



Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche
Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 72/2013: Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione.

LA COMMISSIONE

VISTO

l'art. 1 c. 2 lett. b) della legge 6 novembre 2012 n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”* secondo cui la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche – Autorità nazionale anticorruzione (Commissione) approva il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica;

CONSIDERATO

che con lettera del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione dell'11 luglio 2013 è stata inviata alla Commissione la proposta di Piano Nazionale Anticorruzione predisposta dal Dipartimento della Funzione pubblica;

CONSIDERATO

che la Commissione ha esaminato la proposta di Piano Nazionale Anticorruzione nelle sedute del 24, 29 luglio e 1° agosto e, in una logica di gradualità, ha formulato, in sede di prima applicazione, specifiche osservazioni trasmesse con lettera del 1° agosto 2013 al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione;

CONSIDERATO

che in data 6 settembre 2013 il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha trasmesso il testo definitivo della proposta di Piano Nazionale Anticorruzione che recepisce le osservazioni della Commissione;

CONSIDERATO

che la proposta di Piano Nazionale Anticorruzione, pur richiedendo, in una logica di gradualità, ulteriori integrazioni e specificazioni in fase di aggiornamento nel 2014, definisce, comunque, un quadro strategico complessivo per la prevenzione e il contrasto alla corruzione nel settore pubblico che risponde alle finalità indicate dall'art. 1 c. 9 della legge 190/2012;

APPROVA

Il Piano Nazionale Anticorruzione come predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica e trasmesso dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione alla Commissione in data 6 settembre 2013.

Roma, 11 settembre 2013

Romilda Rizzo

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE
P.N.A.

Legge 6 novembre 2012 n. 190

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

SOMMARIO

1	Il Piano Nazionale Anticorruzione	5
1.1	Ruolo e funzioni	5
1.2	Struttura, contenuti, periodo di riferimento e modalità di aggiornamento.....	7
1.3	Destinatari	11
2	La strategia di prevenzione a livello nazionale per il periodo 2013-2016.....	13
2.1	Definizione di corruzione	13
2.2	Contesto di riferimento	13
2.3	Obiettivi strategici ed azioni	17
3	La strategia di prevenzione a livello decentrato	22
3.1	Azioni e misure per la prevenzione	23
3.1.1	I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C. - e i modelli di organizzazione e gestione del d.lgs. n. 231 del 2001.....	24
3.1.2	Trasparenza.....	35
3.1.3	Codici di comportamento – diffusione di buone pratiche e valori	36
3.1.4	Rotazione del personale.....	38
3.1.5	Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse	39
3.1.6	Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali	39
3.1.7	Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (<i>pantouflage – revolving doors</i>).....	40
3.1.8	Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali	42
3.1.9	Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage – revolving doors</i>)	43
3.1.10	Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione	44
3.1.11	Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i>)	46
3.1.12	La formazione.....	48
3.1.13	Patti di integrità negli affidamenti.....	52
3.1.14	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile.....	52
4	Coordinamento, raccolta ed analisi dei dati sull'attività di prevenzione della corruzione delle amministrazioni	53
4.1	Trasmissione ed elaborazione dei dati relativi alla pianificazione, all'attuazione e all'impatto delle politiche anticorruzione.....	53
4.2	Gestione ed uso dei dati raccolti in materia di politiche di prevenzione della corruzione	56



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

LEGENDA DELLE ABBREVIAZIONI UTILIZZATE

A.N.C.I.	Associazione Nazionale Comuni Italiani
A.V.C.P.	Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture
C.I.V.I.T.	Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche
C.R.U.I.	Conferenza dei Rettori dell'Università Italiana
C.U.G.	Comitato Unico di garanzia
D.F.P.	Dipartimento della Funzione Pubblica
GRE.C.O.	<i>Group of States against corruption</i> (Consiglio d'Europa)
I.R.G.	<i>Implementation Review Group</i> per l'implementazione della Conv. – O.N.U.
M.I.U.R.	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
O.E.C.D.	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
O.I.V.	Organismi Indipendenti di Valutazione della performance
O.N.G.	Organizzazioni Non Governative
P.N.A.	Piano Nazionale Anticorruzione
P.P.	Piano della Performance
P.T.F.	Piano Triennale di Formazione
P.T.P.C.	Piani Triennale di Prevenzione della Corruzione
P.T.T.I.	Programma Triennale di trasparenza e Integrità
S.S.N.	Servizio Sanitario Nazionale
S.N.A.	Scuola Nazionale di Amministrazione
U.P.D.	Ufficio Procedimenti Disciplinari
U.P.I.	Unione Province Italiane
W.G.B.	<i>Working Group on Bribery</i>



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

1 Il Piano Nazionale Anticorruzione

1.1 Ruolo e funzioni

Con la recente legge 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012, sono state approvate le "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*". La legge è entrata in vigore il 28 novembre 2012.

Operando nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte¹, con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli.

Ad un primo livello, quello "nazionale", il D.F.P. predispone, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il P.N.A.. Il P.N.A. è poi approvato dalla C.I.V.I.T., individuata dalla legge quale Autorità nazionale anticorruzione.

Al secondo livello, quello "decentrato", ogni amministrazione pubblica definisce un P.T.P.C., che, sulla base delle indicazioni presenti nel P.N.A., effettua l'analisi e valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indica gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

¹ In particolare, il G.R.E.C.O., il W.G.B. dell'O.E.C.D. e l'I.R.G. dell'O.N.U..



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

La funzione principale del P.N.A. è quella di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale. Il sistema deve garantire che le strategie nazionali si sviluppino e si modifichino a seconda delle esigenze e del *feedback* ricevuto dalle amministrazioni, in modo da mettere via via a punto degli strumenti di prevenzione mirati e sempre più incisivi. In questa logica, l'adozione del P.N.A. non si configura come un'attività *una tantum*, bensì come un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al *feedback* ottenuto dalla loro applicazione. Inoltre, l'adozione del P.N.A. tiene conto dell'esigenza di uno sviluppo graduale e progressivo del sistema di prevenzione, nella consapevolezza che il successo degli interventi dipende in larga misura dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla concreta promozione delle stesse da parte di tutti gli attori coinvolti. Per questi motivi il presente P.N.A. è finalizzato prevalentemente ad agevolare la piena attuazione delle misure legali ossia quegli strumenti di prevenzione della corruzione che sono disciplinati dalla legge.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Con d.P.C.m. 16 gennaio 2013 è stato istituito il Comitato interministeriale² previsto dall'art. 1, comma 4, della l. n. 190. Il successivo 12 marzo il Comitato ha adottato le Linee di indirizzo per l'elaborazione del P.N.A.³. Questo documento specifica le funzioni e i contenuti del P.N.A.; un contenuto di fondamentale rilevanza è costituito dalla definizione di indicazioni volte a indirizzare le amministrazioni pubbliche nella prima predisposizione dei P.T.P.C..

1.2 Struttura, contenuti, periodo di riferimento e modalità di aggiornamento

Per l'elaborazione del P.N.A. è stata seguita una procedura di consultazione nella quale sono stati coinvolti i membri del Governo, le principali Autorità istituzionali in materia, la S.N.A., nonché la *World Bank* e la *O.N.G. Transparency-It*. Le consultazioni sono avvenute mediante scambi di note ed incontri e del loro esito si è tenuto conto nell'elaborazione della proposta di P.N.A. Nella figura di seguito riportata sono indicati distintamente i soggetti consultati e che hanno formulato suggerimenti.

² Il Comitato interministeriale è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro della giustizia, dal Ministro dell'interno e dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

³ Pubblicate sul sito www.funzionepubblica.it – sezione anticorruzione.

SP

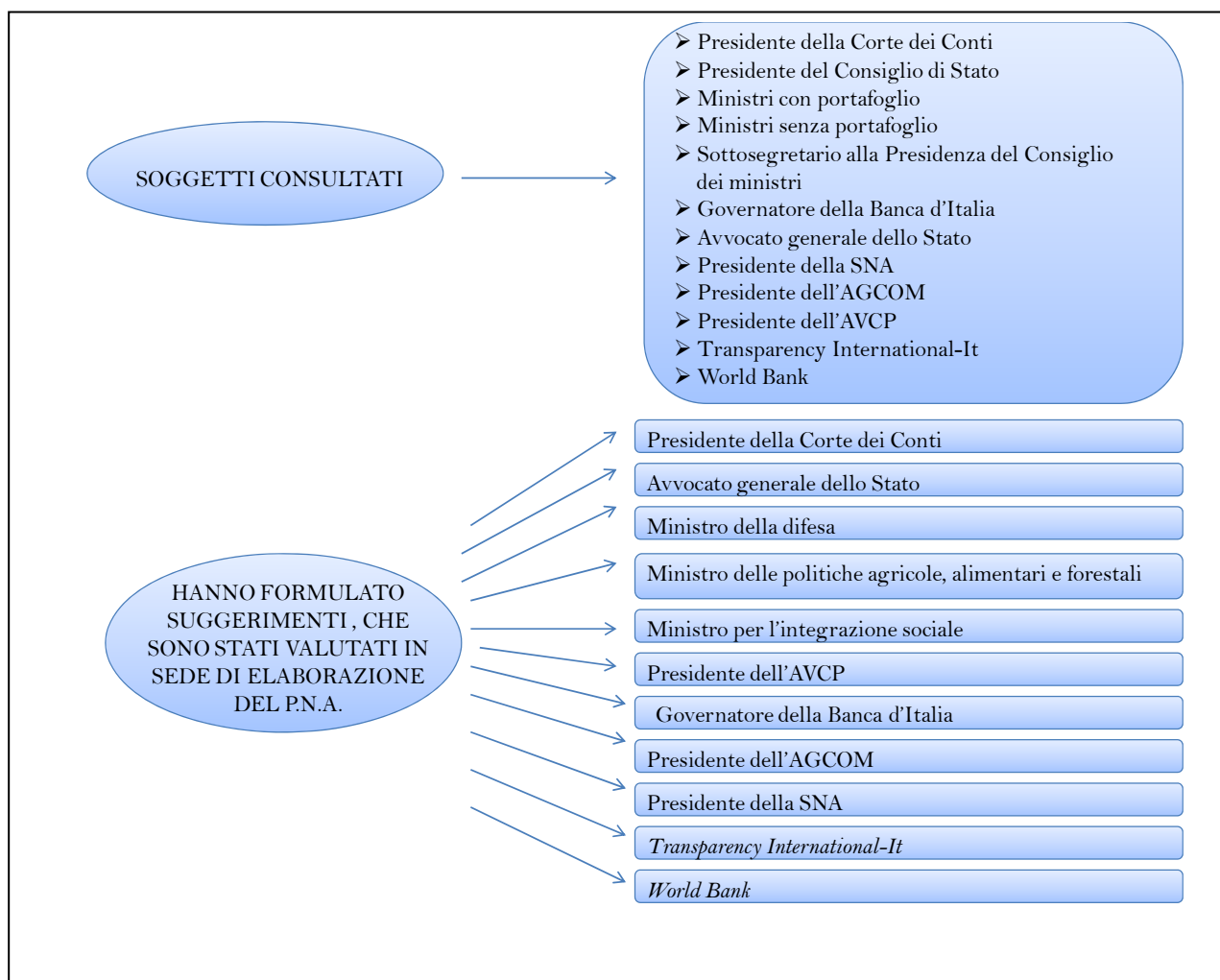


Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Figura 1: Soggetti consultati nell'elaborazione del P.N.A



I contenuti del P.N.A. sono strutturati in tre sezioni, ulteriori alla presente che è di carattere introduttivo.

Nella prima sezione (par. 2) sono esposti gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel periodo 2013-2016. La responsabilità per la realizzazione delle azioni è in capo al D.F.P. e degli altri



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

soggetti istituzionali che operano per la prevenzione a livello nazionale. Sono inoltre indicati i *target* attesi per effetto dell'entrata in vigore della legge, dei decreti attuativi e della diffusione del P.N.A.

La seconda sezione (par. 3) è dedicata all'illustrazione della strategia di prevenzione a livello decentrato, ossia a livello di ciascuna amministrazione, e contiene le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge. Un ruolo fondamentale in questo contesto è rappresentato dall'adozione del P.T.P.C., con il quale viene disegnata la strategia di prevenzione per ciascuna amministrazione. Le indicazioni alle amministrazioni sono descritte in maniera sintetica, mentre gli approfondimenti di carattere interpretativo, procedurale e metodologico sono forniti negli Allegati. In particolare, l'Allegato 1, al paragrafo B.1.2., e gli Allegati 2, 3, 4, 5 e 6 contengono misure di accompagnamento per supportare le amministrazioni nella gestione del rischio⁴.

La terza sezione (par. 4) contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al D.F.P. e la finalizzazione dei dati successivamente alla raccolta per il monitoraggio e lo sviluppo di ulteriori strategie.

Il Piano è corredato dagli Allegati e dalle Tavole sintetiche contenenti le misure che le amministrazioni debbono applicare con la tempistica.

Il documento pertanto deve essere considerato nel suo complesso, con esame degli Allegati e delle Tavole.

⁴ Tenendo presenti i Principi contenuti nella normativa UNI ISO 31.000 2010
SP



SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

```
graph TD; PNA([P.N.A.]) --> SezI[Sez. I - espone gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013-2015.]; PNA --> SezII[Sez. II - illustra la strategia di prevenzione a livello di ciascuna p.a. e contiene le direttive alle p.a. per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge.]; PNA --> SezIII[Sez. III - contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al D.F.P.]; SezII --> Tavole[Tavole delle misure (1-14) - Evidenziano per ciascuna misura obbligatoria: i riferimenti normativi, le p.a. destinatarie, la misura da attuare, il termine per l'adozione, i soggetti responsabili della misura.]; SezII --> Allegato1[Allegato 1 - Indicazioni per la predisposizione del P.T.P.C. e indicazioni interpretative sugli istituti]; SezII --> AreeC[AREE C.D. "DI RISCHIO"]; AreeC --> Allegato2[Allegato n. 2 - Individuazione delle Aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le p.a.]; AreeC --> Allegato3[Allegato n. 3 - Elenco esemplificativo delle tipologie di rischio]; AreeC --> Allegato4[Allegato n. 4 - Elenco esemplificativo delle misure ulteriori]; AreeC --> Allegato5[Allegato n. 5 - La valutazione del rischio]; AreeC --> Allegato6[Allegato n. 6 - I Principi di gestione del rischio];
```

P.N.A.

Sez. I – espone gli obiettivi strategici e le azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013-2015.

Sez. III – contiene indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni al D.F.P.

Sez. II – illustra la strategia di prevenzione a livello di ciascuna p.a. e contiene le direttive alle p.a. per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge.

Tavole delle misure (1-14) – Evidenziano per ciascuna misura obbligatoria: i riferimenti normativi, le p.a. destinatarie, la misura da attuare, il termine per l'adozione, i soggetti responsabili della misura.

Allegato 1 – Indicazioni per la predisposizione del P.T.P.C. e indicazioni interpretative sugli istituti

AREE C.D. "DI RISCHIO"

Allegato n. 2 – Individuazione delle Aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le p.a..

Allegato n. 3 – Elenco esemplificativo delle tipologie di rischio

Allegato n. 4 – Elenco esemplificativo delle misure ulteriori

Allegato n. 5 – La valutazione del rischio

Allegato n. 6 – I Principi di gestione del rischio



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Dopo l'approvazione da parte della C.I.V.I.T., il D.F.P. assicurerà la massima diffusione sui contenuti del P.N.A. e lo stesso sarà pubblicato sul sito istituzionale.

L'arco temporale di riferimento del P.N.A. è il triennio 2013-2016. Eventuali aggiornamenti successivi, anche annuali, saranno sottoposti all'approvazione della C.I.V.I.T., sulla base degli esiti dei monitoraggi o della sopravvenienza di nuove normative o prassi. Al fine di migliorare la strategia nazionale, il D.F.P. promuoverà un'azione di controllo, da svolgersi durante l'anno 2014, sullo stato di attuazione della prevenzione nelle pubbliche amministrazioni. Il controllo sarà svolto, secondo modalità da definire nel dettaglio anche a seguito di consultazione di O.N.G., da un *team* individuato dal D.F.P. e si svolgerà secondo modalità a campione sulle amministrazioni. Gli esiti del controllo saranno utilizzati al fine di elaborare nell'autunno 2014 la prima proposta di aggiornamento, da sottoporre all'approvazione della C.I.V.I.T., che terrà anche conto dei monitoraggi e delle indicazioni che emergeranno dal confronto con le amministrazioni e con i portatori di interesse. Le consultazioni potranno avvenire nel corso di incontri dedicati oppure *on line*.

1.3 Destinatari

Sono destinatarie del P.N.A. tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Gli indirizzi contenuti nel P.N.A. hanno come destinatari anche le regioni, gli enti del S.S.N., gli enti locali e gli enti ad essi collegati, fermo restando quanto



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

previsto dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013 ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61, della l. n. 190 del 2012.

Gli indirizzi contenuti nel presente P.N.A. riguardano anche il personale delle Forze armate, Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, della carriera diplomatica e prefettizia, i professori e ricercatori universitari, disciplinati dai propri ordinamenti ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali le amministrazioni competenti dovranno assicurare l'adozione di iniziative e misure di prevenzione analoghe a quelle previste per il personale c.d. contrattualizzato, con gli adattamenti e tenendo conto delle specificità di ciascun ordinamento.

I contenuti del presente P.N.A. sono inoltre rivolti agli enti pubblici economici (ivi comprese l'Agenzia del demanio e le autorità portuali), agli enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società partecipate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. per le parti in cui tali soggetti sono espressamente indicati come destinatari. Per enti di diritto privato in controllo pubblico si intendono le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Si raccomanda alle autorità amministrative indipendenti, alle amministrazioni della Camera e del Senato, della Corte costituzionale, della Presidenza della Repubblica, nonché agli organi di autogoverno della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato di valutare l'adozione di iniziative, anche in analogia



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

a quanto stabilito dalla l. n. 190 e dai decreti attuativi della legge, al fine di attuare un'adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione.

2 La strategia di prevenzione a livello nazionale per il periodo 2013-2016.

2.1 Definizione di corruzione

Poiché il P.N.A. è uno strumento finalizzato alla prevenzione, il concetto di corruzione che viene preso a riferimento nel presente documento ha un'accezione ampia. Esso è comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.

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

2.2 Contesto di riferimento

La Corte di conti, nel discorso di apertura dell'anno giudiziario in corso, ha posto in evidenza come la corruzione sia divenuta da "*fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo-sistemico*". "*La corruzione*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro (...) l'economia della Nazione." Di fronte alla corruzione sistemica, la Corte ha evidenziato che *"La risposta (...) non può essere di soli puntuali, limitati, interventi - circoscritti, per di più, su singole norme del codice penale - ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica."* *"(...) Da qui, l'importanza della parte amministrativa della legge 190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione, riforma che attende ora la sua prova più difficile, quella della sua realizzazione."*

La diffusione e gli effetti del fenomeno corruttivo sono stati oggetto di vari studi anche relativi al nostro Paese. Gli approfondimenti, i dati e le statistiche in materia hanno messo in luce uno scostamento tra corruzione reale e corruzione percepita, che evidenzia il carattere sommerso del fenomeno, ed i notevoli effetti che il fenomeno corruttivo produce sull'economia e sulla crescita⁵.

Proprio per i suoi rilevanti effetti sul sistema delle economie, il tema della prevenzione ha da tempo assunto un rilievo sovranazionale. Così, a partire dagli anni novanta sono state stipulate convenzioni internazionali e, successivamente, sono stati messi a punto politiche, raccomandazioni e altri strumenti a livello internazionale⁶.

⁵ Si fa rinvio per l'esame ed i dettagli alle specifiche relazioni in materia, in particolare: *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione in tema di prevenzione della corruzione*, pagg. 5 ss., pubblicato sul sito www.funzionepubblica.it; si veda pure: *OECD integrity review of Italy: reinforcing public sector integrity, restoring trust for sustainable growth*, OECD 2013, pagg. 15 ss, pubblicato sul sito www.funzionepubblica.it.

⁶ Le organizzazioni internazionali più attive e di maggior rilievo con riferimento alla strategia internazionale anticorruzione sono: il Consiglio d'Europa (nel cui ambito opera il G.R.E.C.O.), l'Unione Europea, l'O.E.C.D., nel cui ambito opera il W.G.B. e l'O.N.U., nel cui ambito opera l'*United Nations Office on Drugs and Crime* - U.N.O.D.C.. Tutte queste

SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Complessivamente, le indicazioni provenienti dalle organizzazioni sovranazionali evidenziano l'esigenza di perseguire i tre seguenti obiettivi principali nell'ambito delle strategie di prevenzione:

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

Questi obiettivi sono perseguiti attraverso la previsione di varie misure di prevenzione, che nell'ambito del nostro ordinamento sono state disciplinate mediante la l. n. 190 del 2012.

I principali strumenti previsti dalla normativa, oltre all'elaborazione del P.N.A., sono:

- adozione dei P.T.P.C.
- adempimenti di trasparenza
- codici di comportamento
- rotazione del personale
- obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse
- disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali
- disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage – revolving doors*)

organizzazioni hanno contribuito, attraverso vari strumenti, a delineare moderne strategie internazionali in materia di lotta alla corruzione. L'elemento unificante che caratterizza le strategie sovranazionali è costituito da un approccio complessivo alla materia, fondato su una riforma degli apparati amministrativi, ponendo impegni per gli Stati non limitati al solo ambito della repressione penale, ma comprendendo materie attinenti l'organizzazione, la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, i controlli sulla legittimità e l'utilizzo equilibrato delle risorse finanziarie, nonché in materia di concorrenza e libero mercato nei settori degli appalti di lavori forniture e servizi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali
- disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione
- disciplina specifica in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*)
- disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)
- formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione è poi completato con il contenuto dei decreti attuativi:

- *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, approvato con il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235;*
- *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, approvato dal Governo il 15 febbraio 2013, in attuazione di commi 35 e 36 dell'art. 1 della l. n. 190 del 2012, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;*
- *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;

- *Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, approvato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 in attuazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come sostituito dalla l. n. 190.*

I contenuti della normativa nazionale evidenziano una forte coerenza in termini di impianto con quelle che sono le strategie indicate dalle istituzioni internazionali, come risulta evidenziato nell'ambito del recente rapporto elaborato dall'O.E.C.D. sulla situazione dell'Italia⁷.

2.3 Obiettivi strategici ed azioni

Alla luce del contesto di riferimento, la formulazione della strategia nazionale anticorruzione è finalizzata al perseguimento dei seguenti obiettivi strategici:

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

L'elaborazione e l'attuazione della strategia tiene conto dei seguenti elementi/vincoli:

- il vincolo derivante dal carattere imperativo della normazione, che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;

⁷ *OECD integrity review of Italy*, cit., pag. 42: lì dove viene espressamente previsto che “*The issues it regulates – such as whistleblower protection, conflicts of interest and codes of conduct, and the appointment of an independent anti-corruption authority – bring Italy into line with its international commitments and standards (the G20 Action Plan on Corruption, the United Nations Convention against Corruption [UNCAC], the Council of Europe’s civil and criminal law conventions on corruption, and OECD corruption-related principles).*”



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- il vincolo connesso al prevalente carattere innovativo della disciplina, che richiede interventi di tipo interpretativo per l'applicazione;
- il vincolo derivante dal carattere non omogeneo delle amministrazioni ed enti coinvolti, che richiede adattamenti e forme di flessibilità;
- il vincolo derivante dall'invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento *ad hoc* nella legge e nei decreti attuativi;

I tre obiettivi strategici si sviluppano nelle misure attuative, che vengono sintetizzate nella Tabella n. 1 di seguito riportata.

I soggetti istituzionali che concorrono a vario titolo all'elaborazione e all'attuazione della strategia nazionale sono descritti nell'Allegato 1, par. A.1.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Tabella 1: Articolazione degli obiettivi strategici ed azioni (2013-2016)

OBIETTIVO	AZIONI	COMPETENZA	TEMPI
Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione	Diramare indirizzi alle p.a. per introdurre le misure di prevenzione della corruzione (direttive, raccomandazioni), curando anche il raccordo con gli organismi associativi rappresentativi delle p.a.	DFP	2013-2014
	Individuare le modalità applicative specifiche per le p.a. regionali e locali	Conferenza unificata	2013
	Diffondere buone pratiche per la prevenzione della corruzione, mediante comunità di pratiche e seminari	DFP - S.N.A.	2013-2016
	Promuovere iniziative per lo studio di misure di prevenzione in specifici settori, anche mediante coordinamento e partecipazione a progetti di ricerca	DFP- S.N.A.	2013-2016
	Assistere gli enti locali ai fini dell'elaborazione della propria strategia di prevenzione (P.T.P.C.)	Prefetti	2013-2016
	Attuare il monitoraggio sulla introduzione e sull'implementazione delle misure di prevenzione da parte delle p.a., anche al fine di individuare interventi di sviluppo e correttivi della strategia nazionale	DFP	2014-2016
	Effettuare il monitoraggio sui codici di comportamento settoriali delle p.a., anche al fine di diffondere buone pratiche	DFP	2014-2016
	Proporre aggiornamenti e adeguamenti del P.N.A., sulla base dei risultati dei monitoraggi, degli scambi con le p.a. e del contributo dei portatori di interesse.	DFP	2014-2015
	Realizzare un osservatorio sull'evoluzione del fenomeno corruttivo	DFP - S.N.A.	2015
	Mettere a disposizione di C.I.V.I.T. le basi informative a disposizione del Dipartimento della funzione pubblica mediante un accesso dedicato alla consultazione ed estrazione dei dati presenti	DFP	2014-2016



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione	Attuare un'azione di sensibilizzazione attraverso atti di indirizzo e diffusione del valore positivo del whistleblower	DFP	2013-2016
	Diffondere buone pratiche in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. whistleblower), mediante seminari o via web, anche in raccordo con O.N.G. che hanno sperimentato esperienze positive	DFP - S.N.A.	2014
	Attuare il monitoraggio delle segnalazioni di discriminazione nei confronti del whistleblower, al fine di valutare interventi di azione	DFP	2014-2016
	Realizzare interviste in contesti selezionati per valutare la percezione della corruzione da parte dei dipendenti e il valore della integrità	DFP	2015
Creare un contesto sfavorevole alla corruzione	Attuare forme di raccordo tra i soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione, mediante atti di indirizzo, incontri o seminari	DFP	2013-2016
	Coinvolgere i responsabili della prevenzione e i responsabili del personale in iniziative di sensibilizzazione al fine di assicurare l'applicazione dei Codici di comportamento	DFP - S.N.A.	2013-2016
	Definire forme di collaborazione attraverso la stipula di protocolli d'intesa con O.N.G. ed altri organismi che hanno competenza in materia	DFP - S.N.A.	2013-2016
	Monitorare l'applicazione delle sanzioni disciplinari a carico dei dipendenti da parte delle p.a.	DFP	2014-2016
	Programmare insieme alla S.N.A. e ad altri istituti formativi interventi di formazione ai pubblici dipendenti sui temi della prevenzione della corruzione e dell'etica	DFP - S.N.A.	2013
	Promuovere azioni di sensibilizzazione per gli studenti, mediante interventi seminariali	DFP - MIUR	2013 - 2014



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Il vincolo derivante dalle previsioni di legge e le indicazioni contenute nel presente P.N.A. generano l'aspettativa di realizzazione di specifici *target* con riferimento alle misure adottate da tutte le amministrazioni in relazione ai tre obiettivi strategici. I *target*, gli indicatori e la tempistica per l'intero territorio nazionale sono riportati nella Tabella di seguito riportata.

