

Anticorruzione negli Enti Locali: Il ruolo del Codice di comportamento

a cura di Fabrizio Di Mascio
5 novembre 2019



Indice

Prevenzione della corruzione: Legge n. 190/2012 e decreti attuativi

Codice di comportamento dei dipendenti pubblici: DPR 62/2013 e Delibera ANAC n. 75/2013

Principi del Codice di comportamento

Comportamenti positivi e negativi individuati dal Codice

Coordinamento tra Codice e altri strumenti di prevenzione della corruzione

Q&A

Lotta alla corruzione

DUE APPROCCI

Repressivo: Contrasto ex post che fa leva sull'effetto deterrente delle sanzioni penali

Preventivo: Riforma ex ante dei processi organizzativi per svelare la corruzione e ridurre le opportunità per la sua diffusione

Il sistema italiano ha storicamente privilegiato l'approccio repressivo

La prevenzione della corruzione

Introduzione di un inedito sistema della prevenzione basato sulle raccomandazioni internazionali: Legge n. 190/2012

Due decreti attuativi:

-Trasparenza amministrativa (d.lgs. 33/2013)

-Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi (d.lgs. 39/2013)

Nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (DPR 62/2013)

D.L. n. 90/2014: Nuova ANAC

D.lgs. n. 97/2016: Misure in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione

Poteri ANAC

Adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) recante indirizzi per l'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) da parte delle singole amministrazioni

Adozione di linee-guida sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione

Vigilanza anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento

Esercizio poteri sanzionatori

Controllo operato RPCT e richiesta informazioni all'OIV

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Perno organizzativo individuato tra i dirigenti di ruolo (preferibilmente dirigente di prima fascia in area meno esposta al rischio di corruzione)

Predisporre il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) approvato dall'organo di indirizzo politico entro il 31 gennaio

Vigila sull'efficacia delle misure di prevenzione e riporta i risultati dei controlli in una relazione da pubblicare entro il 15 dicembre

Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Compiti dei RPCT definiti dalla Delibera ANAC 840/2018

- dovere di collaborare con RPCT da includere nel Codice di comportamento
- RPCT non può svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti né esprimersi sulla loro regolarità tecnica o contabile
- RPCT non accerta responsabilità né fondatezza di fatti oggetto di segnalazione
- RPCT attiva altri organismi interni ed esterni
- RPCT calibra il PTPCT rispetto a fatti che possano verificarsi nell'ente

Le novità della “riforma Madia” (d.lgs. 97/2016)

Procedimento di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione incardinato su ANAC;

PTPC trasmessi ad ANAC (nuova piattaforma attiva dall'estate 2019); Obiettivi strategici in materia di anticorruzione da inserire nei PTPC;

Modifiche organizzative per consentire al RPCT di svolgere il proprio ruolo con autonomia ed efficacia; Misure discriminatorie verso RPCT segnalate ad ANAC (delibera ANAC 657/2018; delibera ANAC 883/2019);

RPCT indica a uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non attuano misure di prevenzione (*nuovo articolo 1, comma 14 della legge n. 190/2012*)

RPCT e OIV

La Riforma Madia (d.lgs. 97/2016 che ha inserito l'articolo 1, comma 8-bis, legge 190/2012) ha previsto un rafforzamento del ruolo dell'Organismo Indipendente di Valutazione che si affianca al RPCT:

- OIV verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione
- OIV verifica i contenuti della Relazione annuale del RPCT
- OIV può chiedere informazioni e documenti al RPCT e può svolgere audizioni di dipendenti; riferisce all'ANAC

Resta fermo il parere obbligatorio dell'OIV sul Codice di comportamento che integra e specifica le disposizioni del DPR 62/2013

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – Principi costituzionali

Articolo 97: I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione

Principi collegati

Articolo 54: i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge

Articolo 98: I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione

Articolo 28: I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – Principi costituzionali

Lo strumento pone in connessione tre dimensioni:

Etica pubblica

Prevenzione della corruzione

Responsabilità disciplinare (*garantire che la funzione disciplinare sia orientata ad assicurare l'imparzialità dell'amministrazione*)

