concernenti**
- **al Diritto amministrativo**
- **a terreni giuridici adiacenti, quali, ad esempio, atti in contrasto con la normativa sui Contratti pubblici (D. lgs. 186/2006), quand'anche non significativi sul piano penale.**
- **Diritto del lavoro**
- **Diritto alla sicurezza sul lavoro nei suoi profili più moderni**

# Un ulteriore significato di «*illegalità*»

“Illegalità”, intesa **ancora in senso strettamente giuridico**, può essere considerata, inoltre, **l’agire in contrasto con le norme di altri rami del Diritto purché applicantesi alle Pubbliche Amministrazioni**.

In conformità a tale ulteriore interpretazione estensiva diventerebbero rilevanti diverse altre **condotte che non costituiscano reato**, quali quelle, ad esempio,

- **violino il Diritto del lavoro** (vale a dire le regole a carico del datore di lavoro pubblico),
- **la normativa sulla Sicurezza sul lavoro** (le norme di condotta riferite al datore pubblico per la sicurezza del singolo ente) e così via.

# «Illegalità» oltre il Diritto

- D'altra parte il concetto di “illegalità” potrebbe anche essere inteso in senso non giuridico, cogliendosi in tal modo **l'illegalità *lato sensu***. Illegalità così intesa sarebbe **la difformità a legge/principi affermate da scienze, pur sempre quando esse hanno come destinatario (anche) la PA.** Su questo versante si potrebbero prendere in considerazione, in primis, le regole e i contenuti della **Scienza organizzativa, quelli della Scienza economica** e così via.
- Peraltro, tali contenuti, operativamente, potrebbero essere resi **prescrittivi attraverso l'inserimento nel codice di comportamento locale della singola amministrazione.**
- In tal senso, sia pure attraverso una “percorso” che valorizza in via diretta l’etica, cfr. G. Farneti, *La legalità nelle società partecipate dalla P.A. alla luce della legge anticorruzione; come rendere effettivo il contrasto alla corruzione*, Relazione tenuta al convegno UPI-Fondazione DCEC di Bologna del 16-1-2014 in <http://www.legautonomie.it/Documenti/Rifoma-P.A/La-legalita-nelle-societa-partecipate-dalla-P.A.-alla-luce-della-legge-anticorruzione>.

**Responsabilità sociale della P.A. e  
*stakeholder***

**La «cura» della responsabilità sociale  
della P.A.**

**come modo per presidiare l'integrità:  
ulteriori prospettive teoriche e di azione  
che sarebbe opportuno approfondire in  
prospettiva**

Secondo tale approccio...

**... una realtà organizzativa,  
per realizzare appieno la propria missione,  
deve valorizzare,  
nella propria strategia (quindi, nelle proprie decisioni  
politiche e amministrative)  
e nelle proprie azioni,  
le esigenze di tutti gli stakeholder di riferimento.**

L'integrità (la purezza) della P.A.  
si preserva

anche attraverso la responsabilità sociale della  
P.A.,

cioè **rendendo conto ai propri stakeholder**, cioè

- rendendosi il più possibile  
trasparenti e
- facendosi partecipare/controlare  
dagli stakeholder

Ma bisogna mettere in grado gli  
stakeholder di farlo...

**...dagli open data...**

**alle procedure e alla documentazione  
amministrativa**

**aperte alla visione e al controllo «quisque de  
populo»**

**Questa è una prospettiva di azione organizzativa (e tecnico-giuridica) che sarebbe fruttuoso utilizzare nella prospettiva degli stakeholder!**

**Inoltre, spazi di rafforzamento  
della prospettiva etica...**

**“Etica” deriva dal greco “ἦθος (etos) che significa “costume” (in latino “mores”), che indica originariamente ramo degli studi filosofici che si occupa di distinguere tra bene e male, tra azioni buone o cattive (indipendentemente da quelle giuridicamente permesse o proibite).**

**...l'approccio etico è valorizzato anche dal Piano Nazionale Anticorruzione...**

**“Adeguare il proprio comportamento a parametri di lealtà, correttezza, e servizio al bene comune** dovrebbe rappresentare l’essenza stessa del pubblico dipendente (...).

*Tali principi, che possono essere sembrati **connaturali e scontati alle precedenti generazioni,***



**sono ora imposti dal legislatore attraverso una progressiva giuridicizzazione degli stessi, con il passaggio dall’ambito dell’etica a quello del diritto, in ragione della previsione del rilievo disciplinare della violazione degli stessi rafforzata dal nuovo codice di comportamento di cui al d.p.r. 62/2013”**

Il problema è che **i parametri etici di valutazione**  
sono influenzati

***dagli standard posti dall'opinione pubblica ...  
spesso, purtroppo, non elevati...***

Si pensi solo a  
interi settori come il calcio...  
a certi ambienti locali...

## **Ambiti di azione organizzativa da valorizzare maggiormente:**

- il codice etico (o di comportamento) del singolo ente,**
- la formazione dei dipendenti pubblici,**
- le procedure organizzative**
- i sistemi di auditing e valutazione delle condotte etiche (ivi compresi degli organi di controllo)**
- ...**

# **Rafforzare il sistema dei controlli esterni (non solo giuridici)!**

# **Considerazioni conclusive**

# Una «lettura di fondo»...

Quando vi è corruzione...

- prevale l'interesse privato, individualistico, egoistico di questo o quel potere, di questo o quel faccendiere, di questo o quel privato, ...
- con effetti perversi sul funzionamento della singola Organizzazione, della Società locale e di quella nazionale
- Ma alla fine ne subiamo tutti le conseguenze, compresi (in termini di cattiva sanità, di pessimi servizi quotidiani, ...) molti dei furbi!

## **Accrescere la consapevolezza che la corruzione/l'illegalità ...**

- Non solo è giuridicamente (spesso penalmente) rilevante...**
- Non solo è eticamente scorretto...**
- Ma anche non è utile socialmente...**
- Non conviene neppure a coloro che la pongono in essere ...**

# Bisogna partire, tutti, dalla consapevolezza che...

*La corruzione negli appalti può assumere molte forme, ivi inclusi il pagamento di tangenti, la frode o il semplice abuso, ma, indipendentemente dalla forma,*

*essa produce sempre tragici effetti:*

- ***mina l'efficacia della spesa pubblica e delle donazioni,***
- ***genera costi sociali ed economici, e***
- ***compromette la qualità di settori chiave come la salute, l'assistenza sociale e l'istruzione, diminuendo drasticamente le opportunità insite in tali settori di migliorare la qualità della vita.***

# Secondo la Corte dei Conti, l'entità della corruzione...

**60 miliardi di euro**

**Nel 2012**

**50 miliardi di euro**

**Nel 2009**

**Equivalente di 5  
miliardi di euro**

**Primi anni '90 (Tangentopoli)**

# Alcuni costi

## Costi diretti

(stimati dalla Corte dei Conti nel  
2012)

**60 miliardi di euro  
annui**

## Costi indiretti

(evidenziati dalla Commissione  
governativa del 2012)

- **Inutilità delle opere e dei servizi pubblici**
- **Ritardi amministrativi**
- **Perdita di competitività**
- **Il calo degli investimenti**

Non conviene a nessuno perché...

... in ultima analisi fa scendere la qualità dell'attività pubblica

(in materia di servizi, di Sanità, di ambiente, di urbanistica, di attribuzioni economiche, ...)

**La buona condotta non-corruttiva  
conviene a tutti!**

Grazie!