Tabella 2 - Obiettivi strategici, indicatori e *target*

OBIETTIVO	INDICATORI		TARGET (dati riferiti al 30/6/2014)
Ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione	ATTIVITÀ	% di p.a. (escluse quelle regionali e locali) che hanno adottato il P.T.P.C.	100
		% di p.a. regionali e locali che hanno adottato il P.T.P.C.	100
		% di p.a. che hanno attuato forme di consultazione in sede di elaborazione del P.T.P.C.	60
		% di p.a. che hanno individuato aree di rischio ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge	70
		% di p.a. che hanno introdotto misure di prevenzione ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge	60
Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione	ATTIVITÀ	% di p.a. che hanno introdotto misure di protezione del <i>whistleblower</i> nel P.T.P.C.	100
		% di p.a. che hanno introdotto misure di protezione del <i>whistleblower</i> nel P.T.P.C. mediante strumenti informatici	20
		% di p.a. che hanno attivato canali di ascolto stabili di cittadini e di utenti	30



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

OBIETTIVO	INDICATORI		TARGET (dati riferiti al 30/6/2014)
Creare un contesto sfavorevole alla corruzione	ATTIVITÀ	% di p.a. (escluse quelle regionali e locali) che hanno adottato Codici di comportamento settoriali	100
		% di p.a. regionali e locali che hanno adottato Codici di comportamento settoriali	100
		% di p.a. che hanno adottato Codici di comportamento settoriali contenenti misure specifiche per tipologie professionali	80
		% di responsabili della prevenzione nelle p.a. diverse da quelle regionali e locali che hanno ricevuto apposita formazione in materia di anticorruzione	80
		% di responsabili della prevenzione nelle p.a. regionali e locali che hanno ricevuto apposita formazione in materia di anticorruzione	70

3 La strategia di prevenzione a livello decentrato

La prevenzione si realizza mediante un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione. In quest'ottica, sarebbe auspicabile che gli organismi associativi e gli enti rappresentativi delle diverse categorie di amministrazioni (tra cui C.R.U.I., Unioncamere, A.N.C.I., U.P.I., Conferenza delle regioni) rafforzassero il raccordo attraverso la diffusione di informazioni e buone pratiche.

In questa parte del P.N.A. vengono fornite direttive alle amministrazioni per l'elaborazione della strategia di prevenzione nell'ambito dell'amministrazione. Questa consiste, innanzitutto, nell'applicazione di tutte le misure di prevenzione disciplinate direttamente dalla legge. Indicazioni circa i soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione nell'ambito di ciascuna amministrazione vengono fornite nell'Allegato 1, par. A.2.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

3.1 Azioni e misure per la prevenzione

Gli ambiti di seguito illustrati costituiscono azioni e misure generali finalizzati alla prevenzione della corruzione. Le amministrazioni pubbliche e gli altri enti destinatari debbono porre in essere le azioni e introdurre ed implementare le misure che si configurano come obbligatorie, in quanto disciplinate direttamente dalla legge, nonché sviluppare misure ulteriori anche in riferimento al particolare contesto di riferimento. Le specifiche di dettaglio relative ai P.T.P.C. e alle altre misure sono riportate nell'Allegato 1. La tempistica per l'adozione delle misure di prevenzione è indicata nelle "Tavole delle misure" allegate (da 1 a 14) in relazione alle prescrizioni di legge e ai contenuti del P.N.A..

Gli strumenti già previsti o già in uso presso ciascuna amministrazione per finalità di prevenzione dell'illegalità, come le ispezioni, tutti i controlli di varia natura, l'esercizio della vigilanza, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal presente P.N.A. o dai P.T.P.C.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

3.1.1 I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C. - e i modelli di organizzazione e gestione del d.lgs. n. 231 del 2001⁸

Le pubbliche amministrazioni debbono adottare il P.T.P.C. ai sensi dell'art. 1, commi 5 e 60, della l. n. 190 del 2012.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione. Il Piano è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

In base alle Linee di indirizzo del Comitato interministeriale le amministrazioni tenute all'approvazione dei P.T.P.C. sono:

“a) amministrazioni centrali, ivi compresi gli enti pubblici non economici nazionali, le agenzie, le università e le altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 diverse da quelle di cui al punto b) (comma 5);

b) amministrazioni delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici”.

Per enti pubblici di cui alla lettera b) si intendono gli enti pubblici sottoposti al controllo di regioni ed enti locali.

Le amministrazioni definiscono la struttura ed i contenuti specifici dei P.T.P.C. tenendo conto delle funzioni svolte e delle specifiche realtà amministrative. Al fine di realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i P.T.P.C. debbono essere coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione e,

⁸ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.1 e B.2.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

innanzi tutto, con il P.P., e debbono essere strutturati come documenti di programmazione, con l'indicazione di obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Di seguito sono indicati, in linea con quanto stabilito dalla l. n. 190 del 2012 e dal P.N.A., gli ambiti/macro settori, che devono essere presenti all'interno del P.T.P.C. per una sua adeguata articolazione.

SOGGETTI: vengono indicati i soggetti coinvolti nella prevenzione con i relativi compiti e le responsabilità (responsabile della prevenzione, dirigenti, dipendenti che operano nelle aree di rischio);

AREE DI RISCHIO: frutto della valutazione del rischio, tenendo conto anche delle aree di rischio obbligatorie (art. 1, comma 16, l. n. 190 del 2012);

MISURE OBBLIGATORIE ED ULTERIORI: sono indicate le misure previste obbligatoriamente dalla l. n. 190 del 2012, dalle altre prescrizioni di legge e dal P.N.A., e quelle ulteriori ossia facoltative, con indicazione della tempistica e collegamento con l'ambito "soggetti" in relazione all'imputazione di compiti e di responsabilità;

TEMPI E MODALITÀ DEL RIASSETTO: sono indicati i tempi e le modalità di valutazione e controllo dell'efficacia del P.T.P.C. adottato e gli interventi di implementazione e miglioramento del suo contenuto;

P.T.T.I.: il P.T.T.I. (sia nella forma "autonoma" sia nella forma di sezione del P.T.P.C.) deve essere delineato coordinando gli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza previsti nel d.lgs. n. 33 del 2013 con le aree di rischio, in modo da capitalizzare gli adempimenti posti in essere dall'amministrazione;

COORDINAMENTO CON IL CICLO DELLE *PERFORMANCES*: gli adempimenti, i compiti e le responsabilità inseriti nel P.T.P.C. devono essere inseriti nell'ambito del c.d. ciclo delle *performances*.

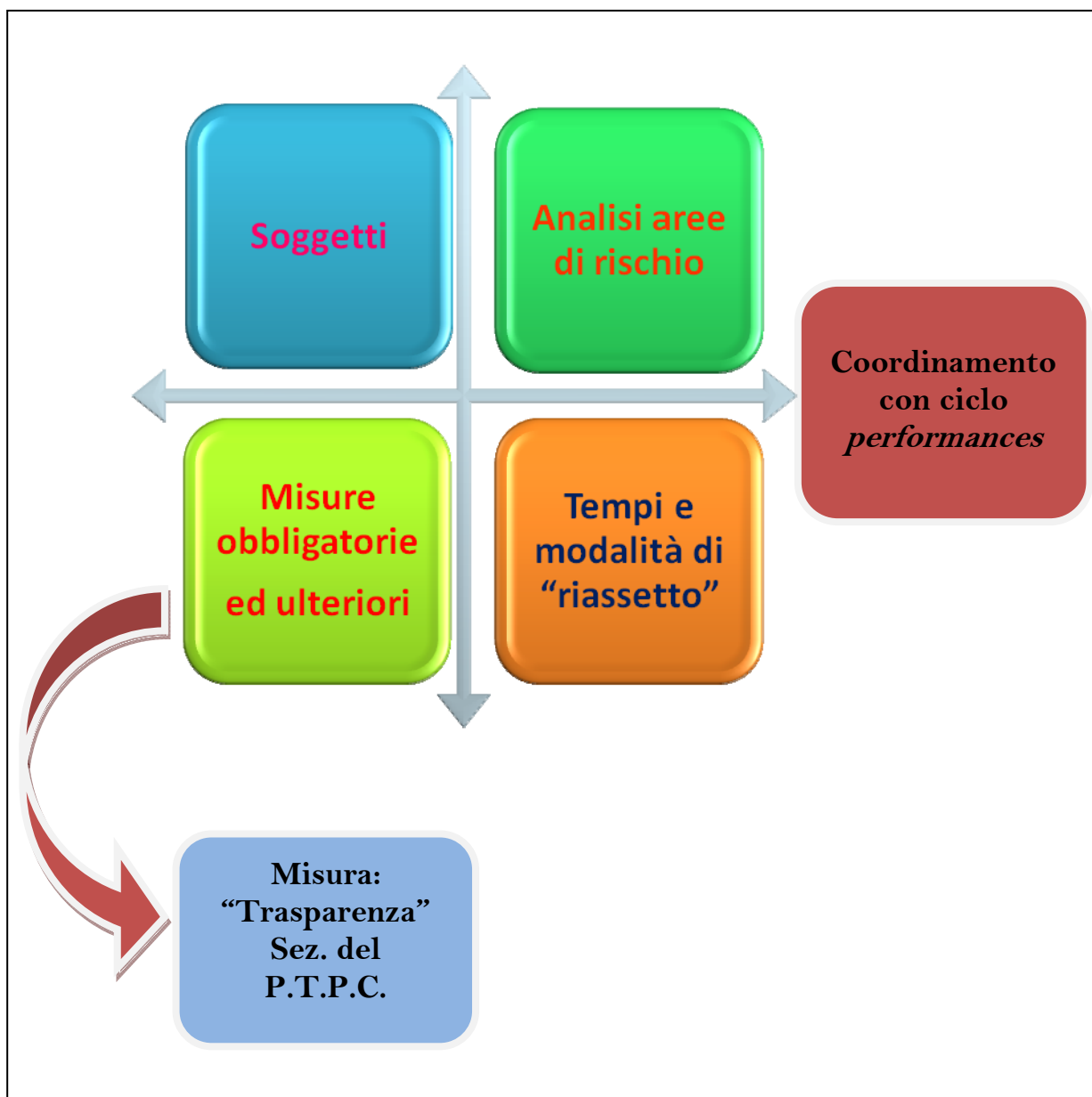


Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Figura 3: Ambiti del P.T.P.C.





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

I P.T.P.C. devono presentare almeno il seguente nucleo minimo di dati e informazioni che saranno trasmessi in formato elaborabile al D.F.P. attraverso moduli definiti in raccordo con la C.I.V.I.T. disponibili sul sito del Dipartimento:

- **Processo di adozione del P.T.P.C.**

- Data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo
- Individuazione degli attori interni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- Individuazione degli attori esterni all'amministrazione che hanno partecipato alla predisposizione del Piano nonché dei canali e degli strumenti di partecipazione
- Indicazione di canali, strumenti e iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano

- **Gestione del rischio**

- indicazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato (comma 5 lett. a) il rischio di corruzione, "aree di rischio"; le aree di rischio obbligatorie per tutte le amministrazioni sono indicate nell'Allegato 2, che ne riporta un elenco minimale, cui si aggiungono le ulteriori aree individuate da ciascuna amministrazione in base alle specificità
- indicazione della metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio; la metodologia suggerita è riportata nell'Allegato 1, par. B.1.2



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, in riferimento a ciascuna area di rischio, con indicazione degli obiettivi, della tempistica, dei responsabili, degli indicatori e delle modalità di verifica dell'attuazione, in relazione alle misure di carattere generale introdotte o rafforzate dalla legge n. 190 del 2012 e dai decreti attuativi, nonché alle misure ulteriori introdotte con il P.N.A.

- **Formazione in tema di anticorruzione**

- Indicazione del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e programma annuale della formazione
- Individuazione dei soggetti cui viene erogata la formazione in tema di anticorruzione
- Individuazione dei soggetti che erogano la formazione in tema di anticorruzione
- Indicazione dei contenuti della formazione in tema di anticorruzione
- Indicazione di canali e strumenti di erogazione della formazione in tema di anticorruzione
- Quantificazione di ore/giornate dedicate alla formazione in tema di anticorruzione

- **Codici di comportamento**

- Adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici
- Indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- Indicazione dell'ufficio competente a emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento
- **Altre iniziative**
 - Indicazione dei criteri di rotazione del personale (par. 3.1.4 P.N.A.; par. B.5 Allegato 1; Tavola n. 5)
 - Indicazione delle disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione
 - elaborazione della proposta di decreto per disciplinare gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti (par. 3.1.6 P.N.A.; par. B.7 Allegato 1; Tavola n. 7)
 - elaborazione di direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento (par. 3.1.7 P.N.A.; par. B.8 Allegato 1; Tavola n. 8) e verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità (par. 3.1.8. P.N.A.; par. B.9 Allegato 1; Tavola 9)
 - definizione di modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (par. 3.1.9 P.N.A.; par. B.10 Allegato 1; Tavola 10)
 - elaborazione di direttive per effettuare controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici (par. 3.1.10 P.N.A.; B.11 Allegato 1; Tavola 11)
 - adozione di misure per la tutela del *whistleblower* (par. 3.1.11 P.N.A.; B.12 Allegato 1; Tavola 12)
 - predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti (par. 3.1.13 P.N.A.; B.14 Allegato 1; Tavola 14)



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- realizzazione del sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti (par. B.1.1.3 Allegato 1; Tavola 16)
- realizzazione di un sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti (par. B.1.1.3 Allegato 1; Tavola 17) e indicazione delle ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del P.T.P.C., con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa (B.1.1.9 Allegato 1);

Ai sensi dell'art. 1 c. 14 della l. n. 190 del 2012 il responsabile della prevenzione della corruzione entro il 15 dicembre di ogni anno redige una relazione annuale che offre il rendiconto sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai P.T.P.C. Questo documento dovrà essere pubblicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione nonché trasmesso al D.F.P. in allegato al P.T.P.C. dell'anno successivo. Tale documento dovrà contenere un nucleo minimo di indicatori sull'efficacia delle politiche di prevenzione con riguardo ai seguenti ambiti:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- **Gestione dei rischi**
 - Azioni intraprese per affrontare i rischi di corruzione
 - Controlli sulla gestione dei rischi di corruzione
 - Iniziative di automatizzazione dei processi intraprese per ridurre i rischi di corruzione
- **Formazione in tema di anticorruzione**
 - Quantità di formazione in tema di anticorruzione erogata in giornate/ore
 - Tipologia dei contenuti offerti
 - Articolazione dei destinatari della formazione in tema di anticorruzione
 - Articolazione dei soggetti che hanno erogato la formazione in tema di anticorruzione
- **Codice di comportamento**
 - Adozione delle integrazioni al codice di comportamento
 - Denunce delle violazioni al codice di comportamento
 - Attività dell'ufficio competente ad emanare pareri sulla applicazione del codice di comportamento
- **Altre iniziative**
 - Numero di incarichi e aree oggetto di rotazione degli incarichi
 - Esiti di verifiche e controlli su cause di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi
 - Forme di tutela offerte ai *whistleblowers*
 - Ricorso all'arbitrato secondo criteri di pubblicità e rotazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- Rispetto dei termini dei procedimenti
- Iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
- Iniziative previste nell'ambito dell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito di concorsi e selezione del personale
- indicazione delle iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive
- **Sanzioni**
 - Numero e tipo di sanzioni irrogate

Ciascuna amministrazione, anche se a struttura complessa, deve adottare un unico P.T.P.C.. Pertanto, per le amministrazioni articolate sul territorio o a struttura complessa (es. struttura dipartimentale), il P.T.P.C. deve contenere tutti i raccordi per consentire il “governo” delle varie articolazioni organizzative. La Presidenza del Consiglio dei ministri, data la sua peculiare organizzazione, che prevede la presenza di Ministri delegati senza portafoglio a capo dei Dipartimenti, valuta la soluzione preferibile in relazione all'efficacia della strategia di prevenzione.

In parallelismo con il periodo considerato dal P.N.A., in prima applicazione, i P.T.P.C. debbono coprire il periodo 2013-2016. Pertanto, il P.T.P.C. riporterà anche le iniziative e le misure intraprese per la prevenzione durante l'anno 2013. Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, provvedono ad adottare il P.T.P.C. e a trasmetterlo al Dipartimento della funzione pubblica entro il 31 gennaio 2014. Le regioni e gli enti locali e gli enti pubblici non economici da essi



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

vigilati adottano il P.T.P.C., ne curano la pubblicazione e la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica secondo quanto stabilito in sede di intesa in Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013.

L'organo di indirizzo politico dovrà poi adottare il P.T.P.C. entro il 31 gennaio di ciascun anno (art. 1, comma 8, l. n. 190 del 2012), prendendo a riferimento il triennio successivo a scorrimento.

I P.T.P.C. debbono essere trasmessi esclusivamente per via telematica, secondo istruzioni che saranno pubblicate sul sito del Dipartimento (www.funzionepubblica.it), sezione anticorruzione. Non è consentita la trasmissione di documenti cartacei.

L'adozione del P.T.P.C. ed i suoi aggiornamenti sono adeguatamente pubblicizzati dall'amministrazione sul sito *internet* ed *intranet*, nonché mediante segnalazione via *mail* personale a ciascun dipendente e collaboratore. Analogamente in occasione della prima assunzione in servizio.

Al fine di dare attuazione alle norme contenute nella l. n. 190/2012 gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale sono tenuti ad introdurre e ad implementare adeguate misure organizzative e gestionali. Per evitare inutili ridondanze qualora questi enti adottino già modelli di organizzazione e gestione del rischio sulla base del d.lgs. n. 231 del 2001 nella propria azione di prevenzione della corruzione possono fare perno su essi, ma estendendone l'ambito di applicazione non solo ai reati contro la pubblica amministrazione previsti dalla l. n. 231 del 2001 ma anche a tutti quelli considerati nella l. n. 190 del 2012, dal lato attivo e passivo, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'ente (società strumentali/società di interesse generale). Tali parti dei modelli di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

organizzazione e gestione, integrate ai sensi della l. n. 190 del 2012 e denominate Piani di prevenzione della corruzione, debbono essere trasmessi alle amministrazioni pubbliche vigilanti ed essere pubblicati sul sito istituzionale..

Gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/locale devono, inoltre, nominare un responsabile per l'attuazione dei propri Piani di prevenzione della corruzione, che può essere individuato anche nell'organismo di vigilanza previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, nonché definire nei propri modelli di organizzazione e gestione dei meccanismi di *accountability* che consentano ai cittadini di avere notizie in merito alle misure di prevenzione della corruzione adottate e alla loro attuazione.

L'amministrazione che esercita la vigilanza verifica l'avvenuta introduzione dei modelli da parte dell'ente pubblico economico o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico. L'amministrazione e l'ente vigilato organizzano un idoneo sistema informativo per monitorare l'attuazione delle misure sopra indicate. I sistemi di raccordo finalizzati a realizzare il flusso delle informazioni, compresa l'eventuale segnalazione di illeciti, con l'indicazione dei referenti sono definiti rispettivamente nel P.T.P.C. dell'amministrazione vigilante e nei Piani di prevenzione della corruzione predisposti dagli enti pubblici economici e dagli enti privati in controllo pubblico.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Al fine di supportare le amministrazioni e gli enti, in allegato al presente P.N.A. sono forniti strumenti e supporti tecnici in materia di:

- a) Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione (Allegato 1), contenente anche indicazioni per l'elaborazione del P.T.P.C. e del modello di organizzazione e gestione ai sensi della l. n. 231 del 2001
- b) Le aree di rischio (Allegato 2)
- c) Elenco esemplificativo delle misure ulteriori (Allegato 3)
- d) Elenco esemplificativo dei rischi specifici (Allegato 4)
- e) La valutazione del livello di rischio (Allegato 5)
- f) I principi per una efficace gestione del rischio (Allegato 6)
- g) Tavole sintetiche delle misure (Tavole da 1 a 17).

3.1.2 Trasparenza⁹

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 debbono adempiere agli obblighi di trasparenza senza ritardo.

A regime, le misure sono previste di regola nel P.T.P.C., nell'ambito della sezione dedicata al P.T.T.I..

Il prossimo aggiornamento del P.T.T.I. deve essere effettuato entro il 31 gennaio 2014.

Gli adempimenti di trasparenza tengono conto delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 33 del 2013, nella l. n. 190 e nelle altre fonti normative vigenti.

La programmazione degli adempimenti tiene conto dei termini di entrata in vigore delle norme, attraverso la previsione di progressive fasi di implementazione.

Tutti gli enti pubblici economici, le società a partecipazione pubblica, nonché quelle dalle stesse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c., gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad assumere tempestivamente e senza ritardo

⁹ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.3.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

ogni iniziativa utile e necessaria per l'attuazione delle prescrizioni sulla trasparenza attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle informazioni e dei dati richiesti. I soggetti che non dispongono di propri siti *web* istituzionali pubblicano le informazioni prescritte nei siti *web* istituzionali delle amministrazioni di riferimento.

Per le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici e i soggetti privati sottoposti al loro controllo rimane salvo quanto stabilito in sede di Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013.

Gli adempimenti di trasparenza si conformano alle Linee guida della C.I.V.I.T. riportate nella delibera n. 50/2013 e alle indicazioni dell'A.V.C.P con riferimento solo ai dati sui contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

3.1.3 Codici di comportamento – diffusione di buone pratiche e valori¹⁰

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 devono:

- provvedere all'adozione di un proprio Codice di comportamento, tenendo presenti eventuali indirizzi o linee guida della C.I.V.I.T. e curando le procedure di partecipazione previste dalla legge; il Codice settoriale prevede regole comportamentali specifiche, differenziate a seconda delle aree di competenza e calibrate sulle diverse professionalità; il Codice deve essere caratterizzato da un approccio concreto, in modo da consentire al dipendente di comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato nelle diverse situazioni critiche, individuando

¹⁰ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.4.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

delle guide comportamentali per i vari casi, e fornendo i riferimenti ai soggetti interni all'amministrazione per un confronto nei casi di dubbio circa il comportamento da seguire;

- predisporre o modificare gli schemi tipo di incarico, contratto, bando, inserendo la condizione dell'osservanza dei Codici di comportamento per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo, per i titolari di organo, per il personale impiegato negli uffici di diretta collaborazione dell'autorità politica, per i collaboratori delle ditte fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'amministrazione, nonché prevedendo la risoluzione o la decadenza dal rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici;
- programmare adeguate iniziative di formazione sui Codici;
- verificare l'adeguatezza dell'organizzazione per lo svolgimento dei procedimenti disciplinari; in particolare, tutte le pubbliche amministrazioni debbono aver costituito l'U.P.D.; in tutte le pubbliche amministrazioni deve essere chiaro quali sono le autorità competenti allo svolgimento del procedimento e all'irrogazione delle sanzioni disciplinari anche nei confronti dei dirigenti di ufficio dirigenziale generale o di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali; nel caso in cui la situazione si presentasse incerta, l'amministrazione deve provvedere adottando i necessari atti di organizzazione.

Il Codice deve essere approvato senza ritardo e la misura deve essere indicata nell'ambito del P.T.P.C.. Le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici dagli stessi controllati provvedono all'adozione di propri Codici secondo la tempistica stabilita in sede di intesa in Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

RACCOMANDAZIONE: è particolarmente raccomandata un'azione comunicativa - dentro e fuori l'amministrazione - finalizzata a diffondere un'immagine positiva all'amministrazione e della sua attività; a tal fine, è utile la comunicazione, anche attraverso il sito istituzionale, di buone prassi o di esempi di funzionari valorosi. E' altresì auspicabile che ciascun dirigente, nell'ambito della propria sfera di competenza, segnali all'ufficio stampa dell'amministrazione articoli della stampa o comunicazioni sui media che appaiano ingiustamente denigratori dell'organizzazione o dell'azione dell'amministrazione affinché sia diffusa tempestivamente una risposta con le adeguate precisazioni o chiarimenti per mettere in luce il corretto agire dell'amministrazione. Così pure appare utile la segnalazione di informazioni di stampa su casi di buone prassi o di risultati positivi ottenuti dall'amministrazione affinché se ne dia notizia anche sul sito *internet* dell'amministrazione.

3.1.4 Rotazione del personale¹¹

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 sono tenute ad adottare adeguati criteri per realizzare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione. Per il personale dirigenziale, la rotazione integra altresì i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali ed è attuata alla scadenza dell'incarico, fatti salvi i casi previsti dall'art. 16, comma 1, lett. l *quater*.

L'introduzione della misura deve essere accompagnata da strumenti ed accorgimenti che assicurino continuità all'azione amministrativa. L'atto di disciplina della rotazione è indicato nell'ambito del P.T.P.C..

¹¹ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.5.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

La misura deve essere adottata in tutte le amministrazioni - previa adeguata informazione alle organizzazioni sindacali rappresentative - salvo motivati impedimenti connessi alle caratteristiche organizzative dell'amministrazione; in tal caso, la motivazione è inserita nel P.T.P.C..

3.1.5 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse¹²

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 debbono intraprendere adeguate iniziative per dare conoscenza al personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire in caso di conflitto di interesse.

L'attività informativa deve essere prevista nell'ambito delle iniziative di formazione contemplate nel P.T.P.C. e nel P.T.F.

3.1.6 Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali¹³

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 devono elaborare proposte di decreto per l'attuazione di quanto previsto dall'art. 53, comma 3 *bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 1, comma 58 *bis*, della l. n. 662 del 1996 (incarichi ed attività non consentiti ai pubblici dipendenti). Per gli enti pubblici nazionali la proposta è adottata, anche per gruppi di amministrazioni, dal ministero vigilante. Le proposte sono trasmesse al D.F.P..

¹² Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.6.

¹³ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.7.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Inoltre, ciascuna delle predette amministrazioni deve adottare l'atto contenente i criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi di cui all'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'elaborazione e la trasmissione delle proposte e l'adozione dell'atto contenente i criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi debbono essere compiuti tempestivamente e indicati nell'ambito del P.T.P.C..

Le regioni e gli enti locali procedono all'adozione della relativa regolamentazione nell'esercizio della propria competenza normativa, nel rispetto di quanto stabilito in sede di intesa in Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013.

Le università procedono all'adozione della relativa regolamentazione nell'esercizio della propria competenza normativa.

3.1.7 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage – revolving doors*)¹⁴

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarico all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dai Capi III e IV del d.lgs. n. 39 del 2013. Le condizioni

¹⁴ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.8.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

ostative sono quelle previste nei suddetti Capi, salva la valutazione di ulteriori situazioni di conflitto di interesse o cause impeditive.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000 pubblicata sul sito dell'amministrazione o dell'ente pubblico o privato conferente (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risulta la sussistenza di una o più condizioni ostative, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico economico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico si astengono dal conferire l'incarico e provvedono a conferire l'incarico nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico debbono:

- impartire direttive interne affinché negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;
- impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di inconferibilità all'atto del conferimento dell'incarico.