Traduzione di valori in comportamenti concreti superando la logica meramente adempitiva: doveri introiettati dai funzionari nella prospettiva non solo della prevenzione della corruzione ma anche della qualità dei servizi pubblici attraverso cui ri-legittimare l'amministrazione

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – Principi costituzionali

Cattiva amministrazione si evidenzia nella massima patologia data dai fatti singoli di corruzione ma non si esaurisce in essi

Essa riguarda una ampia serie di fenomeni che solo in piccola parte hanno rilievo penale

Tra questi fenomeni spiccano quelli relativi all'adempimento della prestazione, alla collaborazione e cooperazione con superiori e colleghi, alla fedeltà e al rapporto di fiducia con l'amministrazione con implicazioni per il comportamento fuori servizio, i rapporti con il pubblico

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – Principi costituzionali

Fattori di tradizionale debolezza del Codice:

Riferibilità al solo personale burocratico

Inefficiente collegamento tra doveri e sanzioni contrattuali nell'ambito della complessiva debolezza della responsabilità disciplinare

Genericità delle previsioni e scarsa specificazione dei doveri

Disattenzione rispetto all'attuazione da parte di cittadini e organi d'indirizzo politico

Scarsa conoscenza dei contenuti

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Rafforzamento dei Codici:

Fonte regolamentare ed esplicitazione del valore disciplinare (da qui la distinzione netta rispetto ai codici etici)

Doveri di comportamento articolati indipendentemente dalla loro rilevanza penale

Procedura di definizione aperta alla partecipazione e applicazione ampia a tutto il personale dipendente

Meccanismi di divulgazione e formazione in materia

Codici di comportamento specifici adottati dalle singole amministrazioni:
Doveri contenuti nel DPR 62/2013 non sono più doveri “comuni” ma doveri “minimi” che attendono di essere precisati dalle singole amministrazioni

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – La legge n. 190/2012

RPCT indica agli uffici competenti all'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (comma 7)

Organismo Indipendente di Valutazione riferisce all'Autorità Nazionale Anticorruzione sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza (comma 8-bis)

La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (comma 14)

Nuova disciplina del codice di comportamento dopo gli interventi del 1994 e del 2000 (comma 44)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

PTPCT incide sull'organizzazione: distribuzione delle competenze, meccanismi di coordinamento e controllo; organizzazione del lavoro negli uffici; conseguenze oggettive del mancato rispetto delle misure organizzative

Codice di comportamento si rivolge ai funzionari in via generale (doveri si applicano a qualunque ufficio) e in via specifica (doveri riferiti a particolari uffici); conseguenze soggettive del mancato rispetto dei doveri

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Procedimento di adozione del Codice:

Lavoro preliminare di RPCT, UPD e OIV

Coinvolgimento dei dirigenti e adozione di una bozza preliminare

Consultazione pubblica dei dipendenti e delle parti interessate secondo le buone pratiche internazionali

Adozione del provvedimento accompagnato da una relazione

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Principi generali

Individuazione comportamenti negativi

Individuazione comportamenti positivi

Comportamenti articolati in quattro ambiti:

- a) Collaborazione attiva contro la cattiva amministrazione (artt. 8 e 9)
- b) Correttezza e buon andamento del servizio (art. 11)
- c) Rapporti con il pubblico (art. 12)
- d) Prevenzione dei conflitti di interesse

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

PRINCIPI GENERALI (articolo 3)

Imparzialità

Trasparenza

Parità di trattamento

Leale collaborazione

Efficienza, Efficacia, Economicità

Apertura al cittadino

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Prevenzione dei conflitti di interesse: Obblighi di trasparenza soggettiva relativi a

Adesione a associazioni e organizzazioni i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività d'ufficio (art. 5 c. 1)

Rapporti retribuiti di collaborazione con soggetti privati intrattenuti nei tre anni precedenti l'assegnazione ad un ufficio (art. 6 c. 1)

Accordi stipulati con persone fisiche e giuridiche con cui il dipendente abbia concluso contratti nel biennio precedente per conto dell'amministrazione (art. 14 c. 3)

Interessi finanziari dei dirigenti ed attività dei loro affini in contatto con l'ufficio (art. 13 c.3)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Prevenzione dei conflitti di interesse: DIVIETO di

Usare a fini privati informazioni detenute per ragioni di ufficio (art. 3 c. 3)

Chiedere e ricevere regali (art. 4 c. 1 e 2)

Accettare incarichi di collaborazione da soggetti privati che abbiano, o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo nell'attività dell'ufficio (art. 4 c. 6)

Sfruttare la posizione ricoperta nell'amministrazione nei rapporti privati (articolo 10)

Ricorrere a mediazioni nella contrattazione per conto della p.a. (articolo 14 c. 1)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Prevenzione dei conflitti di interesse:

Esclusione da attribuzioni relative alla conclusione per conto dell'amministrazione di contratti con le imprese con cui il dipendente abbia stipulato contratti o ricevuto altre utilità nel biennio precedente (art. 14 c. 2);

Astensione in caso di situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali e degli affini entro il secondo grado di qualsiasi natura (art. 6 c. 2); in ogni caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza (articolo 7); nel caso in cui l'amministrazione concluda contratti con imprese con cui il dipendente abbia concluso contratti o ricevuto utilità nel biennio precedente (art. 14 c. 2)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Misure specifiche da definire nel Codice di amministrazione:

Regali – Definizione della soglia per il modico valore, vigilanza sul rispetto dei divieti (registro dei regali), regolazione dell'elusione (reiterazione regali di modico valore, regali in forma indiretta)

Incarichi di collaborazione – Identificazione dei soggetti la cui attività economica è da ritenersi significativa rispetto alle competenze dell'amministrazione, requisiti che rendono rilevante l'attività svolta dal dipendente nel biennio precedente

Comunicazione degli interessi finanziari – definizione dell'ambito soggettivo dell'obbligo di dichiarazione, definizione di una soglia minima di rilevanza degli interessi pregressi e attuali, tempi e modi delle dichiarazioni, poteri di accertamento del dirigente, responsabilità per omessa o incompleta dichiarazione

Astensione – Definizione dell'ambito delle attività da cui astenersi, organizzazione e gestione dell'archivio delle astensioni, assistenza al dipendente e procedura di astensione (su iniziativa dell'interessato, d'ufficio, su segnalazione di terzi)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Rispetto delle prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, collaborazione con responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnalazione al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza (articolo 8)

Massima collaborazione al flusso della pubblicazione dei dati obbligatori nel sito istituzionale previsto nel PTPCT e tracciabilità dei processi decisionali attraverso adeguati supporti documentali (articolo 9)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Nei rapporti privati, comprese le relazioni extralavorative con pubblici ufficiali nell'esercizio delle loro funzioni, il dipendente non sfrutta, né 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 (articolo 10)

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

Il dipendente utilizza i permessi di astensione dal lavoro, comunque denominati, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, dai regolamenti e dai contratti collettivi. 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 (articolo 11)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

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 disponibilità e, nel rispondere alla corrispondenza, a chiamate telefoniche e ai messaggi di posta elettronica, opera nella maniera più 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 e di altri dipendenti dell'ufficio dei quali ha la responsabilità od il coordinamento.

Nelle operazioni da svolgersi e nella trattazione delle pratiche il dipendente rispetta, salvo diverse esigenze di servizio o diverso ordine di priorità 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.

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

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.

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.

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

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.

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. (articolo 12)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Disposizioni dedicate ai dirigenti:

Obblighi di disclosure relativi ai propri interessi finanziari e ai conflitti d'interesse di coniuge, convivente, parenti e affini entro il secondo grado

Doveri: adeguato comportamento organizzativo, cura del benessere organizzativo, attenzione all'aggiornamento del personale e all'inclusione, equa ripartizione dei carichi di lavoro, valutazione imparziale del personale, sollecita attivazione della responsabilità disciplinare e tempestiva denuncia di eventuali illeciti

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Doveri definiti dal Codice nazionale (DPR 62/2013)

Doveri definiti dal Codice della singola amministrazione: integrazione di doveri del DPR 62/2013 e introduzione di ulteriori doveri

Doveri relativi all'attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (artt. 8 e 9 del DPR 62/2013)

Codice come strumento dinamico che dialoga con il processo di risk management e reagisce a casi di maladministration: *definizione di un insieme di doveri più specifico, mirato a particolari settori, uffici, figure professionali*