Le direttive devono essere adottate senza ritardo. Le misure sono menzionate nell'ambito del P.T.P.C. ove la sua adozione sia obbligatoria o comunque attuata dall'ente conferente.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

3.1.8 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali¹⁵

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39 del 2013 per le situazioni contemplate nei medesimi Capi.

Il controllo deve essere effettuato:

- all'atto del conferimento dell'incarico;
- annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Se la situazione di incompatibilità emerge al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento. Se la situazione di incompatibilità emerge nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato ai sensi degli artt. 15 e 19 del d.lgs. n. 39 del 2013 e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico debbono:

- impartire direttive interne affinché negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le cause di incompatibilità;
- impartire direttive affinché i soggetti interessati rendano la dichiarazione di insussistenza delle cause di incompatibilità all'atto del conferimento dell'incarico e nel corso del rapporto.

¹⁵ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.9.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Le direttive devono essere adottate senza ritardo. Le misure sono menzionate nell'ambito del P.T.P.C. ove la sua adozione sia obbligatoria o comunque attuata dall'ente.

3.1.9 Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*)¹⁶

Ai fini dell'applicazione dell' art. 53, comma 16 *ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 debbono impartire direttive interne affinché:

- nei contratti di assunzione del personale sia inserita la clausola che prevede il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;
- nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti, anche mediante procedura negoziata, sia inserita la condizione soggettiva di non aver concluso contratti di lavoro subordinato o autonomo e comunque di non aver attribuito incarichi ad *ex* dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto;
- sia disposta l'esclusione dalle procedure di affidamento nei confronti dei soggetti per i quali sia emersa la situazione di cui al punto precedente;

¹⁶ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, B.10.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- si agisca in giudizio per ottenere il risarcimento del danno nei confronti degli *ex* dipendenti per i quali sia emersa la violazione dei divieti contenuti nell'art. 53, comma 16 *ter*, d.lgs. n. 165 del 2001.

Le direttive devono essere adottate senza ritardo e le misure devono essere indicate nel P.T.P.C..

3.1.10 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione¹⁷

Ai fini dell'applicazione degli artt. 35 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di commissioni di concorso;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi previsti dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013;
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001;

¹⁷ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.11.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- all'entrata in vigore dei citati artt. 3 e 35 *bis* con riferimento agli incarichi già conferiti e al personale già assegnato.

L'accertamento sui precedenti penali avviene mediante acquisizione d'ufficio ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del d.P.R. n. 445 del 2000 (art. 20 d.lgs. n. 39 del 2013).

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'amministrazione ovvero l'ente pubblico ovvero l'ente di diritto privato in controllo pubblico:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione,
- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013,
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

In caso di violazione delle previsioni di inconferibilità, secondo l'art. 17 del d.lgs. n. 39, l'incarico è nullo e si applicano le sanzioni di cui all'art. 18 del medesimo decreto.

Le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico debbono:

- impartire direttive interne per effettuare i controlli sui precedenti penali e per le determinazioni conseguenti in caso di esito positivo del controllo;
- impartire direttive interne affinché negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- adottare gli atti necessari per adeguare i propri regolamenti sulla formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.

Le direttive devono essere adottate senza ritardo. Le misure sono indicate nell'ambito del P.T.P.C. ove la sua adozione sia obbligatoria o comunque attuata dall'ente.

3.1.11 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*)¹⁸

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 sono tenute ad adottare i necessari accorgimenti tecnici affinché trovi attuazione la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di cui all'art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'adozione delle iniziative necessarie deve essere prevista come intervento da realizzare con tempestività nell'ambito del P.T.P.C..

Tale tutela avviene attraverso l'introduzione di obblighi di riservatezza nel P.T.P.C..

Ciascuna amministrazione deve prevedere al proprio interno canali differenziati e riservati per ricevere le segnalazioni la cui gestione deve essere affidata a un ristrettissimo nucleo di persone (2/3). Inoltre, occorre prevedere codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante e predisporre modelli per ricevere le informazioni ritenute utili per individuare gli autori della condotta illecita e le circostanze del fatto.

¹⁸ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, B.12.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Nell'ambito del P.T.P.C. debbono essere previsti obblighi di riservatezza a carico di tutti coloro che ricevono o vengono a conoscenza della segnalazione e di coloro che successivamente venissero coinvolti nel processo di gestione della segnalazione, salve le comunicazioni che per legge o in base al presente P.N.A. debbono essere effettuate; considerato che la violazione delle norme contenute nel P.T.P.C. comporta responsabilità disciplinare, la violazione della riservatezza potrà comportare l'irrogazione di sanzioni disciplinari, salva l'eventuale responsabilità civile e penale dell'agente.

La tutela deve essere idonea a proteggere anche i dipendenti che segnalano casi sospetti di corruzione internazionale (art. 322 *bis* c.p.).

RACCOMANDAZIONE: nei limiti delle risorse disponibili ed eventualmente in forma associata o in accordo con altre amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241 del 1990, può essere valutata la realizzazione di un sistema informatico di segnalazione al fine di:

- indirizzare la segnalazione al destinatario competente assicurando la copertura dei dati identificativi del segnalante;
- identificare il segnalante, ove necessario, da parte del destinatario competente nel caso di segnalazione non anonima. Il sistema dovrebbe consentire l'identificazione e la posizione di organigramma del segnalante (nel caso di segnalazione non anonima) solo in caso di necessità, ossia in presenza delle situazioni legali che rendono indispensabile disvelare l'identità, a soggetti autorizzati che siano in possesso delle specifiche credenziali.

La gestione delle segnalazioni attraverso il sistema informatico ha il vantaggio di non esporre il segnalante alla presenza fisica dell'ufficio ricevente e consente di "convogliare" le segnalazioni soltanto al corretto destinatario, preventivamente individuato in base alla competenza, evitando la diffusione di notizie delicate. Le segnalazioni in particolare dovrebbero essere indirizzate al responsabile della prevenzione e all'U.P.D., che, ricevuta la segnalazione, dovranno assumere le adeguate iniziative a seconda del caso.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

La tutela dei denuncianti dovrà essere supportata anche da un'efficace attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite. A tal fine ciascuna amministrazione potrebbe postare sul portale del proprio sito *web* degli avvisi che informano i dipendenti sull'importanza dello strumento e sul loro diritto ad essere tutelati nel caso di segnalazione di azioni illecite, nonché sui risultati dell'azione cui la procedura di tutela del *whistleblower* ha condotto.

La procedura utilizzata deve essere sottoposta a revisione periodica per verificare possibili lacune o incomprensioni da parte dei dipendenti.

3.1.12 La formazione¹⁹

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 debbono programmare adeguati percorsi di formazione, tenendo presente una strutturazione su due livelli:

- livello generale, rivolto a tutti i dipendenti: riguarda l'aggiornamento delle competenze (approccio contenutistico) e le tematiche dell'etica e della legalità (approccio valoriale);
- livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio: riguarda le politiche, i programmi e i vari strumenti utilizzati per la prevenzione e tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione.

¹⁹ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.13.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

I fabbisogni formativi sono individuati dal responsabile della prevenzione in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane e le iniziative formative vanno inserite anche nel P.T.F. di cui all'art. 7 *bis* del d.lgs n. 165 del 2001.

Nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione le pubbliche amministrazioni debbono tener presenti le seguenti indicazioni:

- in base a quanto previsto dal comma 5, lett. b), dell'art. 1, della l. n. 190 le amministrazioni centrali debbono definire *“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; il comma 11 del medesimo articolo in parallelo pone a carico della predetta Scuola l'obbligo di predisporre percorsi di formazione sull'etica e sulla legalità indirizzati ai dipendenti e di provvedere con cadenza periodica, d'intesa con le amministrazioni stesse, alla formazione specifica dei dipendenti che devono essere individuati dal responsabile della prevenzione, fra coloro che operano nelle aree a rischio corruzione; pertanto, le amministrazioni centrali debbono intraprendere idonee iniziative per realizzare con la S.N.A. adeguati percorsi formativi; il coordinamento delle singole iniziative, ivi compresa la regolazione del flusso delle informazioni, è assunto dalla S.N.A.; il personale da inserire nei percorsi formativi è individuato dal responsabile della prevenzione, tenendo presenti il ruolo affidato a ciascun soggetto e le aree a maggior rischio di corruzione individuate nel P.T.P.C.. I criteri di selezione debbono essere motivati e pubblicati sulla intranet dell'amministrazione insieme ai nominativi selezionati;*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- salvo quanto previsto nel precedente punto, tutte le pubbliche amministrazioni debbono programmare adeguati percorsi di aggiornamento e di formazione di livello generale e di livello specifico;
- le iniziative di formazione devono tener conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi *in house*;
- per l'avvio al lavoro e in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento, prevedendo obbligatoriamente per il personale esperto prossimo al collocamento in quiescenza un periodo di sei mesi di "tutoraggio";
- le amministrazioni debbono avviare apposite iniziative formative sui temi dell'etica e della legalità: tali iniziative debbono coinvolgere tutti i dipendenti ed i collaboratori a vario titolo dell'amministrazione, debbono riguardare il contenuto dei Codici di comportamento e il Codice disciplinare e devono basarsi prevalentemente sull'esame di casi concreti; deve essere prevista l'organizzazione di appositi *focus group*, composti da un numero ristretto di dipendenti e guidati da un animatore, nell'ambito dei quali vengono esaminate ed affrontate problematiche di etica calate nel contesto dell'amministrazione al fine di far emergere il principio comportamentale eticamente adeguato nelle diverse situazioni;
- debbono essere previste iniziative di formazione specialistiche per il responsabile della prevenzione, comprensive di tecniche di *risk*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

management, e per le figure a vario titolo coinvolte nel processo di prevenzione;

- una particolare attenzione deve essere data alle tematiche della corruzione internazionale, come raccomandato dal WGB dell'OECD, coinvolgendo in particolare i funzionari che operano all'estero o a contatto con l'estero, al fine di prevenire la corruzione volta ad ottenere indebiti vantaggi nelle transazioni internazionali.

L'adozione delle iniziative finalizzate alla realizzazione degli interventi formativi è programmata nell'ambito del P.T.P.C. e del P.T.F..

Le amministrazioni dovranno monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro efficacia. Il monitoraggio potrà essere realizzato attraverso questionari destinati ai soggetti destinatari della formazione. Le domande riguarderanno le priorità di formazione e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

Con l'entrata in vigore del regolamento, approvato con d.P.R. 16 aprile 2013, n. 70, recante *“Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole pubbliche di formazione”* approvato dal Governo lo scorso 21 marzo, la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione è ridenominata Scuola Nazionale dell'Amministrazione, S.N.A. ed è stato riorganizzato il sistema pubblico della formazione. Le pubbliche amministrazioni debbono pertanto tener conto del sistema di offerta formativa disciplinato nel predetto regolamento.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

3.1.13 Patti di integrità negli affidamenti²⁰

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, comma 17, della l. n. 190, di regola, predispongono ed utilizzano protocolli di legalità o patti di integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia che il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

3.1.14 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile²¹

Le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, devono pianificare adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura della legalità. A questo fine, una prima azione consiste nel dare efficace comunicazione e diffusione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi impostata e attuata mediante il P.T.P.C. e alle connesse misure.

Considerato che l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione richiede un'apertura di credito e di fiducia nella relazione con i cittadini, gli utenti, le imprese che possa nutrirsi anche di rapporto continuo, alimentato dal funzionamento di stabili canali di comunicazione, le pubbliche amministrazioni

²⁰ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.14.

²¹ Per ulteriori indicazioni: Allegato 1, par. B.15.

SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

valutano modalità, soluzioni organizzative e tempi per l'attivazione di canali dedicati alla segnalazione (dall'esterno dell'amministrazione, anche in forma anonima, ed in modalità informale) di episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione, anche valorizzando il ruolo degli uffici per la relazione con il pubblico (U.R.P.), quale rete organizzativa che opera come interfaccia comunicativa interno/esterno.

RACCOMANDAZIONE: è particolarmente raccomandato l'utilizzo di canali di ascolto in chiave propositiva da parte dei portatori di interesse e dei rappresentanti delle categorie di utenti e di cittadini rispetto all'azione dell'amministrazione e dell'ente, anche al fine di migliorare ed implementare la strategia di prevenzione della corruzione.

Le modalità con le quali si attua il raccordo e i canali di collegamento debbono essere pubblicizzati in modo da rendere trasparente il processo di rappresentazione degli interessi da parte dei vari portatori.

4 Coordinamento, raccolta ed analisi dei dati sull'attività di prevenzione della corruzione delle amministrazioni

4.1 Trasmissione ed elaborazione dei dati relativi alla pianificazione, all'attuazione e all'impatto delle politiche anticorruzione

Tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 debbono trasmettere al D.F.P. i dati rilevanti di seguito indicati. I dati debbono essere trasmessi esclusivamente per via telematica, utilizzando modelli standardizzati, secondo istruzioni che saranno pubblicate sul sito del D.F.P.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

(www.funzionepubblica.it), sezione anticorruzione. Non è consentita la trasmissione di documenti cartacei.

I termini entro i quali la trasmissione deve avvenire sono i seguenti:

- trasmissione del P.T.P.C. per le amministrazioni centrali: 31 gennaio 2014;
- trasmissione del P.T.P.C. per le regioni, enti locali ed enti dagli stessi dipendenti: 31 gennaio 2014, secondo quanto stabilito in sede di intesa in Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013;
- trasmissione dati ulteriori: 31 luglio 2014 avendo a riferimento la situazione alla data del 30 giugno 2014 o termini diversi secondo successive comunicazioni in relazione a particolari tipologie di dati/informazioni.

I dati da comunicare riguardano:

- il P.T.P.C. ed i suoi aggiornamenti;
- la relazione del responsabile della prevenzione sull'attività svolta, redatta secondo lo schema che sarà indicato sul sito *internet* del D.F.P.;
- le misure di consultazione attuate in sede di elaborazione del P.T.P.C. ed i soggetti (interni e/o esterni) sentiti/consultati in sede di elaborazione del P.T.C.P.;
- il numero e la denominazione delle aree di rischio individuate da ciascuna amministrazione e inserite nel P.T.P.C.;
- il numero e la denominazione delle aree di rischio individuate da ciascuna amministrazione e inserite nel P.T.P.C. per le quali l'amministrazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

prevede ulteriori misure di prevenzione oltre a quelle obbligatorie per legge;

- la tipologia di misura adottata per assicurare la tutela del *whistleblower*;
- la tipologia di misura adottata per assicurare l'attuazione dell'art. 53, comma 16 *ter*, del d.lgs. n. 165 del 2001 (svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro);
- la tipologia ed i casi per i quali non si è ritenuto possibile attuare la rotazione del personale;
- l'adozione del Codice di comportamento settoriale;
- la tipologia di misure attinenti al Codice di comportamento ulteriori rispetto a quelle disciplinate nel Codice di comportamento approvato dal Governo;
- la misura ulteriore introdotta, diversa da quelle previste come obbligatorie dalla legge, che a giudizio del responsabile della prevenzione presenta il miglior livello di efficacia per la prevenzione;
- il numero delle sentenze di condanna dei Giudici penali e della Corte dei conti pronunciate nei confronti di funzionari dell'amministrazione per ciascuna sottoarea tra quelle obbligatorie e comuni per tutte le amministrazioni (le Aree e le sotto-aree sono indicate nell'Allegato 2) e l'ammontare della condanna in riferimento a fatti corruttivi relativamente al triennio 2011-2013;
- le risposte a questionari sulla percezione della corruzione e sul valore dell'integrità.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

4.2 Gestione ed uso dei dati raccolti in materia di politiche di prevenzione della corruzione

I dati trasmessi dalle amministrazioni saranno utilizzati dal D.F.P. e dalla C.I.V.I.T. per lo svolgimento delle competenze istituzionali.

Il D.F.P. elabora i dati rilevanti ricevuti dalle amministrazioni e pubblica un *report* riepilogativo distintamente per le amministrazioni centrali e per le regioni, gli enti locali e gli enti dagli stessi controllati, entro 8 mesi dalla scadenza dei termini rispettivamente assegnati alle pubbliche amministrazioni per l'invio dei dati.

Il D.F.P. utilizza le risultanze del *report* al fine di:

- valutare l'adeguatezza dei P.T.P.C.;
- valutare lo stato di diffusione dei Codici di comportamento settoriali;
- valutare la percezione della corruzione e del valore dell'integrità in particolari contesti;
- promuovere iniziative di diffusione delle migliori pratiche per l'implementazione di sistemi di prevenzione più efficienti;
- proporre aggiornamenti o modifiche del P.N.A.;
- intraprendere le iniziative legislative e/o amministrative più adeguate in relazione alle aree a maggior rischio in base al monitoraggio.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

ALLEGATO 1

Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione

A	Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione	3
A.1	Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello nazionale	3
A.2	Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello decentrato.....	4
B	Azioni e misure generali finalizzati alla prevenzione della corruzione.....	9
B.1	Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C.....	9
B.1.1	I contenuti tipici dei P.T.P.C.....	11
B.1.2	La gestione del rischio.	23
B.2	Modelli di organizzazione e gestione per la prevenzione del rischio per gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.	30
B.3	Trasparenza.	32
B.3.1	Ambito di applicazione delle norme sulla trasparenza.	34
B.3.2	L'accesso civico.....	36
B.3.3	Compiti del responsabile per la prevenzione della corruzione in funzione di responsabile della trasparenza.....	37
B.4	Codici di comportamento.	38
B.4.1	Soggetti destinatari.....	39
B.4.2	I Codici di ciascuna amministrazione.	39
B.4.3	Contenuti.....	39
B.5	Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione.	41
B.6	Astensione in caso di conflitto di interesse.	44
B.7	Svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali.	46
B.8	Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (<i>pantouflage – revolving doors</i>).....	49
B.9	Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali.	50
B.10	Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (<i>pantouflage – revolving doors</i>).....	51
B.11	Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.....	52
B.12	Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. <i>whistleblower</i>).....	54
B.12.1	Anonimato.	56



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.12.2	Il divieto di discriminazione nei confronti del <i>whistleblower</i>	57
B.12.3	Sottrazione al diritto di accesso.....	58
B.13	Formazione.	59
B.14	Patti di integrità.....	60
B.15	Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile	61
C	Le responsabilità.	61
C.1	La responsabilità del responsabile della prevenzione.	61
C.2	La responsabilità dei dipendenti per violazione delle misure di prevenzione.....	63
C.3	La responsabilità dei dirigenti per omissione totale o parziale o per ritardi nelle pubblicazioni prescritte.....	63



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

A Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione

A.1 Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello nazionale

La strategia nazionale di prevenzione della corruzione è attuata mediante l'azione sinergica dei seguenti soggetti:

- la C.I.V.I.T., che, in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza (art. 1, commi 2 e 3, l. n. 190 del 2012);
- la Corte di conti, che partecipa ordinariamente all'attività di prevenzione attraverso le sue fondamentali funzioni di controllo;
- il Comitato interministeriale, che ha il compito di fornire direttive attraverso l'elaborazione delle linee di indirizzo (art. 1, comma 4, l. n. 190 del 2012);
- la Conferenza unificata che è chiamata a individuare, attraverso apposite intese, gli adempimenti e i termini per l'attuazione della legge e dei decreti attuativi con riferimento alle regioni e province autonome, agli enti locali, e agli enti pubblici e soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo (art. 1, commi 60 e 61, l. n. 190 del 2012);
- il D.F.P., che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione (art. 1, comma 4, l. n. 190 del 2012);
- i Prefetti che forniscono supporto tecnico e informativo agli enti locali (art. 1, comma 6, l. n. 190 del 2012)
- La S.N.A., che predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 11, l. n. 190 del 2012);
- le pubbliche amministrazioni, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal P.N.A. (art. 1 l. n. 190 del 2012);
- gli enti pubblici economici e i soggetti di diritto privato in controllo pubblico, che sono responsabili dell'introduzione ed implementazione delle misure previste dalla legge e dal P.N.A. (art. 1 l. n. 190 del 2012).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Figura 1 - I soggetti istituzionali che concorrono all'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale.



A.2 Soggetti e ruoli della strategia di prevenzione a livello decentrato

La l. n. 190 prevede la nomina in ciascuna amministrazione del responsabile della prevenzione (art. 1, comma 7). Nella circolare n. 1 del 2013 del Dipartimento della funzione pubblica¹ sono stati forniti indirizzi circa i requisiti soggettivi del responsabile, le modalità ed i criteri di nomina, i compiti e le responsabilità. Si rinvia quindi a tale atto per le indicazioni in proposito. Rispetto a quanto detto in quella sede, occorre tener presenti i nuovi compiti derivanti dalla normativa successivamente approvata e si aggiunge quanto segue:

¹ Pubblicata su www.funzionepubblica.it.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- il d.lgs. n. 39 del 2013 ha attribuito nuovi compiti al responsabile della prevenzione relativi alla vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità; pertanto, le indicazioni fornite con la predetta circolare circa i compiti del responsabile debbono essere integrate con i compiti in materia di vigilanza sull'applicazione delle relative prescrizioni (art. 15);
- secondo quanto previsto dall'art. 15 del d.P.R. n. 62 del 2013, recante il Codice di comportamento dei pubblici dipendenti, *“Il responsabile cura la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, il monitoraggio annuale sulla loro attuazione, ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, la pubblicazione sul sito istituzionale e della comunicazione all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 novembre 2012, n. 190, dei risultati del monitoraggio.”*;
- i compiti attribuiti al responsabile non sono delegabili, se non in caso di straordinarie e motivate necessità, riconducibili a situazioni eccezionali, mantenendosi comunque ferma nel delegante la responsabilità non solo *in vigilando* ma anche *in eligendo*;
- la revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale del soggetto cui sia stato conferito l'incarico di responsabile deve essere espressamente e adeguatamente motivata; inoltre, la revoca è comunicata alla C.I.V.I.T., che entro 30 giorni può formulare richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione (art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013); rimane fermo l'obbligo di rotazione e la conseguente revoca dell'incarico nel caso in cui nei confronti del dirigente responsabile della prevenzione siano avviati procedimenti disciplinari o penali (*ex art. 16, comma 1, lett. l quater d.lgs. n. 165 del 2001*);
- per quanto riguarda la figura del responsabile nelle regioni e negli enti locali, rimane fermo quanto previsto in sede di intesa in Conferenza unificata sancita il 24 luglio 2013.

Gli enti pubblici economici, le società a partecipazione pubblica e gli altri enti di diritto privato in controllo pubblico debbono nominare un responsabile per l'attuazione dei propri Piani di prevenzione della corruzione, che ha anche la competenza ad effettuare la vigilanza, la contestazione e le segnalazioni previsti dall'art. 15 del d.lgs. n. 39 del 2013.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, l. n. 190) in capo al responsabile per la prevenzione, tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Inoltre, al fine di realizzare la prevenzione, l'attività del responsabile deve essere strettamente collegata e coordinata con quella di tutti i soggetti presenti nell'organizzazione dell'amministrazione.

Riassuntivamente, i soggetti che concorrono alla prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione e i relativi compiti e funzioni sono:

a. l'autorità di indirizzo politico:

- designa il responsabile (art. 1, comma 7, della l. n. 190);
- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e li comunica al Dipartimento della funzione pubblica e, se del caso, alla regione interessata (art. 1, commi 8 e 60, della l. n. 190);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti *ex* art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001);

b. 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, del 2012);
- coincide, di norma, con il responsabile della trasparenza e ne svolge conseguentemente le funzioni (art. 43 d.lgs. n. 33 del 2013);



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

c. 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);

d. tutti i dirigenti per l'area di rispettiva competenza:

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 *bis* d.lgs. n. 165 del 2001);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

e. gli O.I.V. e gli altri organismi di controllo interno:

- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2.); considerano i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);

f. l'Ufficio Procedimenti Disciplinari, U.P.D.:

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 *bis* d.lgs. n. 165 del 2001);
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;

g. tutti i dipendenti dell'amministrazione:

- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2.);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165 del 2001); segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 *bis* l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);

h. i collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

E' onere e cura del responsabile della prevenzione definire le modalità e i tempi del raccordo con gli altri organi competenti nell'ambito del P.T.P.C..

Figura 2 - I soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione a livello decentrato



B Azioni e misure generali finalizzati alla prevenzione della corruzione.

B.1 Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione - P.T.P.C.

L'art. 1, comma 5, della l. n. 190 prevede che "Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica: a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio.". Il comma 8 del medesimo articolo stabilisce che "l'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

al D.F.P. della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione."

Per le regioni e gli enti locali il successivo comma 60 stabilisce che *"Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo:*

a) alla definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica; (...)"

Il comma 6 per gli enti locali precisa che *"Ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione."*

Il P.T.P.C. rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un "processo"- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno. In esso si delinea un programma di attività derivante da una preliminare fase di analisi che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo. Ciò deve avvenire ricostruendo il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione.

Attraverso la predisposizione del P.T.P.C., in sostanza, l'amministrazione è tenuta ad attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. Ciò implica necessariamente una valutazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

probabilistica di tale rischiosità e l'adozione di un sistema di gestione del rischio medesimo.

Il P.T.P.C. quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi. Il P.T.P.C. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

I soggetti obbligati all'adozione del P.T.P.C., gli ambiti ed i contenuti minimi dei Piani sono stati illustrati nella Sezione 2 del P.N.A., a cui pertanto si fa rinvio. Di seguito sono fornite informazioni di maggior dettaglio ed illustrata la procedura utilizzabile per l'elaborazione del P.T.P.C..

B.1.1 I contenuti tipici dei P.T.P.C.

B.1.1.1 Individuazione delle aree di rischio.

L'individuazione delle aree di rischio ha la finalità di consentire l'emersione delle aree nell'ambito dell'attività dell'intera amministrazione che debbono essere presidiate più di altre mediante l'implementazione di misure di prevenzione.

Rispetto a tali aree il P.T.P.C. deve identificare le loro caratteristiche, le azioni e gli strumenti per prevenire il rischio, stabilendo le priorità di trattazione.

L'individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica "sul campo" dell'impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell'ente. Il processo di gestione del rischio è descritto nel paragrafo B.1.2.2. La metodologia utilizzata dall'amministrazione per effettuare la valutazione del rischio deve essere indicata e risultare in maniera chiara nel P.T.C.P..



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Per “rischio” si intende l’effetto dell’incertezza sul corretto perseguimento dell’interesse pubblico e, quindi, sull’obiettivo istituzionale dell’ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento².

Per “evento” si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell’obiettivo istituzionale dell’ente³.

Le aree di rischio variano a seconda del contesto esterno ed interno e della tipologia di attività istituzionale svolta dalla specifica amministrazione. Tuttavia, l'esperienza internazionale e nazionale mostrano che vi sono delle aree di rischio ricorrenti, rispetto alle quali potenzialmente tutte le pubbliche amministrazioni sono esposte. Quindi, la l. n. 190 ha già individuato delle particolari aree di rischio, ritenendole comuni a tutte le amministrazioni.

Queste aree sono elencate nell’art. 1, comma 16, e si riferiscono ai procedimenti di:

- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163 del 2006;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

² Adattamento da UNI ISO 31000 2010.