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – Attività ANAC

Delibera n. 75/2013: Linee guida in materia di Codice di comportamento

Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio del 9 settembre 2014: Identificazione delle fattispecie relative alla omessa adozione del Codice di comportamento quali l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure in materia di Codice di comportamento di amministrazione; [...] l'approvazione di un provvedimento, il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata; [...] l'approvazione di un provvedimento meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il DPR 62/2013

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – Attività ANAC

Regolamento del 29 marzo 2017 sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nonché sul rispetto delle regole di comportamento dei pubblici funzionari

Adozione della **delibera n. 1074/2018**: Piano Nazionale Anticorruzione che raccomanda alle amministrazioni di riflettere sulle ricadute del PTPCT in termini di doveri di comportamento di specifici uffici e categorie di dipendenti; Preannunciata l'adozione di nuove linee-guida in materia di codici di comportamento con approfondimenti settoriali

Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC in materia di Codici di comportamento dei dipendenti pubblici (settembre 2019)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

La violazione delle disposizioni contenute nel Codice, nonché dei doveri e degli obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare accertata all'esito del procedimento disciplinare, nel rispetto dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni (art. 16, c. 1 del DPR 62/2013)

La violazione è valutata in ogni singolo caso con riguardo alla gravità del comportamento e all'entità del pregiudizio, anche morale, derivatone al decoro o al prestigio dell'amministrazione di appartenenza

La sanzione disciplinare del licenziamento si applica nel caso di gravi e reiterate violazioni del Codice di comportamento (articolo 55-quater del d.lgs. 165/2001 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 75/2017)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Disposizioni dedicate ai dirigenti (articolo 13):

Obblighi di disclosure relativi ai propri interessi finanziari e ai conflitti d'interesse di coniuge, convivente, parenti e affini entro il secondo grado

Doveri: adeguato comportamento organizzativo, cura del benessere organizzativo, attenzione all'aggiornamento del personale e all'inclusione, equa ripartizione dei carichi di lavoro, valutazione imparziale del personale, sollecita attivazione della responsabilità disciplinare e tempestiva denuncia di eventuali illeciti

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Disposizioni dedicate ai dirigenti (articolo 13):

I codici devono definire le modalità di comunicazione dei dati relativi ai conflitti di interesse di cui al comma 3 del citato art. 13, prevedendo anche un obbligo di aggiornamento delle dichiarazioni

Devono altresì prevedere l'obbligo del dirigente di osservare e vigilare sul rispetto delle regole in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di lavoro da parte dei propri dipendenti, anche al fine di evitare pratiche non consentite di “doppio lavoro” (Delibera ANAC 75/2013)

Il Codice di comportamento come misura di prevenzione – DPR n. 62/2013

Sanzioni espulsive applicate esclusivamente nei casi di:

Regali, compensi e altre utilità di valore non modico e immediatamente correlati al compimento di atti tipici dell'ufficio (articolo 4)

Pressione su altri dipendenti riguardo all'adesione ad associazioni e organizzazioni (articolo 5 comma 2)

Contratti ed altri atti negoziali con imprese da cui siano state ricevute utilità nel biennio precedente (articolo 14 comma 2)

Recidiva negli illeciti relativi a incarichi da soggetti privati con interesse significativo nell'attività dell'ufficio nel biennio precedente (articolo 4 comma 6), astensione in caso di conflitto d'interesse (articolo 6 comma 2), diffusione di notizie non rispondenti al vero (articolo 13 comma 9)

Codice di comportamento

Ambiti da regolare:

- Relazione tra organismi (RPCT, OIV, Ufficio disciplina)
- Procedure di segnalazione delle violazioni e di richiesta di pareri
- Adeguamento dei bandi e dei contratti
- Misure per sostenere l'attuazione del PTPCT
- Misure per specifiche categorie e specifici uffici rispetto a profili di rischio emersi in sede di mappatura dei processi

Vigilanza e Sanzioni

I controlli spettano in primis ai dirigenti: svolgimento di controlli sull'attuazione del Codice è importante dimensione della valutazione della performance

Integrazione di valutazione della performance e codice di comportamento dovrebbe rafforzare il ruolo dell'OIV (definizione di un sistema di indicatori sul rispetto del Codice) con particolare riferimento alla valutazione dei dirigenti

Nell'attività di vigilanza sono coinvolti anche RPCT e UPD

Codice non introduce nuove sanzioni ma articola le sanzioni della legge e dei contratti collettivi rispetto alle violazioni dei singoli obblighi

Il ruolo del PNA nel sistema di prevenzione della corruzione

Atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (Legge 190/2012; D.Lgs. 33/2013)

ANAC fornisce indicazioni ai fini dell'adozione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT)

Attraverso il PNA l'ANAC coordina l'attuazione delle strategie delle amministrazioni per la prevenzione della corruzione

La sequenza dei PNA

Delibera CIVIT 72/2013 (Contenuti minimi dei PTPCT)

Determinazione ANAC 12/2015 (Focus su Contratti Pubblici e Sanità; Nozione “ampia” di corruzione; Ampliamento delle aree di rischio; Nuove indicazioni sulla gestione del rischio corruttivo)

Determinazione ANAC 831/2016 (Focus su Sanità, Governo del territorio, Beni culturali; Focus su scuola, piccoli comuni, città metropolitane, ordini e collegi professionali; Indicazioni sulla rotazione e sull'esternalizzazione delle funzioni)

Determinazione ANAC 1208/2017 (Autorità Portuali; Commissari straordinari; Università)

Delibera ANAC 1074/2018 (Agenzie Fiscali; Gestione dei Fondi UE; Gestione dei rifiuti; Piccoli Comuni; *Pantouflage* e Rotazione)

La sequenza dei PNA

Progressivo superamento dell'impostazione uniforme del PNA 2013

-Parte generale che affronta questioni relative all'impostazione dei PTPCT

-Approfondimenti tematici relativi a:

SETTORI/AREE DI RISCHIO (Ad es. contratti pubblici, governo del territorio)

MISURE DI PREVENZIONE (Ad es. rotazione, *pantouflage*)

TIPI DI ENTI (Ad es. piccoli Comuni, Città metropolitane)

La nuova parte generale del PNA

Gli approfondimenti svolti nelle parti speciali dei PNA adottati dal 2015 al 2018 mantengono la loro validità

Il PNA 2019 rivede e consolida in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni di carattere generale offerte dall'ANAC, integrandole con orientamenti e delibere che sono parte integrante del Piano

Parte generale funge da strumento di lavoro che offre lo stato dell'arte della regolazione in materia di prevenzione della corruzione

La nuova parte generale del PNA

Compiti degli organi di indirizzo politico:

- Nominare il RPCT e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività;
- Definire obiettivi strategici in materia di anticorruzione e trasparenza;
- Adottare il PTPCT predisposto dal RPCT senza il ricorso a fonti esterne di consulenza.

Esempi di **Obiettivi Strategici**:

Informatizzazione del flusso di pubblicazione dei dati obbligatori; Integrazione dei controlli interni con quelli anticorruzione; Incremento della formazione; Miglioramento del monitoraggio sulla qualità della formazione.

La nuova parte generale del PNA

Ogni anno, alla scadenza prevista dalla legge (31 gennaio), le amministrazioni sono tenute a dotarsi di un **nuovo completo** PTPCT, valido per il successivo triennio, allegando le mappature dei processi.

Il nuovo PTPCT va pubblicato sul sito istituzionale nonché caricato sul nuovo portale ANAC disponibile dal 1 luglio 2019. Quest'ultimo viene utilizzato anche per elaborare la Relazione annuale del RPCT

Il nuovo PTPCT include anche la sezione dedicata alla trasparenza in cui riportare tempi e responsabili della trasmissione e della pubblicazione di documenti e informazioni

Nel caso in cui non siano intercorsi modifiche organizzative o fatti corruttivi rilevanti, solo i comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti possono confermare il PTPCT già adottato

La nuova parte generale del PNA

Integrazione tra gestione della performance e prevenzione della corruzione:

Performance organizzativa

- Attuazione di piani e misure;
- Sviluppo delle forme di ascolto di cittadini, parti interessate e utenti.