³ Adattamento da UNI ISO 31000 2010.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

I suddetti procedimenti corrispondono alle seguenti aree di rischio (articolate in sottoaree, come da Allegato 2: Le Aree di rischio):

- processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;
- processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblici disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

Queste aree di rischio devono essere singolarmente analizzate ed indicate nel P.T.P.C. da parte di tutte le amministrazioni e rappresentano un contenuto minimale, comunque da adattare alle specifiche realtà organizzative. Sin dalla fase di prima attuazione, è comunque raccomandato che ciascuna amministrazione includa nel P.T.P.C. ulteriori aree di rischio, che rispecchiano le specificità funzionali e di contesto. In ogni caso, superata la fase di prima applicazione, in sede di elaborazione dell'aggiornamento del P.T.P.C., le amministrazioni dovranno includere nel P.T.P.C. tutte le aree di rischio relative alla propria attività che scaturiscono dal processo di valutazione del rischio.

L'individuazione delle aree di rischio, a parte quelle obbligatorie e comuni a tutte le pubbliche amministrazioni, scaturisce dal processo di gestione del rischio, descritto nel successivo par. 1.2.. Per i contenuti e le indicazioni sulla gestione del rischio si sono tenuti presenti i Principi e linee guida "Gestione del rischio" UNI ISO 31000 2010 (edizione italiana della norma internazionale ISO 31000), riconsiderati anche con un intento di semplificazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.1.1.2 Determinazione, per ciascuna area di rischio, delle esigenze di intervento utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi, con l'indicazione di modalità, responsabili, tempi di attuazione e indicatori.

Nell'ambito del P.T.P.C. per ciascuna area di rischio debbono essere indicate le misure di prevenzione da implementare per ridurre la probabilità che il rischio si verifichi.

Le misure si classificano come:

- **misure obbligatorie**, sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative,
- **misure ulteriori**, sono quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge, sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel P.T.P.C.

Il P.T.P.C. deve contenere tutte le misure obbligatorie per trattare il rischio e le misure ulteriori ritenute necessarie o utili.

Per l'individuazione e la scelta delle misure ulteriori è opportuno stabilire un confronto mediante il coinvolgimento dei titolari del rischio. Per "titolare del rischio" si intende la persona con la responsabilità e l'autorità per gestire il rischio⁴. Per maggior chiarezza e per supporto, l'Allegato 3: "Elenco esemplificativo delle misure ulteriori" contiene un'elencazione esemplificativa di misure ulteriori.

La tempistica per l'introduzione e per l'implementazione delle misure può essere differenziata, a seconda che si tratti di misure obbligatorie o di misure ulteriori; in ogni caso il termine deve essere definito perentoriamente nel P.T.P.C..

⁴ Adattamento da UNI ISO 31000 2010.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.1.1.3 Individuazione di misure di carattere trasversale.

Il P.T.P.C. deve contenere l'individuazione e prevedere l'implementazione anche delle misure di carattere trasversale. Anche queste possono essere obbligatorie o ulteriori.

Tra le misure di carattere trasversale si segnalano a titolo di esempio:

- la **trasparenza**, che, di norma, costituisce oggetto di un'apposita sezione del P.T.P.C. (P.T.T.I.); gli adempimenti di trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel P.T.T.I., come definito dalla delibera C.I.V.I.T. n. 50 del 2013;
- l'**informatizzazione dei processi**; questa consente per tutte le attività dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- l'**accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti** (d.lgs. n. 82 del 2005); questi consentono l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- il **monitoraggio sul rispetto dei termini** procedurali; attraverso il monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

B.1.1.4 Individuazione per ciascuna misura del responsabile e del termine per l'attuazione, stabilendo il collegamento con il ciclo delle *performance*.

Il P.T.P.C. deve individuare per ciascuna misura da implementare il responsabile dell'implementazione e il termine per l'implementazione stessa. L'efficacia del P.T.P.C. dipende dalla collaborazione fattiva di tutti i componenti dell'organizzazione e, pertanto, è necessario che il suo contenuto sia coordinato rispetto a quello di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione. Il P.T.P.C. deve quindi essere strutturato come documento di programmazione, con l'indicazione di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse. Risulta importante stabilire gli opportuni collegamenti con il ciclo della *performance*; tali collegamenti devono essere reali e non dei meri richiami/rinvii tra i Piani (es.: tra P.P. e P.T.P.C.).

Le amministrazioni a tal fine devono procedere, come da indicazioni già ricevute dalla delibera n. 6 del 2013 della C.I.V.I.T., alla costruzione di un ciclo delle *performance* integrato, che comprenda gli ambiti relativi:

- alla *performance*;
- agli *standard* di qualità dei servizi;
- alla trasparenza ed alla integrità;
- al piano di misure in tema di misurazione e contrasto alla corruzione.

È dunque necessario un coordinamento tra il P.T.P.C. e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione nonché di quelli individuati dal d.lgs. n. 150 del 2009, ossia:

- il Piano e la Relazione sulla *performance* (art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009),
- il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2009),
- il P.T.T.I..

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione comporta che le amministrazioni debbano procedere all'inserimento dell'attività che pongono in essere per l'attuazione della l. n. 190 nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel P.P. (e negli analoghi strumenti di programmazione previsti nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali). Quindi, le pubbliche amministrazioni procedono ad inserire negli strumenti del ciclo della *performance*, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione del P.T.P.C.. In tal modo, le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del P.T.P.C. vengono inserite in forma di obiettivi nel P.P. nel duplice versante della:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- **performance organizzativa** (art. 8 del d.lgs. n. 150 del 2009), con particolare riferimento:
 - all'attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, nonché la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, comma 1, lett. *b*), d.lgs. n. 150 del 2009);
 - allo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione (art. 8, comma 1, lett. *e*), d.lgs. n. 150 del 2009), al fine di stabilire quale miglioramento in termini di *accountability* riceve il rapporto con i cittadini l'attuazione delle misure di prevenzione;
- **performance individuale** (*ex* art. 9, d.lgs. n. 150 del 2009), dove andranno inseriti:
 - nel P.P. *ex* art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009, gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al responsabile della prevenzione della corruzione, ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, commi 1, lett. *l) bis, ter, quater*, d.lgs. n. 165 del 2001; ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale;
 - nel Sistema di misurazione e valutazione delle performance *ex* art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2009 gli obiettivi, individuali e/o di gruppo, assegnati al personale formato che opera nei settori esposti alla corruzione ed ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale non dirigente.

Dell'esito del raggiungimento di questi specifici obiettivi in tema di contrasto del fenomeno della corruzione individuati nel P.T.P.C. (e dunque dell'esito della valutazione delle *performance* organizzativa ed individuale) occorrerà dare specificamente conto nell'ambito della Relazione delle *performance* (art. 10, d.lgs. n. 150 del 2009), dove a consuntivo, con riferimento all'anno precedente,



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

l'amministrazione dovrà verificare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Dei risultati emersi nella Relazione delle *performance* il responsabile della prevenzione della corruzione dovrà tener conto:

- effettuando un'analisi per comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati degli scostamenti rispetto ai risultati attesi;
- individuando delle misure correttive, sia in relazione alle misure c.d. obbligatorie che a quelle c.d. ulteriori, anche in coordinamento con i dirigenti in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, commi 1, lett. l) *bis, ter, quater*, d.lgs. n. 165 del 2001 ed i referenti del responsabile della corruzione;
- per inserire le misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il P.T.P.C..

Anche la *performance* individuale del responsabile della prevenzione deve essere valutata in relazione alla specifica funzione affidata, a tal fine inserendo nel P.P. gli obiettivi affidati. Ciò naturalmente pure al fine di consentire un'adeguata remunerazione mediante il trattamento accessorio della funzione svolta.

B.1.1.5 Il P.T.T.I. e gli obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33 del 2013⁵.

Il termine e le modalità di aggiornamento del P.T.T.I. e il suo coordinamento con il P.T.P.C. sono indicati nelle Linee guida sulla trasparenza approvate con delibera n. 50 del 2013 della C.I.V.I.T.. E' opportuno comunque richiamare l'attenzione anche in questa sede sugli obblighi di trasparenza di cui si deve tener conto nella predisposizione del P.T.P.C. e del P.T.T.I. (di norma, sezione del P.T.P.C.) e sugli effetti che la legge riconnette a tali obblighi.

⁵ Per ulteriori indicazioni sulla trasparenza si veda Par. B 3.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

L'art. 10 del d.lgs. n. 33 prevede che il P.T.T.I. costituisce, di norma, una sezione del P.T.P.C. e il ruolo di responsabile della trasparenza è svolto, di norma, dal responsabile della prevenzione.

Il P.T.T.I. è volto a garantire:

- un adeguato livello di trasparenza;
- la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

Salvi i limiti stabiliti all'art. 4 del decreto, gli obblighi di trasparenza in esso contenuti comportano:

- in capo all'amministrazione, l'obbligo di pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'Allegato A del decreto, nei propri siti istituzionali dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni,
- in capo ai cittadini, il diritto (di chiunque) di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.

L'amministrazione nell'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalle succitate disposizioni normative e programmate nel P.T.T.I. deve adottare, *ex art. 1, comma 15, l. n. 190*, criteri di:

- facile accessibilità;
- completezza;
- semplicità di consultazione.

Le amministrazioni hanno l'obbligo di predisporre sulla *home page* del proprio sito istituzionale la sezione: «Amministrazione trasparente» (art. 9 d.lgs. n. 33 del 2013), all'interno della quale debbono provvedere alla pubblicazione delle pubblicazioni prescritte in maniera organica e di facile consultazione. Nella sezione deve essere inoltre evidenziato il nominativo del responsabile della prevenzione, del responsabile della trasparenza (ove non coincidenti) e dei referenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Nella predisposizione del P.T.T.I. le amministrazioni devono tener presenti le indicazioni fornite dalla C.I.V.I.T. nella delibera n. 50 del 2013.

B.1.1.6 Individuazione dei referenti del responsabile della prevenzione e degli altri soggetti tenuti a relazionare al responsabile.

Nel P.T.P.C. devono essere individuati gli eventuali referenti (circolare n. 1 del 2013) e gli altri soggetti nell'ambito dell'amministrazione che sono tenuti a relazionare al responsabile. Il P.T.P.C. può stabilire confronti periodici per relazionare al responsabile, fatte salve le situazioni di urgenza.

Nel P.T.P.C. debbono inoltre essere previsti meccanismi che permettano al responsabile di conoscere tempestivamente fatti corruttivi tentati o realizzati all'interno dell'amministrazione e del contesto in cui la vicenda si è sviluppata ovvero di contestazioni ricevute circa il mancato adempimento agli obblighi di trasparenza.

Gli organi con i quali il responsabile deve relazionarsi assiduamente per l'esercizio della sua funzione sono:

- **U.P.D.**, per dati e informazioni circa la situazione dei procedimenti disciplinari, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali;
- **O.I.V.** ed altri organismi di controllo interno per l'attività di mappatura dei processi e valutazione dei rischi;
- **referenti**, designati nel P.T.P.C., cui sono affidati specifici compiti di relazione e segnalazione;
- **dirigenti**, in base ai compiti a loro affidati dall'art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Gli strumenti di raccordo devono utilizzare tecnologie informatizzate che consentano la tracciabilità del processo e dei risultati.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

La mancata risposta alle richieste di contatto e di informativa del responsabile della prevenzione da parte dei soggetti obbligati in base alle disposizioni del P.T.P.C. è suscettibile di essere sanzionata disciplinarmente.

B.1.1.7 Forme di consultazione in sede di elaborazione e/o di verifica del P.T.P.C..

Al fine di disegnare un'efficace strategia anticorruzione, le amministrazioni debbono realizzare delle forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione del P.T.P.C., della diffusione delle strategie di prevenzione pianificate, nonché sui risultati del monitoraggio sull'implementazione delle relative misure. Le amministrazioni debbono poi tener conto dell'esito della consultazione in sede di elaborazione del P.T.P.C. e in sede di valutazione della sua adeguatezza, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

Le consultazioni potranno avvenire o mediante raccolta dei contributi via *web* oppure nel corso di incontri con i rappresentanti delle associazioni di utenti tramite somministrazione di questionari. L'esito delle consultazioni deve essere pubblicato sul sito *internet* dell'amministrazione e in apposita sezione del P.T.P.C., con indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli *input* generati da tale partecipazione.

B.1.1.8 Iniziative di formazione sui temi dell'etica e della legalità e di formazione specifica per il personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione e per il responsabile della prevenzione.

Nell'ambito del P.T.P.C. devono essere pianificate iniziative di formazione rivolte:

- a tutto il personale sui temi dell'etica e della legalità, con particolare riferimento ai contenuti del Codice di comportamento dei pubblici dipendenti;
- ai dirigenti e al personale addetti alle aree a rischio;
- al responsabile della prevenzione in priorità.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

La programmazione della formazione contenuta nel P.T.P.C. è coordinata con quella prevista nel P.T.F.

B.1.1.9 Definizione del processo di monitoraggio sull'implementazione del P.T.P.C.

Il P.T.P.C. individua il sistema di monitoraggio sull'implementazione delle misure. Deve essere definito un sistema di reportistica che consenta al responsabile della prevenzione di monitorare costantemente "l'andamento dei lavori" e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso di scostamenti.

Nell'ambito delle risorse a disposizione dell'amministrazione, il monitoraggio deve essere attuato mediante sistemi informatici. Questi infatti consentono la tracciabilità del processo e la verifica immediata dello stato di avanzamento.

B.1.1.10 Individuazione delle modalità per operare l'aggiornamento del P.T.P.C..

Secondo la legge (art. 1, comma 8, l. n. 190) il P.T.P.C. deve essere adottato entro il 31 gennaio di ciascun anno e va comunicato al D.F.P.

L'aggiornamento annuale del Piano tiene conto dei seguenti fattori:

- normative sopravvenute che impongono ulteriori adempimenti;
- normative sopravvenute che modificano le finalità istituzionali dell'amministrazione (es.: acquisizione di nuove competenze);
- emersione di rischi non considerati in fase di predisposizione del P.T.P.C.;
- nuovi indirizzi o direttive contenuti nel P.N.A..

L'aggiornamento segue la stessa procedura seguita per la prima adozione del P.T.P.C..



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.1.2 La gestione del rischio.

Per “gestione del rischio” si intende l’insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l’amministrazione con riferimento al rischio⁶.

I principi fondamentali consigliati per una corretta gestione del rischio cui si fa riferimento nel presente documento sono desunti dai Principi e linee guida UNI ISO 31000:2010, che rappresentano l’adozione nazionale, in lingua italiana, della norma internazionale ISO 31000 (edizione novembre 2009), elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB “*Risk Management*”. Nell’Allegato 6: “Principi e linee guida UNI ISO 31000 2010” sono riprodotti i Principi estratti dalla predetta normativa, che, secondo le indicazioni in essa contenute, dovrebbero essere seguiti da ciascuna organizzazione che voglia attuare una gestione del rischio efficace (essi, comunque, non esauriscono l’intero contenuto della predetta normativa).

La gestione del rischio di corruzione è lo strumento da utilizzare per la riduzione delle probabilità che il rischio si verifichi. La pianificazione, mediante l’adozione del P.T.P.C. è il mezzo per attuare la gestione del rischio.

L’intero processo di gestione del rischio richiede la partecipazione e l’attivazione di meccanismi di consultazione, con il coinvolgimento dei dirigenti per le aree di rispettiva competenza. Per l’attività di identificazione, di analisi e di ponderazione dei rischi è consigliata la costituzione di gruppi di lavoro, al fine di far emergere gli aspetti salienti a seguito del confronto. E’ utile la consultazione e il coinvolgimento degli utenti, di associazioni di consumatori e di utenti che possono offrire un contributo con il loro punto di vista e la loro esperienza. Inoltre, può essere utile la creazione di una *task force* multidisciplinare che sia in grado di coordinare le attività di analisi e di sistematizzarne i risultati.

⁶ Adattamento da UNI ISO 31000 2010.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Le fasi principali da seguire vengono descritte di seguito e sono:

- mappatura dei processi attuati dall'amministrazione;
- valutazione del rischio per ciascun processo;
- trattamento del rischio.

Le indicazioni di seguito riportate relative al processo di valutazione e gestione del rischio rappresentano un supporto per le pubbliche amministrazioni. In generale, è auspicabile che il settore delle pubbliche amministrazioni utilizzi una medesima metodologia, in modo da poter disporre di dati e rilevazioni di carattere omogeneo. Tuttavia, considerato che l'implementazione del sistema di prevenzione ha carattere progressivo, le indicazioni metodologiche sono raccomandate ma non vincolanti, cosicché le amministrazioni che già utilizzano con successo altre forme di valutazione e gestione potranno continuare a farlo, ferma restando la necessità di verificare l'efficienza e l'efficacia delle metodologie utilizzate dandone conto comunque nel P.T.P.C..

B.1.2.1 La mappatura dei processi.

La mappatura dei processi consente l'individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio.

Per processo si intende un insieme di attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse (*input* del processo) in un prodotto (*output* del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente). Il processo che si svolge nell'ambito di un'amministrazione può esso da solo portare al risultato finale o porsi come parte o fase di un processo complesso, con il concorso di più amministrazioni. Il concetto di processo è più ampio di quello di procedimento amministrativo e ricomprende anche le procedure di natura privatistica.

La mappatura consiste nell'individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l'elaborazione del catalogo dei processi.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le sottoaree in cui queste si articolano (si veda l'Allegato 2: Le aree di rischio). E' inoltre raccomandato che la mappatura, anche in questa prima fase di attuazione della normativa, riguardi anche altre aree di attività, che possono essere diversificate a seconda della finalità istituzionale di ciascuna amministrazione.

A seconda del contesto, l'analisi dei processi potrà portare ad includere nell'ambito di ciascuna area di rischio uno o più processi (es.: nella sottoarea "reclutamento e progressioni di carriera" saranno inclusi sicuramente più processi, quali: procedimento concorsuale, assunzioni mediante liste di collocamento, assunzioni per chiamata diretta nominativa ecc....). A seconda del contesto, l'area di rischio può coincidere con l'intero processo o soltanto con una sua fase che può rivelarsi più critica.

Tutte le pubbliche amministrazioni debbono considerare le aree di rischio e le sotto-aree indicate nell'Allegato 2; a queste si aggiungono eventualmente ulteriori aree e il livello di analisi (se cioè l'area riguarda l'intero processo o solo una sua fase) viene deciso in sede di mappatura dei processi.

Per l'attività di mappatura dei processi debbono essere coinvolti i dirigenti competenti, sotto il coordinamento del responsabile della prevenzione. Può essere utile coinvolgere l'O.I.V. e gli altri uffici di controllo interno per un confronto a seguito dell'individuazione dei processi, delle fasi processuali e delle corrispondenti responsabilità. Lo svolgimento dell'attività può essere supportato mediante una *task force* multidisciplinare.

B.1.2.2 La valutazione del rischio.

L'attività di valutazione del rischio deve essere fatta per ciascun processo o fase di processo mappato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Per valutazione del rischio⁷ si intende il processo di:

- identificazione,
- analisi,
- ponderazione del rischio.

L'identificazione del rischio.

L'identificazione consiste nella ricerca, individuazione e descrizione dei rischi. L'attività di identificazione richiede che per ciascun processo o fase di processo siano fatti emergere i possibili rischi di corruzione. Questi emergono considerando il contesto esterno ed interno all'amministrazione, anche con riferimento alle specifiche posizioni organizzative presenti all'interno di ciascuna amministrazione.

I rischi vengono identificati:

- mediante consultazione e confronto tra i soggetti coinvolti, tenendo presenti le specificità di ciascuna amministrazione, di ciascun processo e del livello organizzativo a cui il processo o la sottofase si colloca;
- un utile contributo può essere dato dai dati tratti dall'esperienza e, cioè, dalla considerazione di precedenti giudiziali (in particolare, i procedimenti e le decisioni penali o di responsabilità amministrativa) o disciplinari (procedimenti avviati, sanzioni irrogate) che hanno interessato l'amministrazione, nonché la considerazione dei criteri indicati nella Tabella Allegato 5: "La valutazione del livello di rischio", colonna sinistra (discrezionalità, rilevanza esterna, complessità del processo, valore economico, razionalità del processo, controlli), e colonna destra (impatto economico; impatto organizzativo, economico e di immagine) prescindendo in questa fase dall'attribuzione del valore numerico (che sarà invece utilizzato nelle successive fasi dell'analisi e della ponderazione).

L'attività di identificazione dei rischi va svolta preferibilmente nell'ambito di gruppi di lavoro, con il coinvolgimento dei dirigenti per l'area di rispettiva

⁷ Da UNI ISO 31000 2010.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

competenza. Il coordinamento generale dell'attività è assunto dal responsabile della prevenzione. E' raccomandato il coinvolgimento dell'O.I.V., il quale contribuisce alla fase di identificazione mediante le risultanze dell'attività di monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 150 del 2009). E' utile la consultazione e il coinvolgimento degli utenti, di associazioni di consumatori e di utenti che possono offrire un contributo con il loro punto di vista e la loro esperienza. Lo svolgimento dell'attività può essere supportato mediante una *task force* multidisciplinare.

A seguito dell'identificazione, i rischi vengono inseriti in un "registro dei rischi".

A fini di supporto, una lista esemplificativa di possibili rischi per le quattro aree di rischio comuni e generali già indicate è illustrata nell'Allegato 4: "Elenco esemplificativo di rischi specifici".

L'analisi del rischio.

L'analisi del rischio consiste nella valutazione della probabilità che il rischio si realizzi e delle conseguenze che il rischio produce (probabilità e impatto) per giungere alla determinazione del livello di rischio⁸. Il livello di rischio è rappresentato da un valore numerico.

Per ciascun rischio catalogato occorre stimare il valore della probabilità e il valore dell'impatto. I criteri che è possibile utilizzare per stimare la probabilità e l'impatto e per valutare il livello di rischio del processo sono indicati nella Tabella Allegato 5: "La valutazione del livello di rischio".

La stima della probabilità tiene conto, tra gli altri fattori, dei controlli vigenti. A tal fine, per controllo si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nella p.a. che sia utile per ridurre la probabilità del rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come il controllo preventivo e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati nella p.a., es. i controlli a campione in casi non previsti dalle

⁸ Adattamento da UNI ISO 31000 2010.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

norme). La valutazione sull'adeguatezza del controllo va fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nella p.a. Per la stima della probabilità, quindi, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.

L'impatto si misura in termini di:

- impatto economico,
- impatto organizzativo,
- impatto reputazionale.

Il valore della probabilità e il valore dell'impatto debbono essere moltiplicati per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

Per l'attività di analisi del rischio è utile il supporto dell'O.I.V. o di altro organismo interno di controllo, con il coinvolgimento dei dirigenti responsabili sotto il coordinamento generale del responsabile della prevenzione. In particolare, l'O.I.V. può esprimere un proprio parere sull'esito dell'analisi del rischio, alla luce del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 150 del 2009). Lo svolgimento dell'attività può essere supportato mediante una *task force* multidisciplinare.

La ponderazione del rischio.

La ponderazione consiste nel considerare il rischio alla luce dell'analisi e nel raffrontarlo con altri rischi al fine di decidere le priorità e l'urgenza di trattamento⁹.

L'analisi dei rischi permette di ottenere una classificazione degli stessi in base al livello di rischio più o meno elevato. A seguito dell'analisi, i singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una classifica del livello di rischio. Le fasi di processo, i processi o gli aggregati di processo per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio vanno ad identificare le aree di rischio, che rappresentano le attività più

⁹ Adattamento da UNI ISO 31000 2010.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

sensibili e da valutare ai fini del trattamento. La classifica del livello di rischio viene poi esaminata e valutata per elaborare la proposta di trattamento dei rischi.

La ponderazione è svolta sotto il coordinamento del responsabile della prevenzione.

B.1.2.3 Il trattamento del rischio e le misure per neutralizzarlo.

La fase di trattamento del rischio consiste nel processo per modificare il rischio¹⁰, ossia nell'individuazione e valutazione delle misure che debbono essere predisposte per neutralizzare o ridurre il rischio e nella decisione di quali rischi si decide di trattare prioritariamente rispetto agli altri.

Al fine di neutralizzare o ridurre il livello di rischio, debbono essere individuate e valutate le misure di prevenzione. Queste, come detto, possono essere obbligatorie o ulteriori. Non ci sono possibilità di scelta circa le misure obbligatorie, che debbono essere attuate necessariamente nell'amministrazione. Per queste, l'unica scelta possibile consiste, semmai, nell'individuazione del termine entro il quale debbono essere implementate, ove la legge lasci questa discrezionalità, qualificandolo pur sempre come perentorio nell'ambito del P.T.P.C..

Le misure ulteriori debbono essere valutate in base ai costi stimati, all'impatto sull'organizzazione e al grado di efficacia che si attribuisce a ciascuna di esse.

L'individuazione e la valutazione delle misure è compiuta dal responsabile della prevenzione con il coinvolgimento dei dirigenti per le aree di competenza e l'eventuale supporto dell'O.I.V., tenendo conto anche degli esiti del monitoraggio sulla trasparenza ed integrità dei controlli interni (art. 14, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 150 del 2009) o degli altri organismi di controllo interno, nonchè della *task force* multidisciplinare, ove costituita.

¹⁰ Da UNI SIO 31000 2010.
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.1.2.4 Le priorità di trattamento.

Le decisioni circa la priorità del trattamento si basano essenzialmente sui seguenti fattori:

- livello di rischio: maggiore è il livello, maggiore è la priorità di trattamento;
- obbligatorietà della misura: va data priorità alla misura obbligatoria rispetto a quella ulteriore;
- impatto organizzativo e finanziario connesso all'implementazione della misura.

La priorità di trattamento è definita dal responsabile della prevenzione.

L'individuazione delle priorità di trattamento è la premessa per l'elaborazione della proposta di P.T.P.C.

B.1.2.5 Il monitoraggio e le azioni di risposta.

La gestione del rischio si completa con la successiva azione di monitoraggio, che comporta la valutazione del livello di rischio tenendo conto e a seguito delle azioni di risposta ossia delle misure di prevenzione introdotte. Questa fase è finalizzata alla verifica dell'efficacia dei sistemi di prevenzione adottati e, quindi, alla successiva messa in atto di ulteriori strategie di prevenzione. Essa è attuata dai medesimi soggetti che partecipano all'intero processo di gestione del rischio in stretta connessione con il sistema di programmazione e controllo di gestione.

B.2 Modelli di organizzazione e gestione per la prevenzione del rischio per gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Al fine di realizzare un'azione di prevenzione integrata tra i diversi soggetti che svolgono funzioni e attività amministrative, anche strumentali, i modelli di organizzazione e gestione degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001 considerano anche il rischio di fenomeni corruttivi (par. 3.1.1 del P.N.A.) e presentano il seguente contenuto minimo:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- individuazione delle aree a maggior rischio di corruzione, incluse quelle previste nell'art. 1, comma 16, della l. n. 190 del 2012¹¹, valutate in relazione al contesto, all'attività e alle funzioni dell'ente;
- previsione della programmazione della formazione, con particolare attenzione alle aree a maggior rischio di corruzione;
- previsione di procedure per l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione al rischio di fenomeni corruttivi;
- individuazione di modalità di gestione delle risorse umane e finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati;
- previsione dell'adozione di un Codice di comportamento per i dipendenti ed i collaboratori, che includa la regolazione dei casi di conflitto di interesse per l'ambito delle funzioni ed attività amministrative;
- regolazione di procedure per l'aggiornamento;
- previsione di obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- regolazione di un sistema informativo per attuare il flusso delle informazioni e consentire il monitoraggio sull'implementazione del modello da parte dell'amministrazione vigilante;
- introduzione di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Le misure di prevenzione considerate ed implementate attraverso i modelli in questione debbono essere coerenti con gli esiti della valutazione del rischio, prevedendo la possibilità che l'ente sia considerato responsabile per i reati commessi in qualità di agente pubblico ovvero per quelle ipotesi in cui l'agente operi come soggetto indotto o corruttore.