Performance individuale

- Obiettivi assegnati al personale dirigenziale;
- Obiettivi assegnati al personale formato che opera nei settori esposti alla corruzione e ai referenti del RPCT, qualora siano privi di qualifica dirigenziale

Le misure di prevenzione

Codice di comportamento è **elemento complementare** del PTPCT di ogni amministrazione

RPCT valuta se l'attuale articolazione dei doveri di comportamento sia sufficiente a garantire l'attuazione delle misure di prevenzione, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri da assegnare a determinati uffici o a determinati dipendenti.

Nel PTPCT vanno previste verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari introducendo obiettivi relativi al rispetto dei doveri del codice

Le misure di prevenzione

Indicazioni operative riguardo alla gestione del conflitto di interessi:

- Nel caso di astensione del funzionario, tale astensione riguarda tutti gli atti del procedimento di competenza dell'interessato (delibera 1186/2018);
- Arco temporale di due anni può essere utilizzato per valutare l'attualità di situazioni di conflitto d'interesse (delibera 321/2018);
- Nel caso delle commissioni di concorso, la situazione di conflitto di interessi presuppone stabilità, sistematicità, continuità della collaborazione tali da connotare un vero e proprio sodalizio professionale

Le misure di prevenzione

Procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi:

- Acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- Reminder* periodico ai dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni presentate;
- Aggiornamento con cadenza regolare delle dichiarazioni;
- Predisposizione di appositi moduli e chiara individuazione dei destinatari delle comunicazioni;
- Sensibilizzazione dei dipendenti anche attraverso l'esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi

Le misure di prevenzione

Con riferimento agli incarichi extra-istituzionali dei dipendenti, si raccomanda alle amministrazioni di:

- Dare evidenza nel PTPCT del regolamento adottato ai sensi dell'art. 53, co. 3-bis, del d.lgs. 165/2001;
- Definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione, effettuando una rilevazione delle richieste più frequenti;
- Individuare una *black list* di attività strettamente precluse nell'ottica di valorizzare l'arricchimento delle competenze professionali

Gestione del rischio

Articolazione delle attività:

- 1 – Costituzione di un gruppo di lavoro
- 2 – Individuazione della metodologia, degli strumenti e del cronoprogramma
- 3 – Identificazione dei processi (Lista come allegato al PTPCT)
- 4 – Raccolta dei dati
- 5 – Elaborazione dei profili di rischio (Allegato al PTPCT)
- 6 – Elaborazione delle schede-processo con le misure di trattamento del rischio (Allegato al PTPCT)

Indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo (ALLEGATO 1)

Restano invariate anche le aree di rischio:

4 aree obbligatorie individuate dalla legge 190/2012 (*Personale, Contratti, Autorizzazioni, Concessioni*)

4 aree generali individuate dall'ANAC (*Gestione entrate/spese/patrimonio, Incarichi e nomine, Affari legali e contenzioso, Controlli/verifiche/ispezioni/sanzioni*)

3 aree specifiche individuate dall'ANAC (*Governo del territorio, Gestione dei rifiuti, Pianificazione urbanistica*)

Indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo (ALLEGATO 1)

Rimane invariato anche il principio della **gradualità** per cui si avanza nel corso del tempo con riferimento a:

- Profondità** dell'analisi relativa al dettaglio della descrizione dei processi;

- Ampiezza** dell'analisi relativa all'inclusione delle aree di rischio

Indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo (ALLEGATO 1)

Cambia l'approccio valutativo: **l'allegato 5 del PNA 2013 è da intendersi come superato**

Sono proposti nuovi indicatori di stima del livello di rischio:

- Livello di interesse esterno;
- Grado di discrezionalità del decisore;
- Manifestazione di eventi corruttivi in passato;
- Opacità del processo;
- Livello di collaborazione del responsabile del processo;
- Grado di attuazione delle misure di adattamento.

Indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo (ALLEGATO 1)

Viene rafforzato il monitoraggio che si articola in due livelli: auto-valutazione da parte dei responsabili degli uffici e controllo da parte del RPCT

RPCT può avvalersi di strutture di *audit* che le amministrazioni possono costituire in forma associata

Va formulato un Piano annuale di monitoraggio che includa l'analisi non solo del livello di attuazione ma anche della loro idoneità a ridurre l'esposizione al rischio di corruzione

Va effettuato con cadenza annuale il riesame della funzionalità complessiva del sistema

La rotazione come misura di prevenzione

Rotazione straordinaria (Delibera ANAC 215/2019) anticipa alla fase di avvio del procedimento penale per condotte di natura corruttiva la conseguenza consistente nel trasferimento ad altro ufficio (Legge 97/2011): tutela di tipo preventivo e non sanzionatorio

Le amministrazioni sono tenute a introdurre nel codice di comportamento il dovere in capo ai dipendenti interessati da procedimenti penali di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti; vanno anche adottate norme regolamentari in merito alla durata della rotazione

La rotazione come misura di prevenzione

La rotazione straordinaria va disposta con provvedimento adeguatamente motivando tenendo conto dell'elenco dei reati previsti dall'articolo 7 della legge 69/2015 per fatti di corruzione; l'istituto si applica nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.

L'istituto si applica anche a condotte corruttive tenute in altri uffici dell'amministrazione o in una diversa amministrazione

In caso di obiettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento

L'adozione della rotazione straordinaria è facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la pubblica amministrazione

Whistleblowing: Misure ANAC

Legge n. 190/2012; DL n. 90/2014; Legge 179/2017

Linee-guida (Determinazione n. 6/2015)

Istituzione di un ufficio per la vigilanza attivata dalle segnalazioni dei whistleblowers (Delibera n 1/2018)

Attivazione di una piattaforma web dedicata all'inoltro delle segnalazioni (Comunicato del Presidente del 6 febbraio 2018)

Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di whistleblowing (Delibera n. 1033/2018)

Pubblicazione del software "Openwhistleblowing" disponibile per il riuso da parte delle amministrazioni (Comunicato del Presidente del 15 gennaio 2019)

Whistleblowing: Misure ANAC

Istituto presente nelle convenzioni del Consiglio d'Europa (1999) e delle Nazioni Unite (2003) in materia di prevenzione della corruzione

Raccomandazioni internazionali recepite parzialmente dalla legge n. 190/2012: nel d.lgs. 165/2001 viene inserito l'articolo 54-bis relativo alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti ma la disposizione è generica e non esaustiva (canali di comunicazione non meglio precisati e dispositivi di protezione non meglio definiti)

Il d.l. 90/2014 ha previsto che le segnalazioni possano essere rivolte direttamente all'ANAC

Legge n. 179/2017: potere sanzionatorio ANAC

Whistleblowing: Misure ANAC

Destinatari della segnalazione: Autorità giudiziaria; Corte dei Conti; ANAC; RPCT

Ambito soggettivo di applicazione: Dipendenti pubblici e lavoratori/collaboratori delle imprese che offrono servizi e realizzano opere in favore della PA

Ambito oggettivo di applicazione: Nozione “ampia” di corruzione prevista dai Piani Nazionali Anticorruzione

Procedure di segnalazione disciplinate da linee-guida emesse dall'ANAC, sentito il Garante per la protezione dei dati personali

Criteri della procedura di segnalazione: Identificazione corretta del segnalante; separazione del contenuto della segnalazione dai dati sul segnalante; integrità, riservatezza e disponibilità dei dati

Whistleblowing: Misure ANAC

Oggetto della segnalazione: Non solo i reati di corruzione ma anche altre condotte di cui si è venuti a conoscenza in virtù dell'ufficio rivestito o acquisite in occasione e/o a causa dello svolgimento delle mansioni lavorative, anche in maniera non volontaria.

A titolo esemplificativo, si tratta dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al Titolo II, Capo I c.p.; delle situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, il titolare di un potere ne abusi al fine di ottenere vantaggi privati; dei fatti da cui emerga un malfunzionamento dell'amministrazione; dell'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo come casi di sprechi, nepotismo, demansionamenti, ripetuto mancato rispetto dei tempi procedurali, assunzioni non trasparenti, irregolarità contabili, false dichiarazioni, violazione delle norme sui contratti pubblici e delle norme ambientali e di sicurezza sul lavoro, ecc.

Whistleblowing: Misure ANAC

Il perseguimento dell'interesse all' "integrità delle amministrazioni" è giusta causa di rivelazione di notizie coperte da obblighi di segretezza

Sottrazione della segnalazione all'accesso previsto dalla legge n. 241/1990

Whistleblowing: Misure ANAC

Garanzia di riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento penale: l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 del codice di procedura penale (atti segreti fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari)

Garanzia di riservatezza del segnalante dell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte dei Conti: l'identità del segnalante non può essere rivelata fino alla chiusura della fase istruttoria

Whistleblowing: Misure ANAC

Garanzia di riservatezza del segnalante nell'ambito del procedimento disciplinare: l'identità del segnalante non può essere rivelata, ove la contestazione dell'addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione, anche se conseguenti alla stessa

Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità del segnalante sia indispensabile per la difesa dell'incolpato, la segnalazione sarà utilizzabile ai fini del procedimento disciplinare solo in presenza di consenso del segnalante alla rivelazione della sua identità

Whistleblowing: Misure ANAC

Adozione di misure ritorsive contro il segnalante comunicate all'ANAC in ogni caso dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative

L'amministrazione è tenuta a motivare le ragioni dell'adozione di misure aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro

ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica e ogni altro organismo di garanzia o di disciplina per l'adozione dei provvedimenti di competenza

ANAC applica al responsabile delle misure ritorsive una sanzione amministrativa da 5 a 30 mila euro

Sanzioni amministrative comminate anche nel caso di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni assenti/non conformi alle linee guida e nel caso di mancato svolgimento delle attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (da 10 a 50 mila euro)

Whistleblowing: Misure ANAC

Nella **Delibera ANAC n. 1033/2018** vengono delineati:

Le modalità di presentazione delle comunicazioni e delle segnalazioni

L'ordine di priorità da assegnare alle comunicazioni e alle segnalazioni nelle distinte ipotesi di violazione delle norme poste a tutela dei *whistleblowers*

Le modalità attraverso le quali si svolge l'azione sanzionatoria

Il bilanciamento tra esigenze di celerità e garanzie procedurali

L'adeguato livello di trasparenza attraverso la pubblicazione sul sito dell'ANAC dei provvedimenti adottati

Whistleblowing: Nuova bozza di delibera in consultazione

SOGGETTI TUTELATI: dipendenti pubblici, collaboratori e consulenti, lavoratori delle imprese fornitrici di beni e servizi nei confronti della p.a. per cui l'impresa opera

NOZIONE AMPIA di condotte illecite oggetto della segnalazione resa nell'interesse all'integrità dell'amministrazione in ragione del rapporto di lavoro

SEGNALAZIONE CIRCOSTANZIATA anche grazie all'ausilio di modulistica resa disponibile dall'amministrazione

Whistleblowing: Nuova bozza di delibera in consultazione

Le segnalazioni **ANONIME** vanno trattate in modo differenziato da quelle **RISERVATE** secondo modalità da rendere esplicite

Tracciabilità delle verifiche condotte dal RPCT; termine di 5 giorni dalla ricezione della segnalazione per l'esame preliminare

Definizione di un modello organizzativo che disciplini l'accesso alle informazioni riservate nell'ambito della piattaforma informatizzata

Organo di vertice dell'amministrazione è responsabile della mancata attivazione di procedure per la gestione delle segnalazioni conformi alle indicazioni dell'ANAC

Conclusioni

Centralità del Codice di Comportamento nell'attuale fase di attuazione della legge n. 190/2012

Codice di Comportamento regola la specificità del pubblico impiego: non conta solo la dimensione della prestazione ma anche quella dell'imparzialità

Ricadute soggettive del Codice vanno coordinate con le misure organizzative del PTPCT

Altri documenti da coordinare con il Codice: Piano della performance, Carta dei servizi, Regolamento degli accessi

Conclusioni

Rilevanza disciplinare del Codice

Regolazione delle funzioni trasversali e settoriali

Regolazione di specifiche professionalità

Specificazione dei doveri articolati dal DPR 62/2013

Individuazione di doveri ulteriori rispetto a quelli articolati dal DPR 62/2013, inclusi quelli relativi all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione

Coordinamento dei controlli svolti da dirigenti, RPCT, OIV e UPD