Laddove siano stati adottati codici di comportamento da parte di associazioni rappresentative che abbiano ricevuto una valutazione di idoneità da parte del Ministero della giustizia, ai sensi del comma 3 del predetto art. 6 e dell'art. 7 del d.m. 26 giugno 2003, n. 201 gli enti sono tenuti a conformarsi a tali codici, tenendo conto comunque delle indicazioni fornite sopra.

¹¹ Le aree e le sotto-aree di rischio di cui all'art. 1, comma 16, della l. n. 190 del 2012 sono descritte schematicamente nell'Allegato 2.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.3 Trasparenza.

La trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per la prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Da questo punto di vista essa, infatti, consente:

- la conoscenza del responsabile per ciascun procedimento amministrativo e, più in generale, per ciascuna area di attività dell'amministrazione e, per tal via, la responsabilizzazione dei funzionari;
- la conoscenza dei presupposti per l'avvio e lo svolgimento del procedimento e, per tal via, se ci sono dei "blocchi" anomali del procedimento stesso;
- la conoscenza del modo in cui le risorse pubbliche sono impiegate e, per tal via, se l'utilizzo di risorse pubbliche è deviato verso finalità improprie;
- la conoscenza della situazione patrimoniale dei politici e dei dirigenti e, per tal via, il controllo circa arricchimenti anomali verificatisi durante lo svolgimento del mandato.

Per questi motivi la l. n. 190 è intervenuta a rafforzare gli strumenti già vigenti, pretendendo un'attuazione ancora più spinta della trasparenza, che, come noto, già era stata largamente valorizzata a partire dall'attuazione della l. n. 241 del 1990 e, successivamente, con l'approvazione del d.lgs. n. 150 del 2009.

La l. n. 190 ha previsto che la trasparenza dell'attività amministrativa, "*che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è assicurata mediante la pubblicazione*" sui siti *web* istituzionali delle pubbliche amministrazioni delle informazioni rilevanti stabilite dalla legge.

La l. n. 190 ha previsto una serie di disposizioni che si applicano direttamente a tutte le pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici nazionali, compresi quelli aventi natura di enti economici, nonché alle società partecipate e a quella da esse controllate, per la loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

europea, ed ha conferito una delega al Governo per approvare un decreto legislativo avente ad oggetto il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 34), esercitata con l'approvazione del d.lgs. n. 33 del 2013.

Con il d.lgs. n. 33 si rafforza la qualificazione della trasparenza intesa, già con il d.lgs. n. 150 del 2009, 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. Emerge dunque con chiarezza che la trasparenza non è da considerare come fine, ma come strumento per avere una amministrazione che opera in maniera eticamente corretta e che persegue obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, valorizzando l'*accountability* con i cittadini.

Gli obblighi di trasparenza previsti nel decreto, salvo i casi in cui le disposizioni abbiano previsto specifici termini, divengono efficaci al momento della sua entrata in vigore (20 aprile 2013) e l'applicazione delle norme non deve attendere l'adozione del decreto interministeriale previsto nell'art. 1, comma 31, della l. n. 190, che potrà eventualmente intervenire per introdurre disposizioni di dettaglio e di raccordo. Infatti, il d.lgs. n. 33 già contiene indicazioni di fonte primaria circa le modalità di pubblicazione dei documenti e delle informazioni rilevanti, nonché circa i dati da pubblicare per le varie aree di attività. Pertanto, ferme restando eventuali previsioni specifiche che potranno essere contenute nella fonte regolamentare, le prescrizioni di trasparenza sono immediatamente precettive. Gli adempimenti di trasparenza debbono essere curati seguendo le indicazioni contenute nell'Allegato A al d.lgs. n. 33 del 2013, nonché secondo la delibera n. 50 del 2013 della C.I.V.I.T.. Con particolare riferimento alle procedure di appalto, l'A.V.C.P. ha definito con la deliberazione 26 del 2013 le informazioni essenziali che le stazioni appaltanti pubbliche devono pubblicare sulla sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito ai sensi dell'art. 1, comma 32, della l. n. 190 del 2012.

Restano comunque *"ferme le disposizioni in materia di pubblicità previste dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163."*, nonché, naturalmente, tutte le altre



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

disposizioni già vigenti che prescrivono misure di trasparenza. Tra queste, si rammentano le norme contenute dell'art. 4 della legge n. 15 del 2009, commi 7 e 8, che impongono misure di trasparenza sull'organizzazione e sull'attività e che riguardano l'ampio ambito delle "amministrazioni pubbliche" ricomprendendo quindi anche le categorie degli enti pubblici economici.

B.3.1 Ambito di applicazione delle norme sulla trasparenza.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 si applica a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Per quanto riguarda gli enti diversi dalle pubbliche amministrazioni, il comma 34 dell'art. 1 della l. n. 190 prevede che *"Le disposizioni dei commi da 15 a 33 si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea."* Pertanto, gli enti pubblici economici, le società a partecipazione pubblica e le società da queste controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. sono soggetti agli adempimenti di pubblicità relativamente agli aspetti desumibili dai citati commi per tutta la parte di attività di pubblico interesse (previsione poi anche confermata dall'art. 11 del d.lgs. n. 33 del 2013). Considerato peraltro che gli adempimenti di trasparenza sono stati specificati nel d.lgs. n. 33 del 2013, tali enti devono attuare la trasparenza secondo le indicazioni contenute nel decreto in quanto riferite alle aree menzionate nei commi 15-33. Gli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico e le società partecipate (secondo le accezioni datene dalla norma) sono poi tenuti ad attuare le misure previste dall'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013, con particolare riferimento al comma 3, che rinvia agli artt. 14 e 15 per i dati da pubblicare (componenti degli organi di indirizzo e incarichi dirigenziali, di collaborazione e di consulenza).

In base alle norme menzionate, riassuntivamente, gli enti pubblici, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate e le società da queste controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. debbono:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- collaborare con l'amministrazione di riferimento per assicurare la pubblicazione delle informazioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013;
- provvedere alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale delle informazioni sugli incarichi di cui agli artt. 14 e 15 del d.lgs. n. 33 del 2013;
- assicurare tutti gli adempimenti di trasparenza relativamente alle aree indicate nell'art. 1, comma 16, della l. n. 190, seguendo le prescrizioni del d.lgs. n. 33 del 2013 (bilanci e conti consuntivi, costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati, informazioni relative ai procedimenti di autorizzazione o concessione, scelta del contraente per gli affidamenti, erogazioni di sovvenzioni, contributi, ecc., concorsi e prove selettive) in riferimento alla *“attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea”* (art. 11, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013).

In base al citato art. 11, comma 2, gli adempimenti di pubblicità non riguardano tutto l'ambito dell'attività di questi soggetti, ma solo quella svolta per il perseguimento del pubblico interesse, secondo una formula ripresa dalla legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso (art. 22, comma 1, lett. e), della l. n. 241 del 1990). In entrambe le leggi si è compiuta quindi una scelta parallela sulla trasparenza, nelle sue due diverse forme della tutela del diritto di accesso e di pubblicità attraverso il sito istituzionale, dando rilievo allo svolgimento dell'attività piuttosto che alla natura soggettiva dell'agente. L'ambito di estensione del regime della trasparenza deve essere valutato di volta in volta, a seconda del tipo di attività svolta, tenendo presente l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, potendo ritenersi escluse dal regime della pubblicità solo quelle attività che difettano della finalizzazione del pubblico interesse non ponendosi neppure come mezzo al fine ovvero in termini di strumentalità rispetto allo scopo.

In base al comma 5 sempre del medesimo art. 22 poi *“Le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo promuovono l'applicazione dei principi di trasparenza di cui ai commi 1, lettera b), e 2, da parte delle società direttamente controllate nei confronti delle società*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

indirettamente controllate dalle medesime amministrazioni.”. Quindi, ove le società partecipate siano pure controllate, le stesse saranno tenute a svolgere attività di promozione dell'applicazione della predetta disciplina sulla trasparenza da parte delle società dalle stesse controllate.

Gli adempimenti non riguardano le società partecipate che siano quotate nei mercati regolamentati e le loro controllate.

Le autorità amministrative indipendenti provvedono all'attuazione di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di trasparenza secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

B.3.2 L'accesso civico.

Le prescrizioni di pubblicazione previste dal d.lgs. n. 33 del 2013 sono obbligatorie, sicché, nei casi in cui l'amministrazione abbia omissso la pubblicazione degli atti, sorge in capo al cittadino il diritto di chiedere e ottenerne l'accesso agli atti medesimi non pubblicati in base a quanto stabilito dall'art. 5 del medesimo decreto.

La richiesta di accesso civico ai sensi dell'art. 5 non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione.

Entro 30 giorni dalla richiesta l'amministrazione deve:

- procedere alla pubblicazione sul sito istituzionale del documento, dell'informazione o dei dati richiesti;
- trasmettere contestualmente il dato al richiedente, ovvero comunicargli l'avvenuta pubblicazione, indicando il collegamento ipertestuale.

Se il documento, l'informazione o il dato richiesto risultano già pubblicati nel rispetto della normativa vigente, l'amministrazione deve indicare al richiedente il relativo collegamento ipertestuale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

In caso di ritardo o mancata risposta da parte dell'amministrazione il richiedente può ricorrere al titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 2, comma 9 *bis*, della l. n. 241 del 1990. Sul sito *internet* istituzionale dell'amministrazione è pubblicata, in formato tabellare e con collegamento ben visibile nella *homepage*, l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi.

Il titolare del potere sostitutivo, ricevuta la richiesta del cittadino, verifica la sussistenza dell'obbligo di pubblicazione in base a quanto previsto dalla legge. I termini per il suo adempimento sono quelli di cui all'art. 2, comma 9 *ter*, della l. n. 241 del 1990, ossia un termine pari alla metà di quello originariamente previsto.

Per la tutela del diritto di accesso civico si applicano le disposizioni di cui al d.lgs. n. 104 del 2010.

L'inoltro da parte del cittadino della richiesta di accesso civico comporta da parte del responsabile della trasparenza, l'obbligo di segnalazione di cui all'art. 43, comma 5, del d.lgs. n. 33 ossia:

- all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare;
- al vertice politico dell'amministrazione, all'O.I.V. ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

B.3.3 Compiti del responsabile per la prevenzione della corruzione in funzione di responsabile della trasparenza.

Il responsabile per la prevenzione della corruzione svolge, di norma, le funzioni di responsabile per la trasparenza.

In tale veste egli ha il compito di:

- provvedere all'aggiornamento del P.T.T.I., al cui interno devono essere previste anche specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di trasparenza;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- controllare l'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- segnalare all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V., all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'U.P.D. i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità;
- controllare ed assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

Il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge è garantito dai dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione.

B.4 Codici di comportamento.

L'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dall'art. 1, comma 44, della l. n. 190, assegna al Governo il compito di definire un Codice di comportamento dei pubblici dipendenti *“al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico.”*. In attuazione della delega il Governo ha approvato il d.P.R. n. 62 del 2013, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Lo strumento dei codici di comportamento è una misura di prevenzione fondamentale in quanto le norme in essi contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e, per tal via, indirizzano l'azione amministrativa. Si tratta di una misura molto diffusa ed apprezzata anche negli altri Paesi europei e l'esperienza internazionale ne consiglia la valorizzazione.

Il nuovo Codice sostituisce il Codice di comportamento approvato con d.m. 28 novembre 2000. Esso contiene misure innovative in funzione della prevenzione della corruzione. Se ne sintetizzano di seguito gli aspetti più rilevanti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.4.1 Soggetti destinatari.

Il Codice si applica ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il cui rapporto di lavoro è disciplinato contrattualmente, ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 3 del medesimo decreto.

Per il personale in regime di diritto pubblico le disposizioni del codice assumono la valenza "di principi di comportamento" in quanto compatibili con le disposizioni speciali. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato i Codici saranno adottati dalle associazioni di categoria o, in caso di inerzia, dall'organo di autogoverno.

In maniera del tutto innovativa, l'art. 2, comma 3, del Codice prevede l'estensione degli obblighi di condotta anche nei confronti di tutti i collaboratori dell'amministrazione, dei titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità, nonché nei confronti di collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

B.4.2 I Codici di ciascuna amministrazione.

Secondo quanto previsto dall'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dall'art. 1, comma 2, del Codice, ciascuna amministrazione deve definire, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio O.I.V., un proprio Codice di comportamento. A tal fine, la C.I.V.I.T. definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione. In ogni caso, i Codici settoriali dovranno individuare regole comportamentali differenziate a seconda delle specificità professionali, delle aree di competenza e delle aree di rischio.

B.4.3 Contenuti

B.4.3.1 Limite-soglia orientativa per i regali non consentiti.

L'art. 4, comma 5, del Codice precisa la soglia orientativa dei regali di modico valore, che non possono superare il valore di 150 euro. I Codici adottati dalle singole



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

amministrazioni possono comunque fissare soglie più basse in relazione alle caratteristiche dell'ente e alla tipologia delle mansioni.

B.4.3.2 L'obbligo di rispettare le misure di prevenzione.

L'art. 8 prevede espressamente l'obbligo di rispettare le misure contenute nel P.T.P.C. e di prestare collaborazione nei confronti del responsabile della prevenzione.

B.4.3.3 Disposizioni particolari per i dirigenti.

Il Codice contiene una specifica disciplina per i dirigenti, compresi quelli "a contratto" e il personale che svolge una funzione equiparata a quella dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione.

B.4.3.4 La natura legale del Codice e la sua valenza disciplinare.

Con una chiara presa di posizione che marca la differenza rispetto al passato, la l. n. 190 chiarisce che la violazione delle regole del Codice generale approvato con d.P.R. e dei Codici adottati da ciascuna amministrazione dà luogo a responsabilità disciplinare. Quindi, le norme contenute nei Codici di comportamento fanno parte a pieno titolo del "codice disciplinare".

B.4.3.5 Emerge il "bravo funzionario".

Il Codice incoraggia l'emersione di valori positivi all'interno e all'esterno dell'amministrazione. Il Codice infatti prevede che 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."* (art. 13, comma 4); *"cura 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."* Il dirigente, inoltre, *"nei limiti delle sue possibilità, evita che notizie non rispondenti al vero quanto all'organizzazione, all'attività e ai dipendenti pubblici possano diffondersi e favorisce la*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

B.5 Rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione.

La rotazione del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esigenza del ricorso a questo sistema è stata sottolineata anche a livello internazionale¹². L'alternanza tra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure, infatti, riduce il rischio che possano crearsi relazioni particolari tra amministrazioni ed utenti, con il conseguente consolidarsi di situazioni di privilegio e l'aspettativa a risposte illegali improntate a collusione.

La nuova legge considera la rotazione in più occasioni:

- art. 1, comma 4, lett. e): il D.F.P. deve definire criteri generali per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione;
- art. 1, comma 5, lett. b): le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al D.F.P. 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;
- art. 1, comma 10, lett. b): il responsabile della prevenzione procede alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'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.

La rotazione del personale è inoltre prevista nell'ambito delle misure gestionali proprie del dirigente. Infatti, l'art. 16, comma 1, lett. l *quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001 prevede che i dirigenti dispongono con provvedimento motivato la rotazione del

¹² Convenzione U.N.C.A.C.: art. 7; Comunicazione della Commissione UE (2003) 317: "Gli incarichi di natura sensibile devono essere assunti a rotazione".



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

L'attuazione della misura richiede:

- la preventiva identificazione degli uffici e servizi che svolgono attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- l'individuazione, nel rispetto della partecipazione sindacale, delle modalità di attuazione della rotazione in modo da contemperare le esigenze dettate dalla legge con quelle dirette a garantire il buon andamento dell'amministrazione, mediante adozione di criteri generali;
- la definizione dei tempi di rotazione;
- per quanto riguarda il conferimento degli incarichi dirigenziali, il criterio di rotazione deve essere previsto nell'ambito dell'atto generale contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali approvato dall'autorità di indirizzo politico;
- l'identificazione di un nocciolo duro di professionalità per lo svolgimento delle attività proprie di ciascun ufficio o servizio a rischio di corruzione; il livello di professionalità indispensabile è graduato in maniera differente a seconda del ruolo rivestito nell'unità organizzativa (responsabile o addetto);
- il coinvolgimento del personale in percorsi di formazione e aggiornamento continuo, anche mediante sessioni formative *in house*, ossia con l'utilizzo di docenti interni all'amministrazione, con l'obiettivo di creare competenze di carattere trasversale e professionalità che possano essere utilizzate in una pluralità di settori;
- lo svolgimento di formazione *ad hoc*, con attività preparatoria di affiancamento, per il dirigente neo-incaricato e per i collaboratori addetti, affinché questi acquisiscano le conoscenze e la perizia necessarie per lo svolgimento della nuova attività considerata area a rischio.

L'attuazione della misura comporta che:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- per il personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione, la durata dell'incarico deve essere fissata al limite minimo legale; 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. 1 *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. 1 *quater*;
 - per le categorie di personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 applica le misure cautelari previste nell'ambito di ciascun ordinamento e, salvo disposizioni speciali, l'art. 3 della l. n. 97 del 2001;
- 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;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- 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;

B.6 Astensione in caso di conflitto di interesse.

Si raccomanda una particolare attenzione da parte dei responsabili del procedimento sulle situazioni di conflitto di interesse, che la legge ha valorizzato con l'inserimento di una nuova disposizione, di valenza prevalentemente deontologico-disciplinare, nell'ambito della legge sul procedimento amministrativo.

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*". La disposizione stabilisce 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.*".

La norma contiene due prescrizioni:

- è stabilito 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;
- è previsto un dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti.

La norma persegue una finalità di prevenzione che si realizza mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione (sia essa endoprocedimentale o meno) del titolare dell'interesse, che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui sono portatori il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati.

La norma va letta in maniera coordinata con la disposizione inserita nel Codice di comportamento. L'art. 6 di questo decreto infatti prevede che *“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di 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 egli 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.”*

Tale disposizione contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali sintomatiche del possibile conflitto di interesse. Essa contiene anche una clausola di carattere generale in riferimento a tutte le ipotesi in cui si manifestino *“gravi ragioni di convenienza”*.

La segnalazione del conflitto deve essere indirizzata al dirigente, il quale, esaminate le circostanze, valuta se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. 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.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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 ed incarichi extra-istituzionali.

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale. La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri determinati dalla volontà del dirigente stesso. Inoltre, lo svolgimento di incarichi, soprattutto se extra-istituzionali, da parte del dirigente o del funzionario può realizzare situazioni di conflitto di interesse che possono compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa, ponendosi altresì come sintomo dell'evenienza di fatti corruttivi.

Per questi motivi, la l. n. 190 del 2012 è intervenuta a modificare anche il regime dello svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti pubblici contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare prevedendo che:

- degli appositi regolamenti (adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della l. n. 400 del 1988) debbono individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001; analoga previsione è contenuta nel comma 3 del citato decreto per il personale della magistratura e per gli avvocati e procuratori dello Stato;
- le amministrazioni debbono adottare dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extra-



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

istituzionali; infatti, l'art. 53, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, come modificato dalla l. n. 190 del 2012, prevede che *“In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente”*.

- in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni debbono valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali; l'istruttoria circa il rilascio dell'autorizzazione va condotta in maniera molto accurata, tenendo presente che talvolta lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali costituisce per il dipendente un'opportunità, in special modo se dirigente, di arricchimento professionale utile a determinare una positiva ricaduta nell'attività istituzionale ordinaria; ne consegue che, al di là della formazione di una *black list* di attività precluse la possibilità di svolgere incarichi va attentamente valutata anche in ragione dei criteri di crescita professionale, culturale e scientifica nonché di valorizzazione di un'opportunità personale che potrebbe avere ricadute positive sullo svolgimento delle funzioni istituzionali ordinarie da parte del dipendente;
- il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti (comma 12); in questi casi, l'amministrazione - pur non essendo necessario il rilascio di una formale autorizzazione - deve comunque valutare tempestivamente (entro 5 giorni dalla comunicazione, salvo motivate esigenze istruttorie) l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse anche potenziale e, se del caso, comunicare al dipendente il diniego allo svolgimento dell'incarico; gli incarichi a titolo gratuito da comunicare all'amministrazione sono solo quelli che il dipendente è chiamato a svolgere in considerazione della professionalità che lo caratterizza all'interno dell'amministrazione di appartenenza (quindi, a



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

titolo di esempio, non deve essere oggetto di comunicazione all'amministrazione lo svolgimento di un incarico gratuito di docenza in una scuola di danza da parte di un funzionario amministrativo di un ministero, poiché tale attività è svolta a tempo libero e non è connessa in nessun modo con la sua professionalità di funzionario); continua comunque a rimanere estraneo al regime delle autorizzazioni e comunicazioni l'espletamento degli incarichi espressamente menzionati nelle lettere da a) ad f-bis) del comma 6 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, per i quali il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità; essi, pertanto, non debbono essere autorizzati né comunicati all'amministrazione;

- il regime delle comunicazioni al D.F.P. avente ad oggetto gli incarichi si estende anche agli incarichi gratuiti, con le precisazioni sopra indicate; secondo quanto previsto dal comma 12 del predetto art. 53, gli incarichi autorizzati e quelli conferiti, anche a titolo gratuito, dalle pubbliche amministrazioni debbono essere comunicati al D.F.P. in via telematica entro 15 giorni; per le modalità di comunicazione dei dati sono fornite apposite indicazioni sul sito www.perlapa.gov.it nella sezione relativa all'anagrafe delle prestazioni;
- è disciplinata esplicitamente un'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, con espressa indicazione della competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

A queste nuove previsioni si aggiungono le prescrizioni contenute nella normativa già vigente. Si segnala, in particolare, la disposizione contenuta nel comma 58 bis dell'art. 1 della l. n. 662 del 1996, che stabilisce: *“Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse, le amministrazioni provvedono, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.”*.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.8 Conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage – revolving doors*).

Il d.lgs. n. 39 del 2013, recante disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, ha disciplinato:

- delle particolari ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati in relazione all'attività svolta dall'interessato in precedenza;
- delle situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- delle ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

L'obiettivo del complesso intervento normativo è tutto in ottica di prevenzione. Infatti, la legge ha valutato *ex ante* e in via generale che:

- lo svolgimento di certe attività/funzioni può agevolare la precostituzione di situazioni favorevoli per essere successivamente destinatari di incarichi dirigenziali e assimilati e, quindi, può comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita;
- il contemporaneo svolgimento di alcune attività di regola inquina l'azione imparziale della pubblica amministrazione costituendo un *humus* favorevole ad illeciti scambi di favori;
- in caso di condanna penale, anche se ancora non definitiva, la pericolosità del soggetto consiglia in via precauzionale di evitare l'affidamento di incarichi dirigenziali che comportano responsabilità su aree a rischio di corruzione.

In particolare, i Capi III e IV del decreto regolano le ipotesi di inconferibilità degli incarichi ivi contemplati in riferimento a due diverse situazioni:

- incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
- incarichi a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Destinatari delle norme sono le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. inconfiribilità. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18.

La situazione di inconfiribilità non può essere sanata. Per il caso in cui le cause di inconfiribilità, sebbene esistenti *ab origine*, non fossero note all'amministrazione e si appalesassero nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione è tenuto ad effettuare la contestazione all'interessato, il quale, previo contraddittorio, deve essere rimosso dall'incarico.

B.9 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali.

Per "incompatibilità" si intende *"l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico"* (art. 1 d.lgs. n. 39).

Destinatari delle norme sono le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Le situazioni di incompatibilità sono previste nei Capi V e VI del d.lgs. n. 39.

A differenza che nel caso di inconfiribilità, la causa di incompatibilità può essere rimossa mediante rinuncia dell'interessato ad uno degli incarichi che la legge ha considerato incompatibili tra di loro.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Se si riscontra nel corso del rapporto una situazione di incompatibilità, il responsabile della prevenzione deve effettuare una contestazione all'interessato e la causa deve essere rimossa entro 15 giorni; in caso contrario, la legge prevede la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto di lavoro autonomo o subordinato (art. 19 d.lgs. n. 39).

B.10 Lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (*pantouflage – revolving doors*).

La l. n. 190 ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 volto a contenere il rischio di situazioni di corruzione connesse all'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro. Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose e così sfruttare a proprio fine la sua posizione e il suo potere all'interno dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto. La norma prevede quindi una limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La disposizione stabilisce che *"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 è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti."*

L'ambito della norma è riferito a quei dipendenti che nel corso degli ultimi tre anni di servizio hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione con riferimento allo svolgimento di attività presso i soggetti



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi. I “dipendenti” interessati sono coloro che per il ruolo e la posizione ricoperti nell’amministrazione hanno avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto dell’atto e, quindi, coloro che hanno esercitato la potestà o il potere negoziale con riguardo allo specifico procedimento o procedura (dirigenti, funzionari titolari di funzioni dirigenziali, responsabile del procedimento nel caso previsto dall’art. 125, commi 8 e 11, del d.lgs. n. 163 del 2006).

I predetti soggetti nel triennio successivo alla cessazione del rapporto con l’amministrazione, qualunque sia la causa di cessazione (e quindi anche in caso di collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione), non possono avere alcun rapporto di lavoro autonomo o subordinato con i soggetti privati che sono stati destinatari di provvedimenti, contratti o accordi.

La norma prevede delle sanzioni per il caso di violazione del divieto, che consistono in sanzioni sull’atto e sanzioni sui soggetti:

- sanzioni sull’atto: i contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli;
- sanzioni sui soggetti: i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione di provenienza dell’*ex* dipendente per i successivi tre anni ed hanno l’obbligo di restituire eventuali compensi eventualmente percepiti ed accertati in esecuzione dell’affidamento illegittimo; pertanto, la sanzione opera come requisito soggettivo legale per la partecipazione a procedure di affidamento con la conseguente illegittimità dell’affidamento stesso per il caso di violazione.

B.11 Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione.

Con la nuova normativa sono state introdotte anche delle misure di prevenzione di carattere soggettivo, con le quali la tutela è anticipata al momento di individuazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

degli organi che sono deputati a prendere decisioni e ad esercitare il potere nelle amministrazioni. Tra queste, il nuovo art. 35 *bis*, inserito nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, pone delle condizioni ostative per la partecipazione a commissioni di concorso o di gara e per lo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio di corruzione. La norma in particolare prevede:

“1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale:

a) non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;

b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, nonché alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici e privati;

c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari.”.

Questa disciplina si applica alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Inoltre, il d.lgs. n. 39 del 2013 ha previsto un'apposita disciplina riferita alle inconfiribilità di incarichi dirigenziali e assimilati (art. 3). Tale disciplina ha come destinatari le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Gli atti ed i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni sono nulli ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 39 del 2013. A carico dei componenti di organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli sono applicate le specifiche sanzioni previste dall'art. 18.

Si segnalano all'attenzione i seguenti aspetti rilevanti:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- in generale, la preclusione opera in presenza di una sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per i delitti contro la pubblica amministrazione anche se la decisione non è ancora irrevocabile ossia non è ancora passata in giudicato (quindi anche in caso di condanna da parte del Tribunale);
- la specifica preclusione di cui alla lett. b) del citato art. 35 *bis* riguarda sia l'attribuzione di incarico o l'esercizio delle funzioni dirigenziali sia lo svolgimento di funzioni direttive; pertanto, l'ambito soggettivo della norma riguarda i dirigenti, i funzionari ed i collaboratori (questi ultimi nel caso in cui svolgano funzioni dirigenziali nei piccoli comuni o siano titolari di posizioni organizzative);
- in base a quanto previsto dal comma 2 del suddetto articolo, la disposizione riguarda i requisiti per la formazione di commissioni e la nomina dei segretari e pertanto la sua violazione si traduce nell'illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento;
- la situazione impeditiva viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconferibilità si appalesa nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione deve effettuare la contestazione nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

B.12 Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*).

L'art. 1, comma 51, della legge ha introdotto un nuovo articolo nell'ambito del d.lgs. n. 165 del 2001, l'art. 54 *bis*, rubricato "*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*", il c.d. *whistleblower*. Si tratta di una disciplina che introduce una misura di tutela già in uso presso altri ordinamenti, finalizzata a consentire l'emersione di fattispecie di illecito. In linea con le raccomandazioni del WGB dell'OECD¹³, la tutela

¹³ 2009 Raccomandazione IX (iii), valutazione di Fase 2, raccomandazione 2
SP



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

deve essere estesa alle ipotesi di segnalazione di casi di corruzione internazionale (art. 322 *bis* c.p.).

Il nuovo art. 54 *bis* prevede che “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 disposizione pone tre norme:

- la tutela dell'anonimato;
- il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*;
- la previsione che la denuncia è sottratta al diritto di accesso fatta esclusione delle ipotesi eccezionali descritte nel comma 2 del nuovo art. 54 *bis* d.lgs. n. 165 del 2001 in caso di necessità di disvelare l'identità del denunciante.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.12.1 Anonimato.

La *ratio* della norma è quella di evitare che il dipendente ometta di effettuare segnalazioni di illecito per il timore di subire conseguenze pregiudizievoli.

La norma tutela l'anonimato facendo specifico riferimento al procedimento disciplinare. Tuttavia, l'identità del segnalante deve essere protetta in ogni contesto successivo alla segnalazione.

Per quanto riguarda lo specifico contesto del procedimento disciplinare, l'identità del segnalante può essere rivelata all'autorità disciplinare e all'incolpato nei seguenti casi:

- consenso del segnalante;
- la contestazione dell'addebito disciplinare è fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione: si tratta dei casi in cui la segnalazione è solo uno degli elementi che hanno fatto emergere l'illecito, ma la contestazione avviene sulla base di altri fatti da soli sufficienti a far scattare l'apertura del procedimento disciplinare;
- la contestazione è fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità è assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato: tale circostanza può emergere solo a seguito dell'audizione dell'incolpato ovvero dalle memorie difensive che lo stesso produce nel procedimento.

La tutela dell'anonimato prevista dalla norma non è sinonimo di accettazione di segnalazione anonima. La misura di tutela introdotta dalla disposizione si riferisce al caso della segnalazione proveniente da dipendenti individuabili e riconoscibili. Resta fermo restando che l'amministrazione deve prendere in considerazione anche segnalazioni anonime, ove queste si presentino adeguatamente circostanziate e rese con dovizia di particolari, siano tali cioè da far emergere fatti e situazioni relazionandoli a contesti determinati (es.: indicazione di nominativi o qualifiche particolari, menzione di uffici specifici, procedimenti o eventi particolari, ecc.).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Le disposizioni a tutela dell'anonimato e di esclusione dell'accesso documentale non possono comunque essere riferibili a casi in cui, in seguito a disposizioni di legge speciale, l'anonimato non può essere opposto, ad esempio indagini penali, tributarie o amministrative, ispezioni, ecc.

B.12.2 Il divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*.

Per misure discriminatorie si intende le azioni disciplinari ingiustificate, le molestie sul luogo di lavoro ed ogni altra forma di ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili. La tutela prevista dalla norma è circoscritta all'ambito della pubblica amministrazione; infatti, il segnalante e il denunciato sono entrambi pubblici dipendenti. La norma riguarda le segnalazioni effettuate all'Autorità giudiziaria, alla Corte dei conti o al proprio superiore gerarchico.

Il dipendente che ritiene di aver subito una discriminazione per il fatto di aver effettuato una segnalazione di illecito:

- deve dare notizia circostanziata dell'avvenuta discriminazione al responsabile della prevenzione; il responsabile valuta la sussistenza degli elementi per effettuare la segnalazione di quanto accaduto
 - al dirigente sovraordinato del dipendente che ha operato la discriminazione; il dirigente valuta tempestivamente l'opportunità/necessità di adottare atti o provvedimenti per ripristinare la situazione e/o per rimediare agli effetti negativi della discriminazione in via amministrativa e la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,
 - all'U.P.D.; l'U.P.D., per i procedimenti di propria competenza, valuta la sussistenza degli estremi per avviare il procedimento disciplinare nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione,
 - all'Ufficio del contenzioso dell'amministrazione; l'Ufficio del contenzioso valuta la sussistenza degli estremi per esercitare in giudizio l'azione di risarcimento per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- all'Ispettorato della funzione pubblica; l'Ispettorato della funzione pubblica valuta la necessità di avviare un'ispezione al fine di acquisire ulteriori elementi per le successive determinazioni;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione all'organizzazione sindacale alla quale aderisce o ad una delle organizzazioni sindacali rappresentative nel comparto presenti nell'amministrazione; l'organizzazione sindacale deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- può dare notizia dell'avvenuta discriminazione al Comitato Unico di Garanzia, d'ora in poi C.U.G.; il presidente del C.U.G. deve riferire della situazione di discriminazione all'Ispettorato della funzione pubblica se la segnalazione non è stata effettuata dal responsabile della prevenzione;
- può agire in giudizio nei confronti del dipendente che ha operato la discriminazione e dell'amministrazione per ottenere
 - un provvedimento giudiziale d'urgenza finalizzato alla cessazione della misura discriminatoria e/o al ripristino immediato della situazione precedente;
 - l'annullamento davanti al T.A.R. dell'eventuale provvedimento amministrativo illegittimo e/o, se del caso, la sua disapplicazione da parte del Tribunale del lavoro e la condanna nel merito per le controversie in cui è parte il personale c.d. contrattualizzato;
 - il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla discriminazione.

B.12.3 Sottrazione al diritto di accesso.

Il documento non può essere oggetto di visione né di estrazione di copia da parte di richiedenti, ricadendo nell'ambito delle ipotesi di esclusione di cui all'art. 24, comma 1, lett. a), della l. n. 241 del 1990. In caso di regolamentazione autonoma da parte dell'ente della disciplina dell'accesso documentale, in assenza di integrazione espressa del regolamento, quest'ultimo deve intendersi eterointegrato dalla disposizione contenuta nella l. n. 190.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.13 Formazione.

La formazione riveste un'importanza cruciale nell'ambito della prevenzione della corruzione. Infatti, una formazione adeguata consente di raggiungere i seguenti obiettivi:

- l'attività amministrativa è svolta da soggetti consapevoli: la discrezionalità è esercitata sulla base di valutazioni fondate sulla conoscenza e le decisioni sono assunte "con cognizione di causa"; ciò comporta la riduzione del rischio che l'azione illecita sia compiuta inconsapevolmente;
- la conoscenza e la condivisione degli strumenti di prevenzione (politiche, programmi, misure) da parte dei diversi soggetti che a vario titolo operano nell'ambito del processo di prevenzione;
- la creazione di una base omogenea minima di conoscenza, che rappresenta l'indispensabile presupposto per programmare la rotazione del personale;
- la creazione della competenza specifica necessaria per il dipendente per svolgere la nuova funzione da esercitare a seguito della rotazione;
- la creazione di competenza specifica per lo svolgimento dell'attività nelle aree a più elevato rischio di corruzione;
- l'occasione di un confronto tra esperienze diverse e prassi amministrative distinte da ufficio ad ufficio, reso possibile dalla compresenza di personale "in formazione" proveniente da esperienze professionali e culturali diversificate; ciò rappresenta un'opportunità significativa per coordinare ed omogeneizzare all'interno dell'ente le modalità di conduzione dei processi da parte degli uffici, garantendo la costruzione di "buone pratiche amministrative" a prova di impugnazione e con sensibile riduzione del rischio di corruzione;
- la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali sui vari aspetti dell'esercizio della funzione amministrativa, indispensabili per orientare il percorso degli uffici, orientamenti spesso non conosciuti dai dipendenti e dai dirigenti anche per ridotta disponibilità di tempo da dedicare all'approfondimento;
- evitare l'insorgere di prassi contrarie alla corretta interpretazione della norma di volta in volta applicabile;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

- la diffusione di valori etici, mediante l'insegnamento di principi di comportamento eticamente e giuridicamente adeguati.

B.14 Patti di integrità

I patti d'integrità ed i protocolli di legalità rappresentano un sistema di condizioni la cui accettazione viene configurata dalla stazione appaltante come presupposto necessario e condizionante la partecipazione dei concorrenti ad una gara di appalto. Il patto di integrità è un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo. Si tratta quindi di un complesso di regole di comportamento finalizzate alla prevenzione del fenomeno corruttivo e volte a valorizzare comportamenti eticamente adeguati per tutti i concorrenti.

Lo strumento dei patti di integrità è stato sviluppato dall'organizzazione non governativa no profit *Transparency-It* negli anni '90 ed è uno strumento in uso in talune realtà locali già da alcuni anni (a partire dal 2002 ad esempio, nel Comune di Milano).

L'A.V.C.P. con determinazione n. 4 del 2012 si è pronunciata circa la legittimità di prescrivere l'inserimento di clausole contrattuali che impongono obblighi in materia di contrasto delle infiltrazioni criminali negli appalti nell'ambito di protocolli di legalità/patti di integrità. Nella determinazione si precisa che *“mediante l'accettazione delle clausole sancite nei protocolli di legalità al momento della presentazione della domanda di partecipazione e/o dell'offerta, infatti, l'impresa concorrente accetta, in realtà, regole che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare alla gara e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni di carattere patrimoniale, oltre alla conseguenza, comune a tutte le procedure concorsuali, della estromissione dalla gara (cfr. Cons. St., sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. St., 9 settembre 2011, n. 5066).”*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

B.15 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

Poiché uno degli obiettivi strategici principali dell'azione di prevenzione della corruzione è quello dell'emersione dei fatti di cattiva amministrazione e di fenomeni corruttivi, è particolarmente importante il coinvolgimento dell'utenza e l'ascolto della cittadinanza. In questo contesto, si collocano le azioni di sensibilizzazione, che sono volte a creare dialogo con l'esterno per implementare un rapporto di fiducia e che possono portare all'emersione di fenomeni corruttivi altrimenti "silenti". Un ruolo chiave in questo contesto può essere svolto dagli U.R.P., che rappresentano per missione istituzionale la prima interfaccia con la cittadinanza.

C Le responsabilità.

C.1 La responsabilità del responsabile della prevenzione.

A fronte dei compiti che la legge attribuisce al responsabile sono previsti consistenti responsabilità in caso di inadempimento.

In particolare all'art. 1, comma 8, della l. n. 190 si prevede una responsabilità dirigenziale per il caso mancata predisposizione del P.T.P.C. e di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti, prevedendo che *“la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale”*. La previsione di questa responsabilità rende necessaria la creazione di un collegamento tra l'adempimento normativamente richiesto e gli obiettivi individuati in sede di negoziazione dell'incarico dirigenziale e nello stesso inseriti. Parimenti tali obiettivi devono essere inseriti nel P.P. in modo che siano oggetto di adeguata valutazione della *performance* individuale (si veda par. B.1.1.4)

All'art. 1, comma 12, della l. n. 190 si prevede inoltre l'imputazione di una responsabilità dirigenziale, disciplinare ed amministrativa in capo al responsabile della prevenzione della corruzione per il caso in cui all'interno dell'amministrazione vi sia una condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

La responsabilità è esclusa se il responsabile della prevenzione prova entrambe le circostanze di cui alle lett. a) e b). La disposizione in particolare stabilisce che: *“In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che 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”.*

Il successivo comma 13, quantifica l'entità della responsabilità disciplinare, a carico del responsabile della prevenzione che *“non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi”.*

L'art. 1, comma 14, individua due ulteriori ipotesi di responsabilità:

- una forma di responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, d.lgs. n. 165 del 2001 che si configura nel caso di: *“ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano”;*
- una forma di responsabilità disciplinare *“per omesso controllo”.*

Per completezza del quadro delle responsabilità in capo al responsabile della prevenzione si segnala anche l'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013 (in qualità di responsabile – anche - della trasparenza) che prevede una responsabilità per la violazione degli obblighi di trasparenza, in particolare stabilendo che:

- l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente
- la mancata predisposizione del P.T.T.

sono *“elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale”*, nonché *“eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione”* e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

La previsione di questa responsabilità rende necessaria la creazione di un collegamento tra l'adempimento normativamente richiesto e gli obiettivi individuati nell'incarico dirigenziale, che devono anche essere inseriti nel P.P. in modo che siano oggetti di adeguata valutazione della performance individuale (si veda par. B.1.1.4).

È esclusa la responsabilità del responsabile della prevenzione ove l'inadempimento degli obblighi summenzionati di cui al comma 1, dell'art. 46, sia *“dipeso da causa a lui non imputabile”*.

C.2 La responsabilità dei dipendenti per violazione delle misure di prevenzione.

Le misure di prevenzione e contrasto alla corruzione adottate nelle singole amministrazioni e trasfuse nel P.T.P.C. devono essere rispettate da tutti i dipendenti e, dunque, sia dal personale che dalla dirigenza (art. 8 Codice di comportamento); *“la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare”* (art. 1, comma 14, l. n. 190).

C.3 La responsabilità dei dirigenti per omissione totale o parziale o per ritardi nelle pubblicazioni prescritte.

L'art. 1, comma 33, l. n. 190 stabilisce che la mancata o incompleta pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni di cui al comma 31:

- costituisce violazione degli *standard* qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 198 del 2009,
- va valutata come responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165 del 2001;
- eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

AREE DI RISCHIO COMUNI E OBBLIGATORIE

A) Area: acquisizione e progressione del personale

1. Reclutamento
2. Progressioni di carriera
3. Conferimento di incarichi di collaborazione

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

1. Definizione dell'oggetto dell'affidamento
2. Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
3. Requisiti di qualificazione
4. Requisiti di aggiudicazione
5. Valutazione delle offerte
6. Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
7. Procedure negoziate
8. Affidamenti diretti
9. Revoca del bando
10. Redazione del cronoprogramma
11. Varianti in corso di esecuzione del contratto
12. Subappalto
13. Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto

C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

1. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an*
2. Provvedimenti amministrativi a contenuto vincolato
3. Provvedimenti amministrativi vincolati nell'*an* e a contenuto vincolato
4. Provvedimenti amministrativi a contenuto discrezionale
5. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an*
6. Provvedimenti amministrativi discrezionali nell'*an* e nel contenuto

Elenco esemplificazione rischi

NOTA: la presente elencazione ha carattere meramente esemplificativo. I rischi di seguito elencati sono considerati in un'ottica strumentale alla realizzazione di fatti di corruzione.

A) Area: acquisizione e progressione del personale

- previsioni di requisiti di accesso “personalizzati” ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;
- abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;
- irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;
- inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari;
- progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari;
- motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.

B) Area: affidamento di lavori, servizi e forniture

- accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso;
- definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione);

- uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa;
- utilizzo della procedura negoziata e abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa;
- ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire *extra* guadagni;
- abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario;
- elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto;

C) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

- abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);
- abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).

D) Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

- riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti;
- riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di *ticket* sanitari al fine di agevolare determinati soggetti;
- uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;

- rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

Elenco esemplificazione misure ulteriori

NOTA: la presente elencazione ha carattere meramente **esemplificativo** e si **riferisce a misure di prevenzione diverse da quelle obbligatorie per legge.** Le misure di seguito elencate sono considerate in **un'ottica strumentale alla riduzione del rischio di corruzione.**

- a) Intensificazione dei controlli a campione sulle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto notorio rese dai dipendenti e dagli utenti ai sensi degli artt. 46-49 del d.P.R. n. 445 del 2000 (artt. 71 e 72 del d.P.R. n. 445 del 2000).
- b) Razionalizzazione organizzativa dei controlli di cui al punto a), mediante potenziamento del servizio ispettivo dell'amministrazione (art. 1, comma 62, l. n. 662 del 1996) rispetto a tutte le verifiche sulle dichiarazioni (art. 72 d.P.R. n. 445 del 2000).
- c) Promozione di convenzioni tra amministrazioni per l'accesso alle banche dati istituzionali contenenti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli artt. 46 e 47 del d.P.R. n. 445 del 2000, disciplinando le modalità di accesso ai dati da parte delle amministrazioni procedenti senza oneri a loro carico (art. 58, comma 2, d.lgs. n. 82 del 2005).
- d) Affidamento delle ispezioni, dei controlli e degli atti di vigilanza di competenza dell'amministrazione ad almeno due dipendenti abbinati secondo rotazione casuale.
- e) Previsione della presenza di più funzionari in occasione dello svolgimento di procedure o procedimenti "sensibili", anche se la responsabilità del procedimento o del processo è affidata ad un unico funzionario.
- f) Individuazione di "orari di disponibilità" dell'U.P.D. durante i quali i funzionari addetti sono disponibili ad ascoltare ed indirizzare i dipendenti dell'amministrazione su situazioni o comportamenti, al fine di prevenire la commissione di fatti corruttivi e di illeciti disciplinari (art. 15, comma 3, d.P.R. n. 62 del 2013).
- g) Pubblicazione sul sito *internet* dell'amministrazione di casi esemplificativi anonimi, tratti dall'esperienza concreta dell'amministrazione, in cui si prospetta il comportamento non adeguato, che realizza l'illecito disciplinare, e il comportamento che invece sarebbe stato adeguato, anche sulla base dei pareri resi dalla C.I.V.I.T. ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. d), della l. n. 190 del 2012.
- h) Inserire apposite disposizioni nei Codici di comportamento settoriali per fronteggiare situazioni di rischio specifico (ad es. per particolari tipologie

professionali, per condotte *standard* da seguire in particolari situazioni, come nel caso di accessi presso l'utenza).

- i) Introduzione di procedure che prevedano che i verbali relativi ai servizi svolti presso l'utenza debbano essere sempre sottoscritti dall'utente destinatario.
- j) In caso di delega di potere, programmazione ed effettuazione di controlli a campione sulle modalità di esercizio della delega.
- k) Nell'ambito delle strutture esistenti (es. U.R.P.), individuazione di appositi uffici per curano il rapporto con le associazioni e le categorie di utenti esterni (canali di ascolto), in modo da raccogliere suggerimenti, proposte sulla prevenzione della corruzione e segnalazioni di illecito, e veicolare le informazioni agli uffici competenti. Ciò avviene utilizzando tutti i canali di comunicazione possibili, dal tradizionale numero verde, alle segnalazioni via *web* ai *social media*.
- l) Regolazione dell'esercizio della discrezionalità nei procedimenti amministrativi e nei processi di attività, mediante circolari o direttive interne, in modo che lo scostamento dalle indicazioni generali debba essere motivato; creazione di flussi informativi su deroghe e sugli scostamenti.
- m) Prevedere meccanismi di raccordo tra i servizi competenti a gestire il personale (mediante consultazione obbligatoria e richiesta di avviso dell'U.P.D.) al fine di consentire la valutazione complessiva dei dipendenti anche dal punto di vista comportamentale, in particolare stabilendo un raccordo tra l'ufficio di appartenenza del dipendente, il servizio del personale competente al rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi extraistituzionali e l'U.P.D.. Ciò con l'obiettivo di far acquisire rilievo alle situazioni in cui sono state irrogate sanzioni disciplinari a carico di un soggetto ovvero si sta svolgendo nei suoi confronti un procedimento disciplinare al fine a) della preclusione allo svolgimento di incarichi aggiuntivi o extraistituzionali e b) della valutazione della *performance* e del riconoscimento della retribuzione accessoria ad essa collegata (la commissione di illecito disciplinare o comunque l'esistenza di un procedimento disciplinare pendente viene considerata – anche in relazione alla tipologia di illecito – ai fini del conferimento di incarichi aggiuntivi e/o dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi *extra-istituzionali*; l'irrogazione di sanzioni disciplinari costituisce un elemento di ostacolo alla valutazione positiva per il periodo di riferimento e, quindi, alla corresponsione di trattamenti accessori collegati).
- n) Svolgimento di incontri e riunioni periodiche tra dirigenti competenti in settori diversi per finalità di aggiornamento sull'attività dell'amministrazione, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali.
- o) Nell'ambito delle risorse disponibili, informatizzazione del servizio di gestione del personale.

- p) Nell'ambito delle risorse disponibili, creazione di meccanismi di raccordo tra le banche dati istituzionali dell'amministrazione, in modo da realizzare adeguati raccordi informativi tra i vari settori dell'amministrazione.

TABELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITÀ (1)	INDICI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO (2)
<p style="text-align: center;"><u>Discrezionalità</u></p> <p>Il processo è discrezionale?</p> <p>No, è del tutto vincolato 1</p> <p>E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) 2</p> <p>E' parzialmente vincolato solo dalla legge 3</p> <p>E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari) 4</p> <p>E' altamente discrezionale 5</p>	<p style="text-align: center;"><u>Impatto organizzativo</u></p> <p>Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) competente a svolgere il processo (o la fase di processo di competenza della p.a.) <u>nell'ambito della singola p.a.</u>, quale percentuale di personale è impiegata nel processo? (se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa p.a. occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti)</p> <p>Fino a circa il 20% 1</p> <p>Fino a circa il 40% 2</p> <p>Fino a circa il 60% 3</p> <p>Fino a circa l'80% 4</p> <p>Fino a circa il 100% 5</p>

<p style="text-align: center;"><u>Rilevanza esterna</u></p> <p>Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?</p> <p>No, ha come destinatario finale un ufficio interno 2</p> <p>Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla p.a. di riferimento 5</p>	<p style="text-align: center;"><u>Impatto economico</u></p> <p>Nel corso degli ultimi 5 anni sono state pronunciate sentenze della Corte dei conti a carico di dipendenti (dirigenti e dipendenti) della p.a. di riferimento o sono state pronunciate sentenze di risarcimento del danno nei confronti della p.a. di riferimento per la medesima tipologia di evento o di tipologie analoghe?</p> <p>No 1</p> <p>Sì 5</p>
<p style="text-align: center;"><u>Complessità del processo</u></p> <p>Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato?</p> <p>No, il processo coinvolge una sola p.a. 1</p> <p>Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni 3</p> <p>Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni 5</p>	<p style="text-align: center;"><u>Impatto reputazionale</u></p> <p>Nel corso degli ultimi 5 anni sono stati pubblicati su giornali o riviste articoli aventi ad oggetto il medesimo evento o eventi analoghi?</p> <p>No 0</p> <p>Non ne abbiamo memoria 1</p> <p>Sì, sulla stampa locale 2</p> <p>Sì, sulla stampa nazionale 3</p> <p>Sì, sulla stampa locale e nazionale 4</p> <p>Sì, sulla stampa locale, nazionale e internazionale 5</p>

<u>Valore economico</u>	<u>Impatto organizzativo, economico e sull'immagine</u>
<p>Qual è l'impatto economico del processo?</p> <p>Ha rilevanza esclusivamente interna 1</p> <p>Comporta l'attribuzione di vantaggi a soggetti esterni, ma di non particolare rilievo economico (es.: concessione di borsa di studio per studenti) 3</p> <p>Comporta l'attribuzione di considerevoli vantaggi a soggetti esterni (es.: affidamento di appalto) 5</p>	<p>A quale livello può collocarsi il rischio dell'evento (livello apicale, livello intermedio o livello basso) ovvero la posizione/il ruolo che l'eventuale soggetto riveste nell'organizzazione è elevata, media o bassa?</p> <p>A livello di addetto 1</p> <p>A livello di collaboratore o funzionario 2</p> <p>A livello di dirigente di ufficio non generale ovvero di posizione apicale o di posizione organizzativa 3</p> <p>A livello di dirigente di ufficio generale 4</p> <p>A livello di capo dipartimento/segretario generale 5</p>
<p><u>Frazionabilità del processo</u></p> <p>Il risultato finale del processo può essere raggiunto anche effettuando una pluralità di operazioni di entità economica ridotta che, considerate complessivamente, alla fine assicurano lo stesso risultato (es.: pluralità di affidamenti ridotti)?</p> <p>No 1</p> <p>Sì 5</p>	

<p align="center"><u>Controlli (3)</u></p> <p>Anche sulla base dell'esperienza pregressa, il tipo di controllo applicato sul processo è adeguato a neutralizzare il rischio?</p> <p>Sì, costituisce un efficace strumento di neutralizzazione 1</p> <p>Sì, è molto efficace 2</p> <p>Sì, per una percentuale approssimativa del 50% 3</p> <p>Sì, ma in minima parte 4</p> <p>No, il rischio rimane indifferente 5</p>	
<p>NOTE: (1) Gli <u>indici di probabilità</u> vanno indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro. (2) Gli <u>indici di impatto</u> vanno stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta all'amministrazione. (3) Per controllo si intende qualunque strumento di controllo utilizzato nella p.a. che sia confacente a ridurre la probabilità del rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come il controllo preventivo e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati nella p.a., es. i controlli a campione in casi non previsti dalle norme, i riscontri relativi all'esito dei ricorsi giudiziali avviati nei confronti della p.a.). La valutazione sull'adeguatezza del controllo va fatta considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nella p.a.. <u>Per la stima della probabilità, quindi, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato.</u></p>	

VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITÀ					
0 nessuna probabilità	1 improbabile	2 poco probabile	3 probabile	4 molto probabile	5 altamente probabile
VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO					
0 nessun impatto	1 marginale	2 minore	3 soglia	4 serio	5 superiore
VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO					
=					
Valore frequenza x valore impatto					

ALLEGATO 6

PRINCIPI PER LA GESTIONE DEL RISCHIO

(TRATTI DA UNI ISO 31000 2010)

Per far sì che la gestione del rischio sia efficace, un'organizzazione dovrebbe, a tutti i livelli, seguire i principi riportati qui di seguito.

a) La gestione del rischio crea e protegge il valore.

La gestione del rischio contribuisce in maniera dimostrabile al raggiungimento degli obiettivi ed al miglioramento della prestazione, per esempio in termini di salute e sicurezza delle persone, security*, rispetto dei requisiti cogenti, consenso presso l'opinione pubblica, protezione dell'ambiente, qualità del prodotto gestione dei progetti, efficienza nelle operazioni, governance e reputazione.

b) La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione.

La gestione del rischio non è un'attività indipendente, separata dalle attività e dai processi principali dell'organizzazione. La gestione del rischio fa parte delle responsabilità della direzione ed è parte integrante di tutti i processi dell'organizzazione, inclusi la pianificazione strategica e tutti i processi di gestione dei progetti e del cambiamento.

c) La gestione del rischio è parte del processo decisionale.

La gestione del rischio aiuta i responsabili delle decisioni ad effettuare scelte consapevoli, determinare la scala di priorità delle azioni e distinguere tra linee di azione alternative.

d) La gestione del rischio tratta esplicitamente l'incertezza.

La gestione del rischio tiene conto esplicitamente dell'incertezza, della natura di tale incertezza e di come può essere affrontata.

e) La gestione del rischio è sistematica, strutturata e tempestiva.

Un approccio sistematico, tempestivo e strutturato alla gestione del rischio contribuisce all'efficienza ed a risultati coerenti, confrontabili ed affidabili.

f) La gestione del rischio si basa sulle migliori informazioni disponibili.

Gli elementi in ingresso al processo per gestire il rischio si basano su fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori d'interesse, osservazioni, previsioni e parere di specialisti. Tuttavia, i responsabili delle decisioni dovrebbero informarsi, e tenerne conto, di qualsiasi limitazione dei dati o del modello utilizzati o delle possibilità di divergenza di opinione tra gli specialisti.

g) La gestione del rischio è “su misura”.

La gestione del rischio è in linea con il contesto esterno ed interno e con il profilo di rischio dell'organizzazione.

h) La gestione del rischio tiene conto dei fattori umani e culturali.

Nell'ambito della gestione del rischio individua capacità, percezioni e aspettative delle persone esterne ed interne che possono facilitare o impedire il raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione.

i) La gestione del rischio è trasparente e inclusiva.

Il coinvolgimento appropriato e tempestivo dei portatori d'interesse e, in particolare, dei responsabili delle decisioni, a tutti i livelli dell'organizzazione, assicura che la gestione del rischio rimanga pertinente ed aggiornata. Il coinvolgimento, inoltre, permette che i portatori d'interesse siano opportunamente rappresentati e che i loro punti di vista siano presi in considerazione nel definire i criteri di rischio.

j) La gestione del rischio è dinamica.

La gestione del rischio è sensibile e risponde al cambiamento continuamente. Ogni qual volta accadono eventi esterni ed interni, cambiano il contesto e la conoscenza, si attuano il monitoraggio ed il riesame, emergono nuovi rischi, alcuni rischi si modificano e d altri scompaiono.

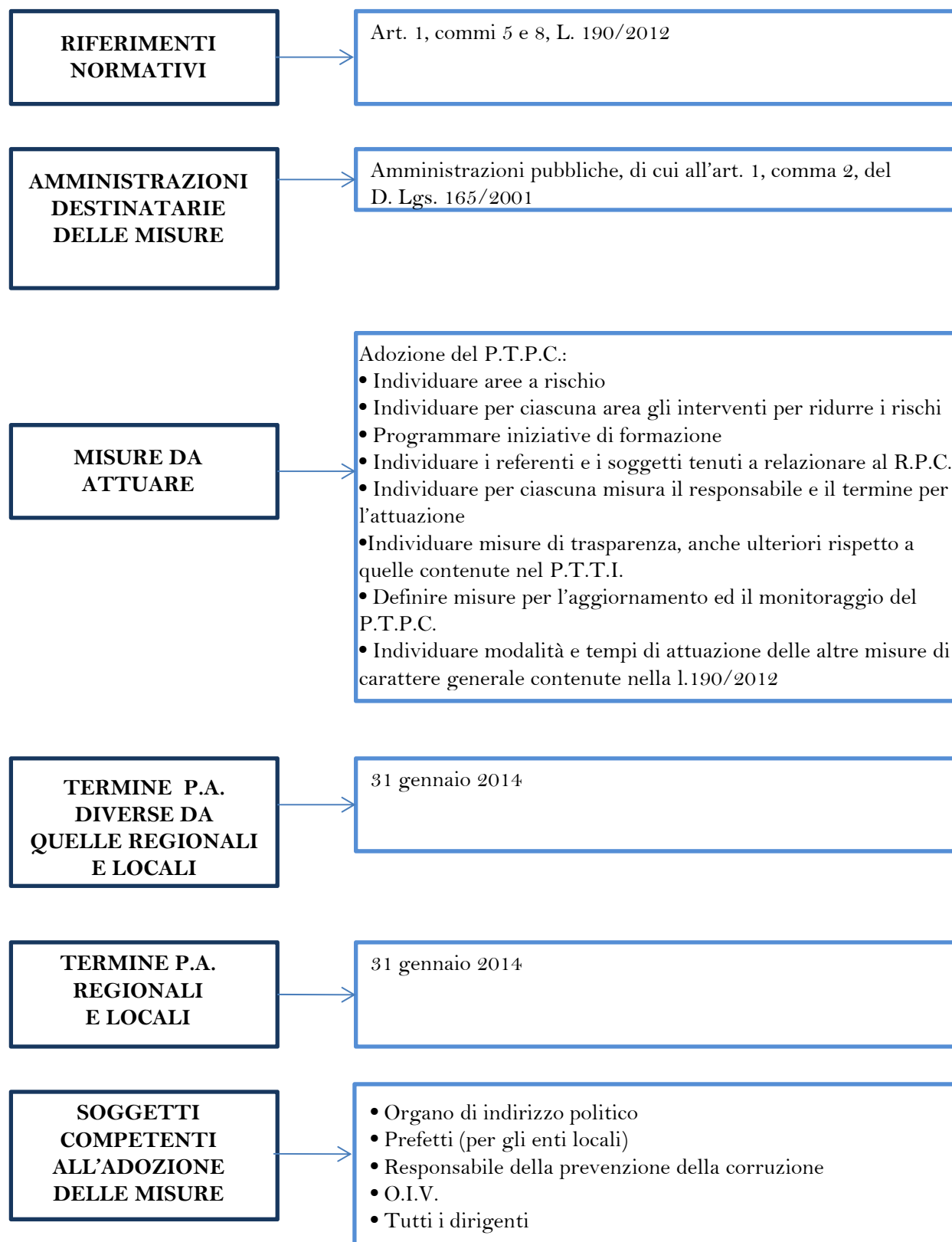
k) La gestione del rischio favorisce il miglioramento continuo dell'organizzazione.

Le organizzazioni dovrebbero sviluppare ed attuare strategie per migliorare la maturità della propria gestione del rischio insieme a tutti gli altri aspetti della propria organizzazione.

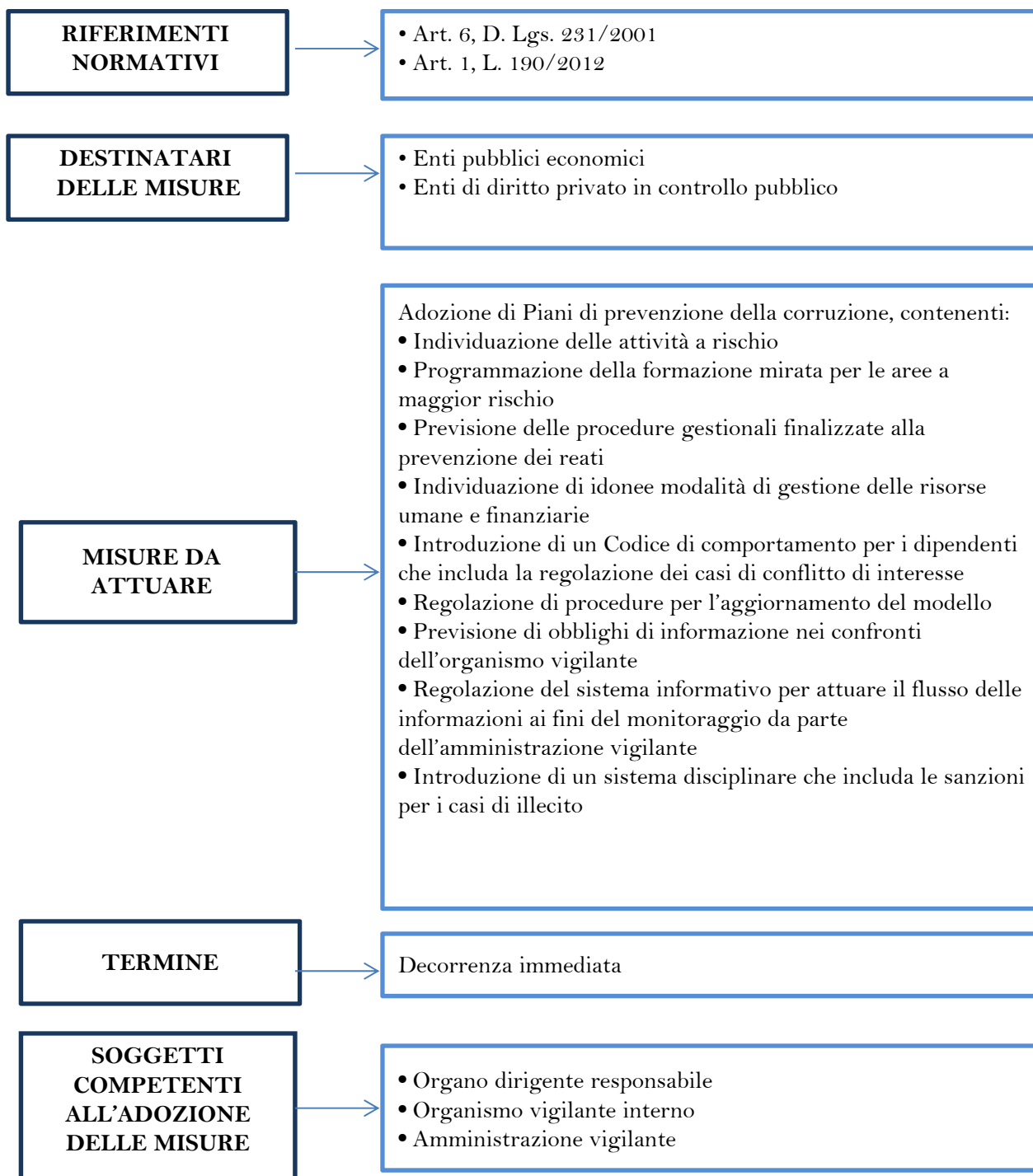
*) Nota Nazionale: per “*security*” si intende la prevenzione e protezione per eventi in prevalenza di natura dolosa e/o colposa che possono danneggiare le risorse materiali, immateriali, organizzative e umane di cui un'organizzazione dispone o di cui necessita per garantirsi un'adeguata capacità operativa

nel breve, nel medio e nel lungo termine. (adattamento delle definizioni di “security aziendale” della UNI 10459:1995)

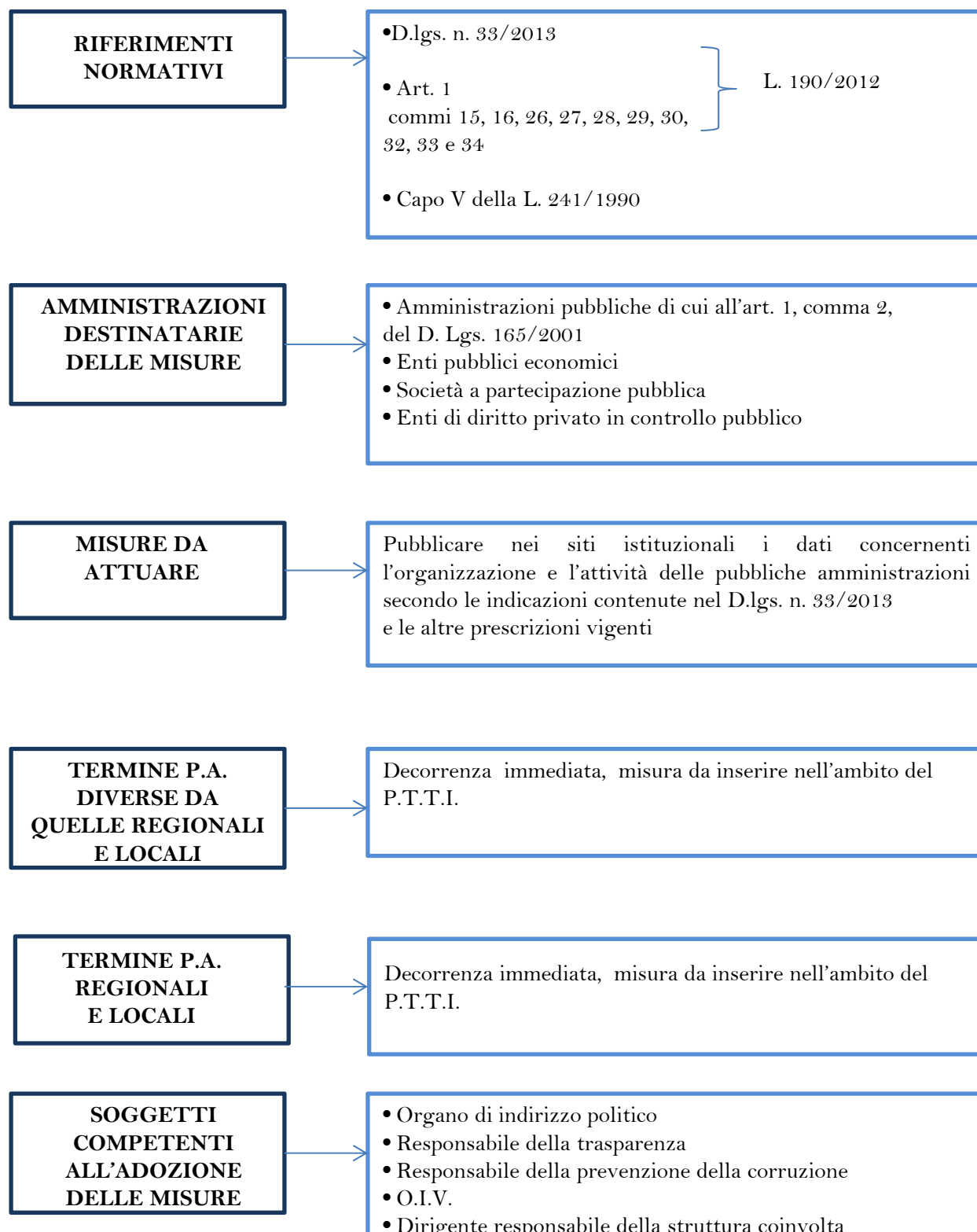
PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE



MODELLI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE



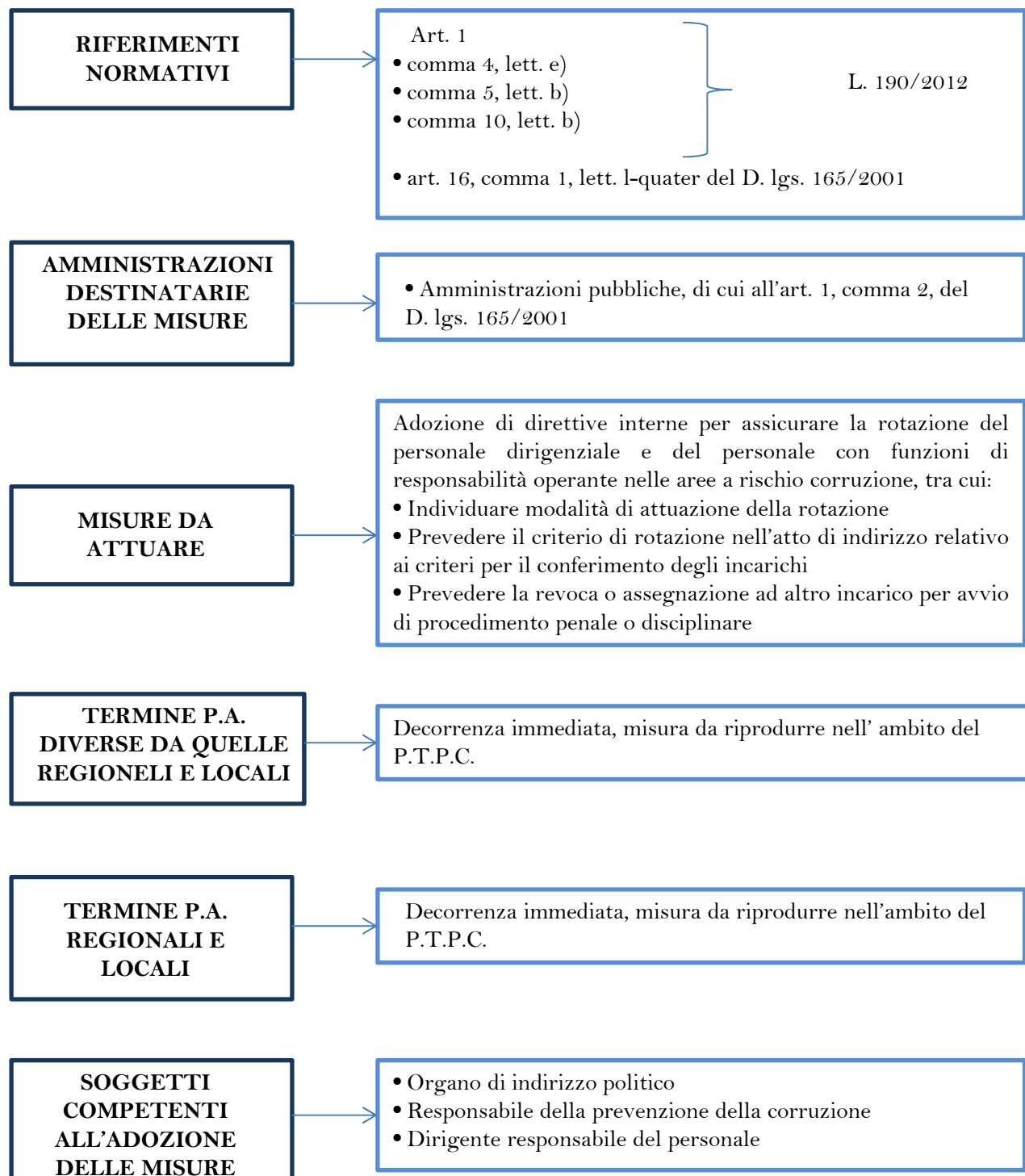
ADEMPIMENTI DI TRASPARENZA



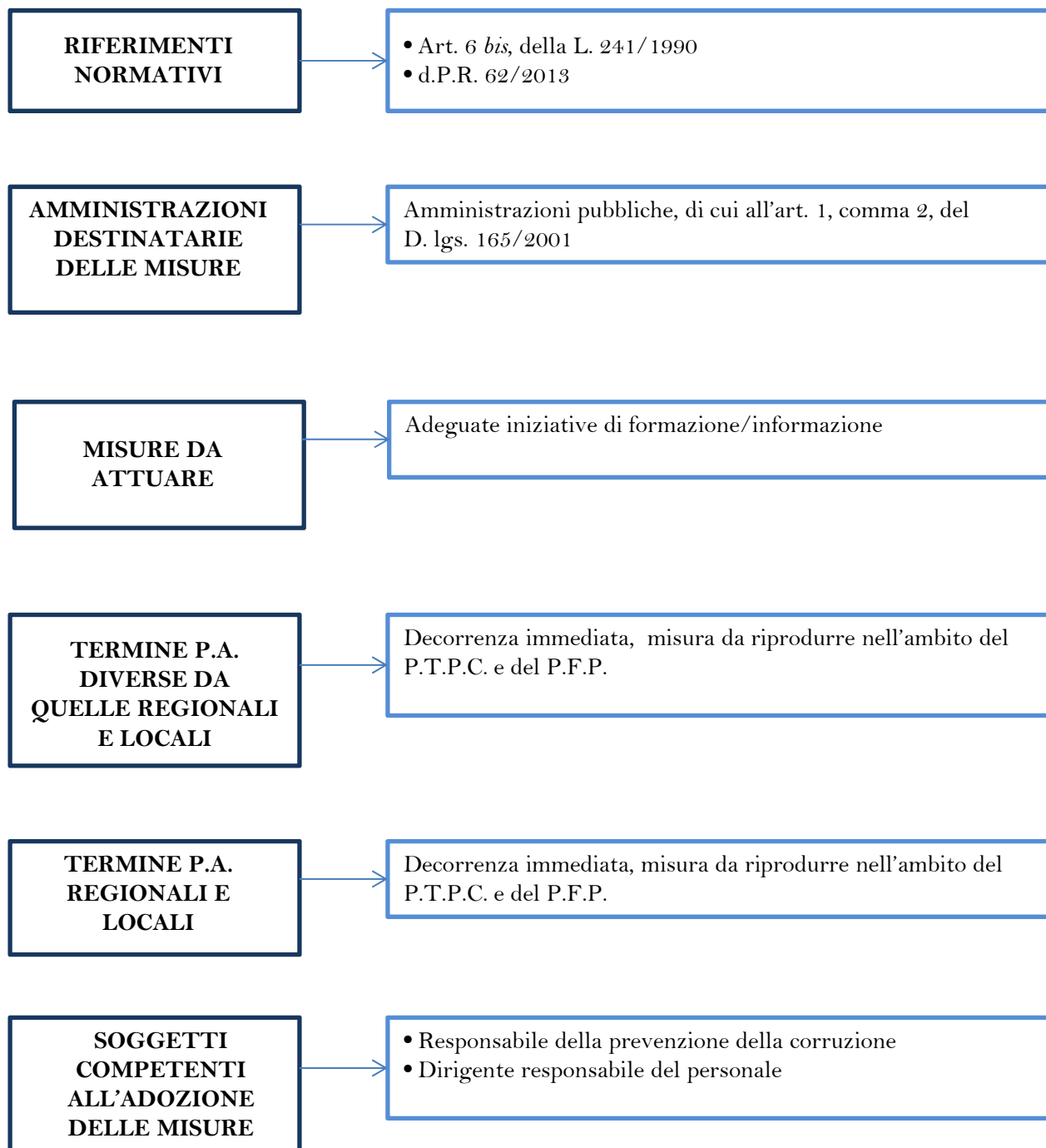
CODICE DI COMPORTAMENTO

RIFERIMENTI NORMATIVI	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 54, D. lgs. 165/2001 come modificato dall'art. 1, comma 44, L. 190/2012 • d.P.R. 62/2013
AMMINISTRAZIONI DESTINATARIE DELLE MISURE	<ul style="list-style-type: none"> • Amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2, del D. Lgs. 165/2001
MISURE DA ATTUARE	<ul style="list-style-type: none"> • Adozione di un Codice di comportamento che integri e specifichi il Codice adottato dal Governo. • Adeguamento degli atti di incarico e dei contratti alle previsioni del Codice • Formazione per la corretta conoscenza e applicazione del Codice • Verifica annuale dello stato di applicazione del Codice attraverso l'U.P.D. • Aggiornamento delle competenze dell'U.P.D. alle previsioni del Codice • Monitoraggio annuale sulla attuazione del Codice
TERMINE P.A. DIVERSE DA QUELLE REGIONALI E LOCALI	Decorrenza immediata, misura da riprodurre nell'ambito del P.T.P.C.
TERMINE P.A. REGIONALI E LOCALI	180 giorni dalla data di entrata in vigore del Codice approvato con d.P.R. 62/2013, misura da riprodurre nell'ambito del P.T.P.C.
SOGGETTI COMPETENTI ALL'ADOZIONE DELLE MISURE	<ul style="list-style-type: none"> • Organo di indirizzo politico • Responsabile della prevenzione • O.I.V. • U.P.D. • Organi delle associazioni di categoria di ciascuna Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato

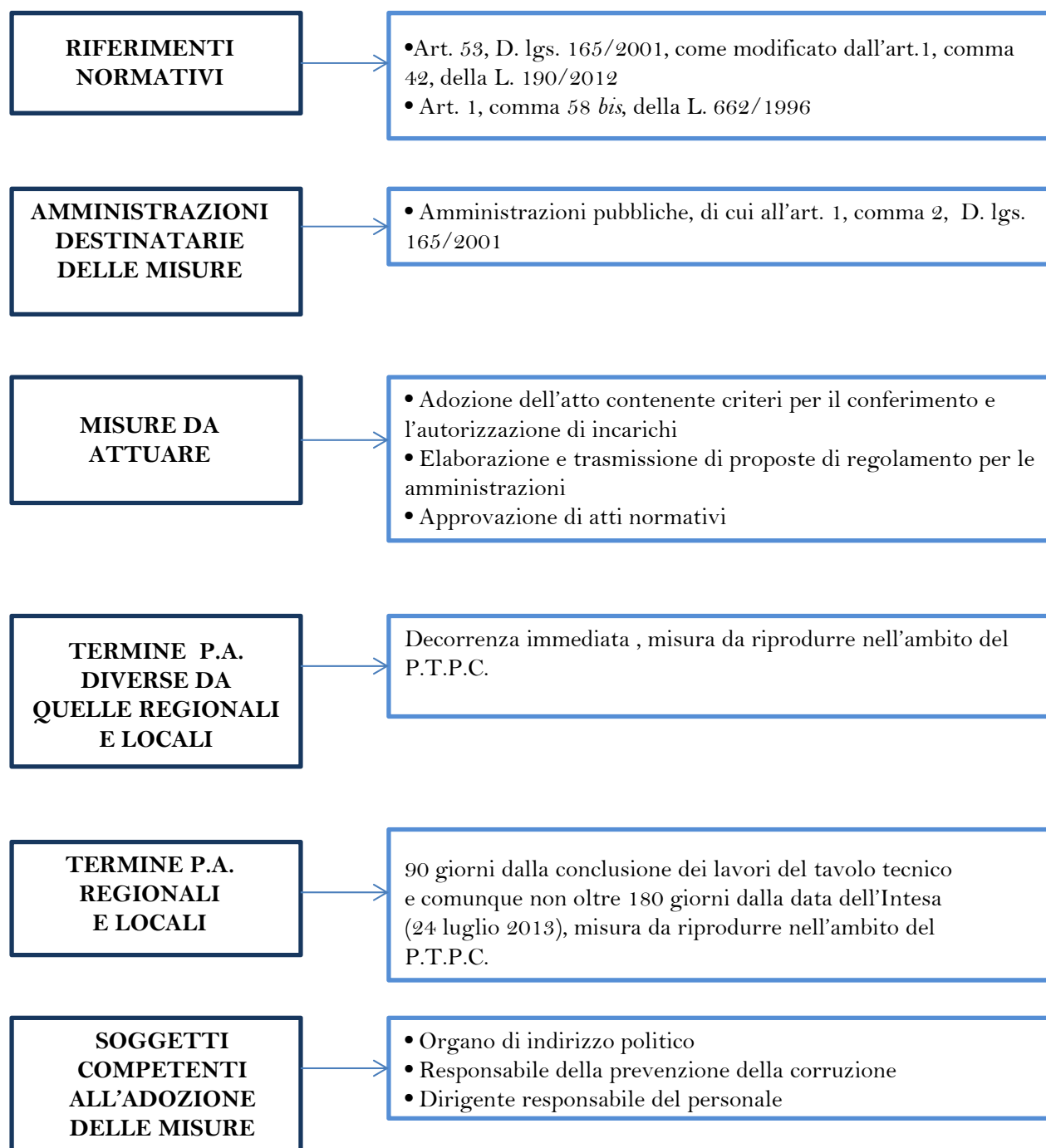
ROTAZIONE DEL PERSONALE



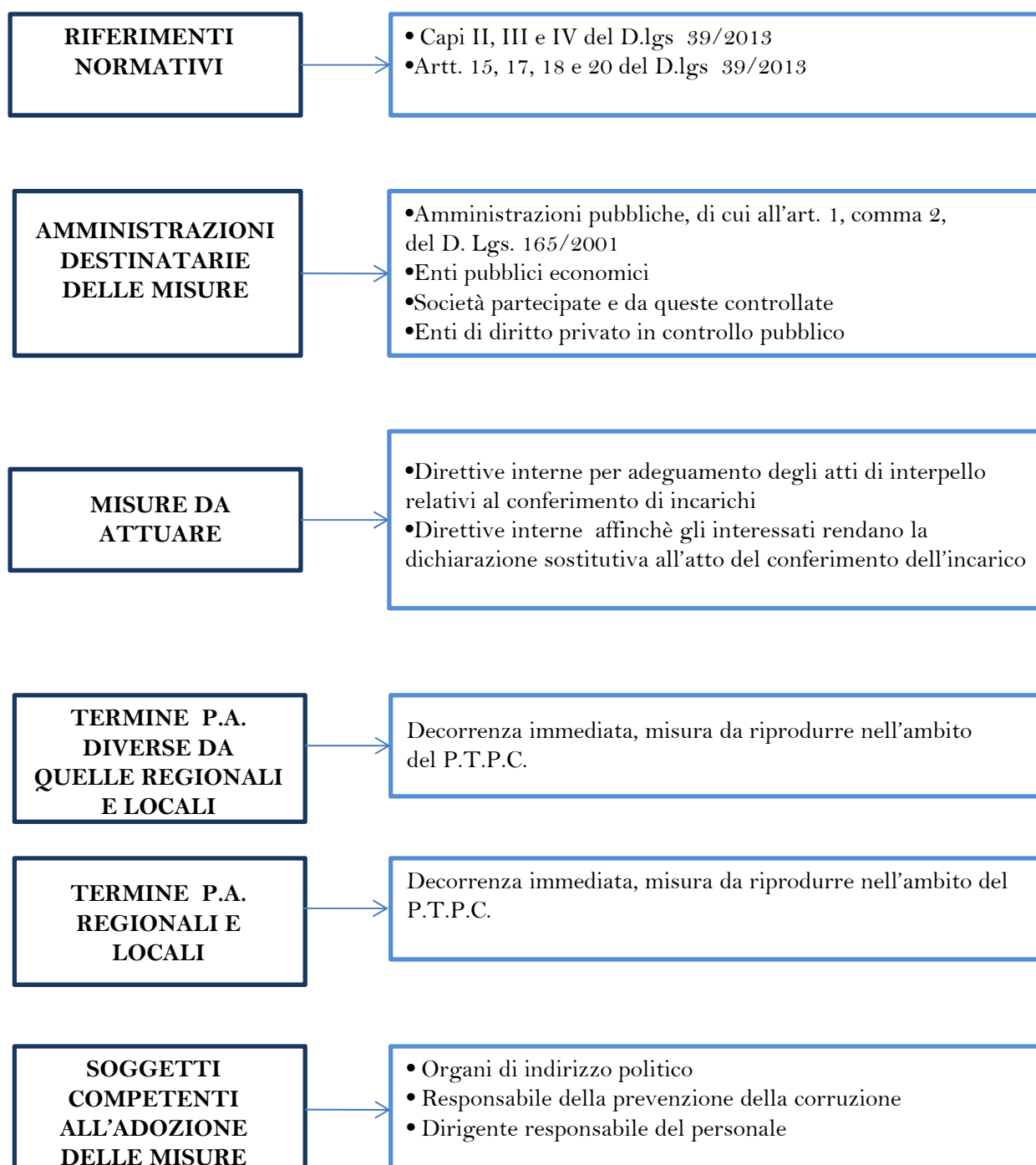
OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSE



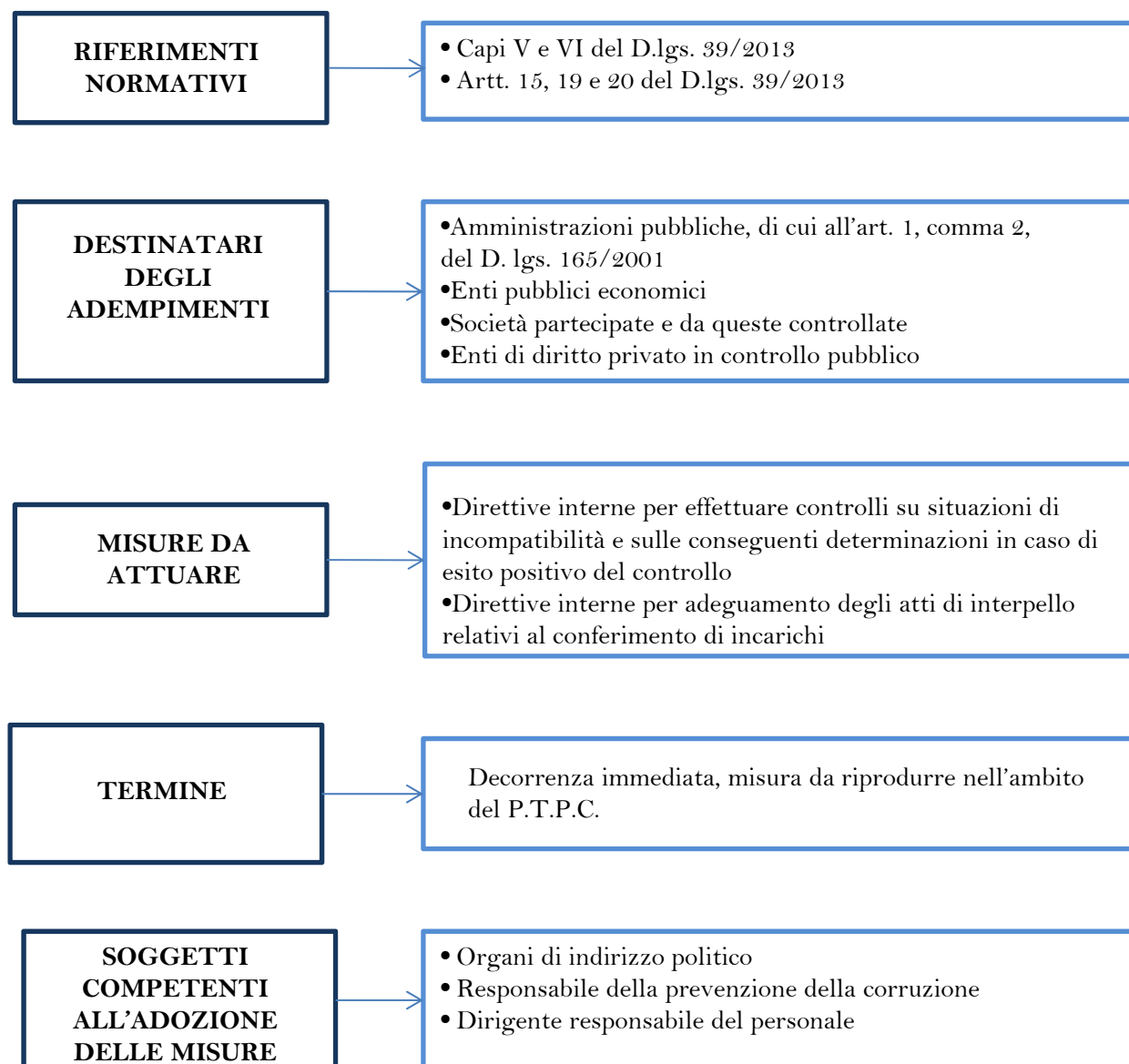
CONFERIMENTO E AUTORIZZAZIONE INCARICHI



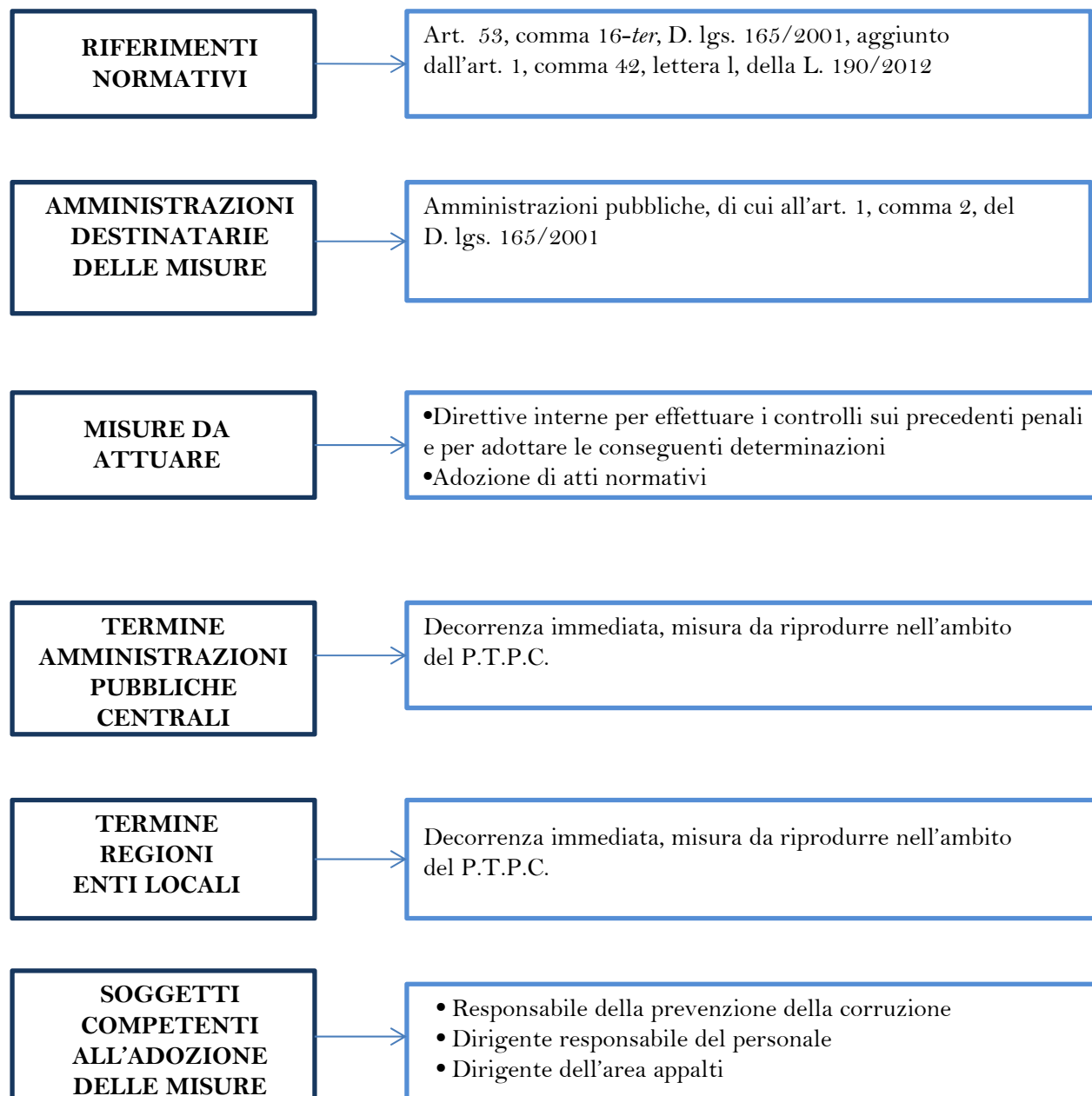
INCONFERIBILITA' PER INCARICHI DIRIGENZIALI



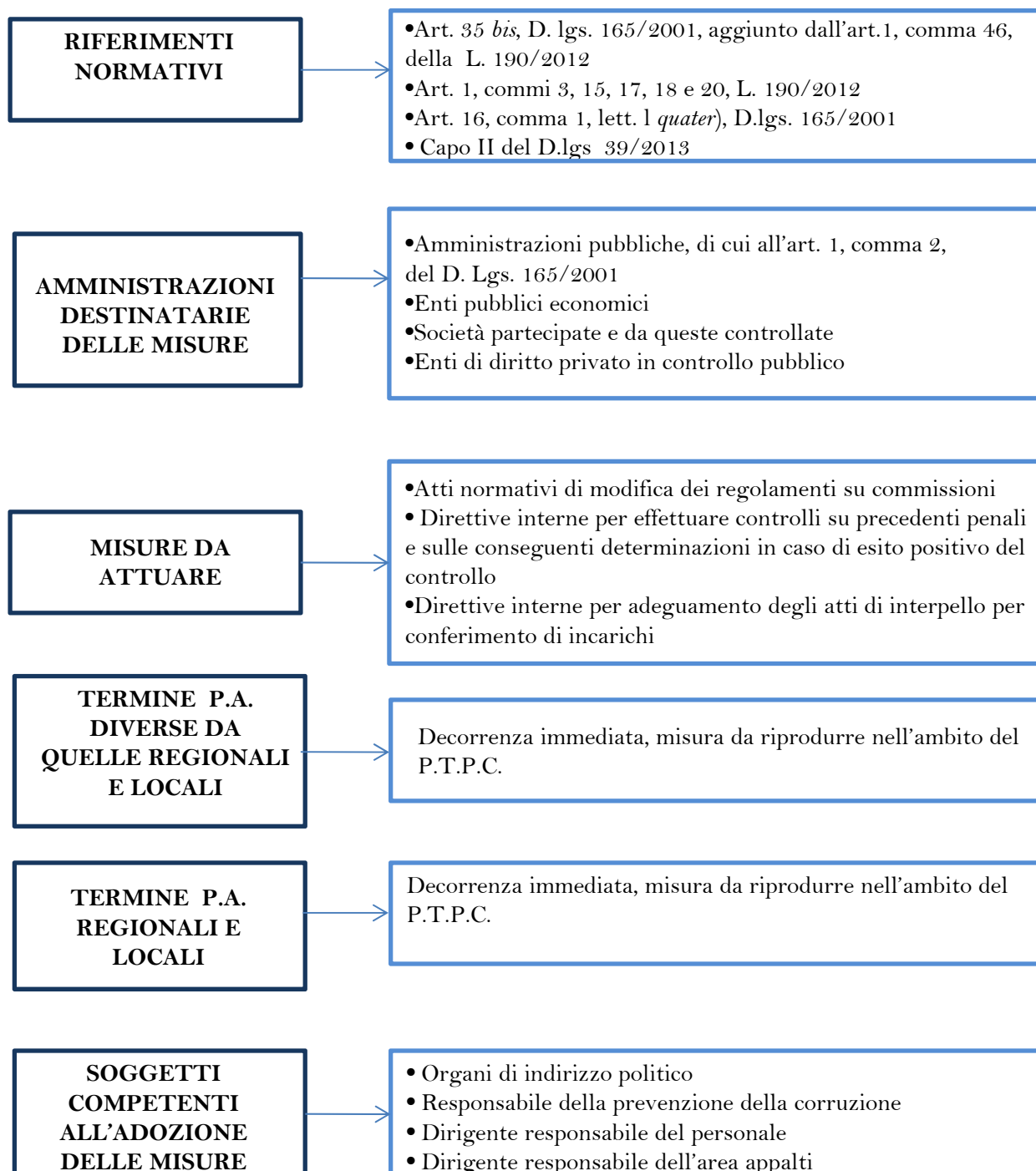
INCOMPATIBILITA' PER PARTICOLARI POSIZIONI DIRIGENZIALI



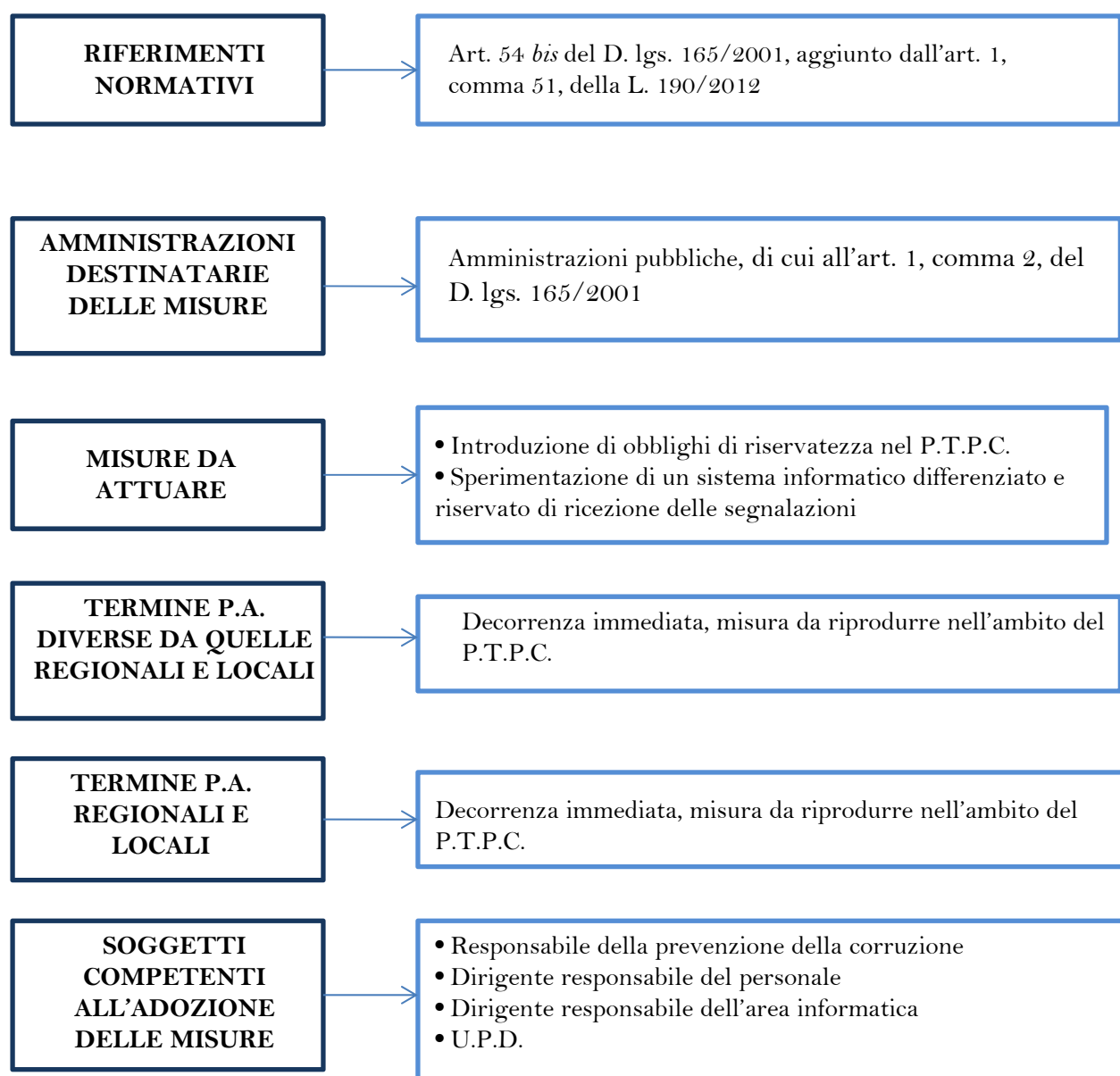
ATTIVITÀ SUCCESSIVE ALLA CESSAZIONE DAL SERVIZIO



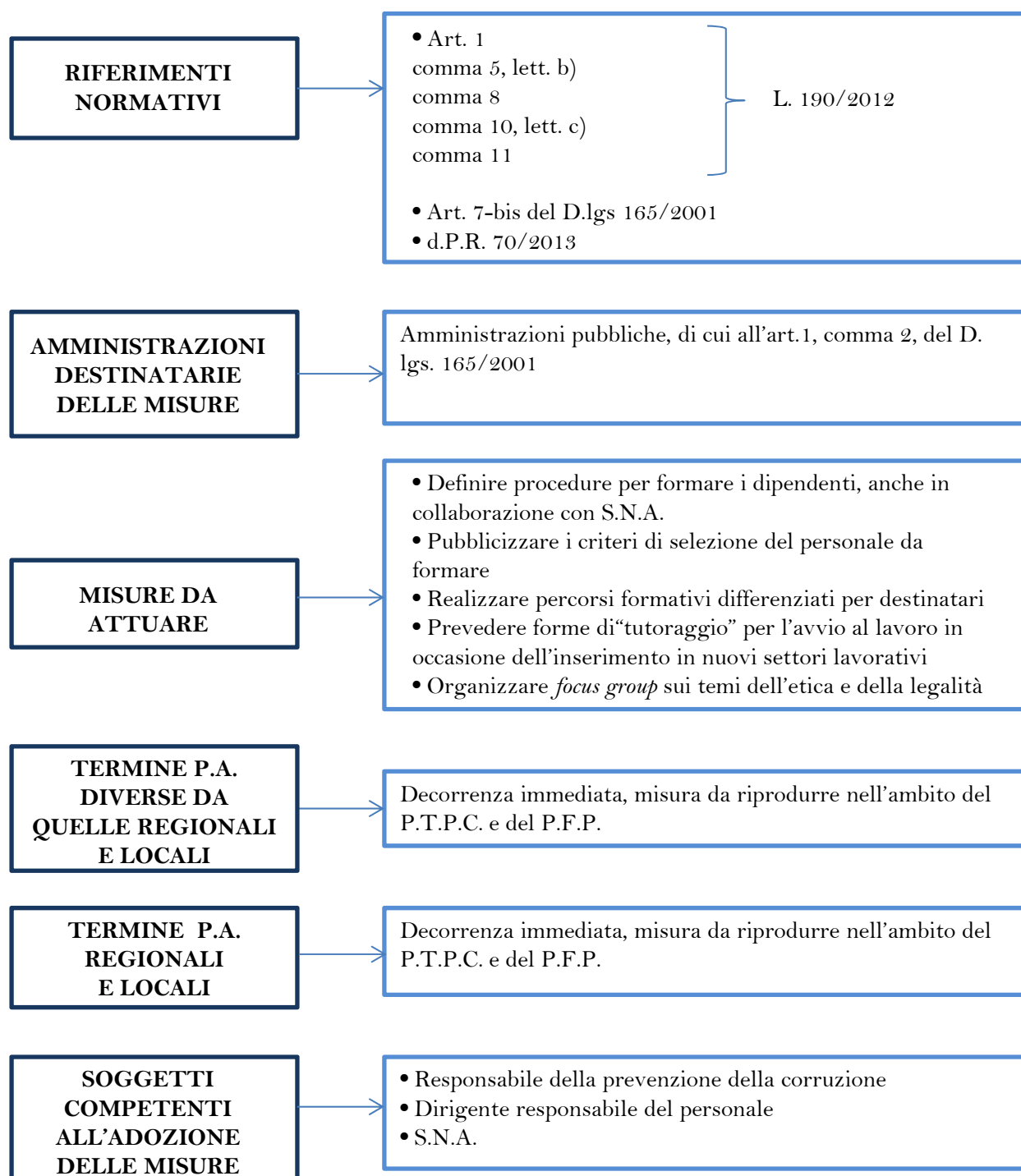
**FORMAZIONE DI COMMISSIONI,
ASSEGNAZIONE AGLI UFFICI,
CONFERIMENTO DI INCARICHI IN
CASO DI CONDANNA PER DELITTI
CONTRO LA P.A.**



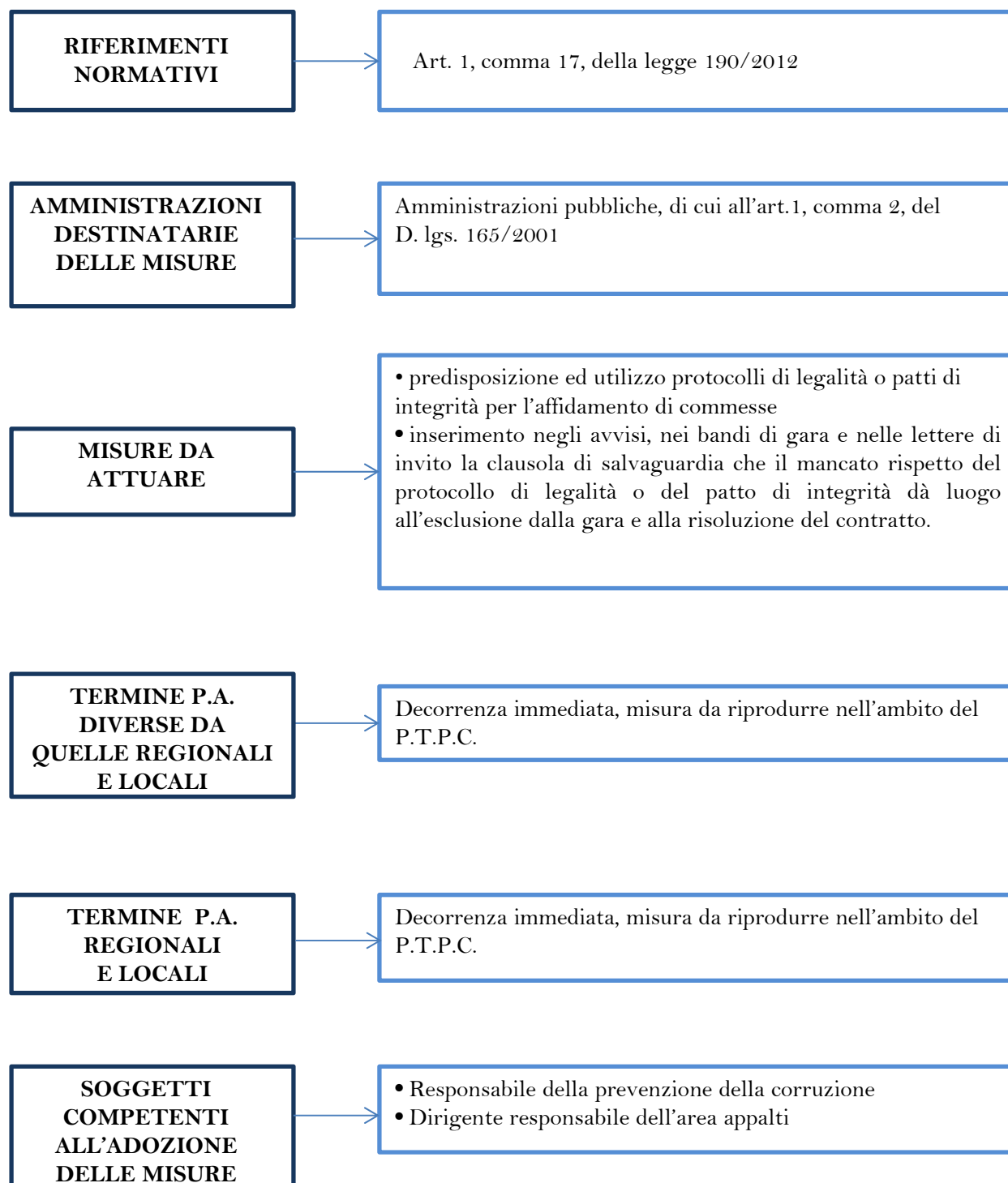
TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALA GLI ILLECITI



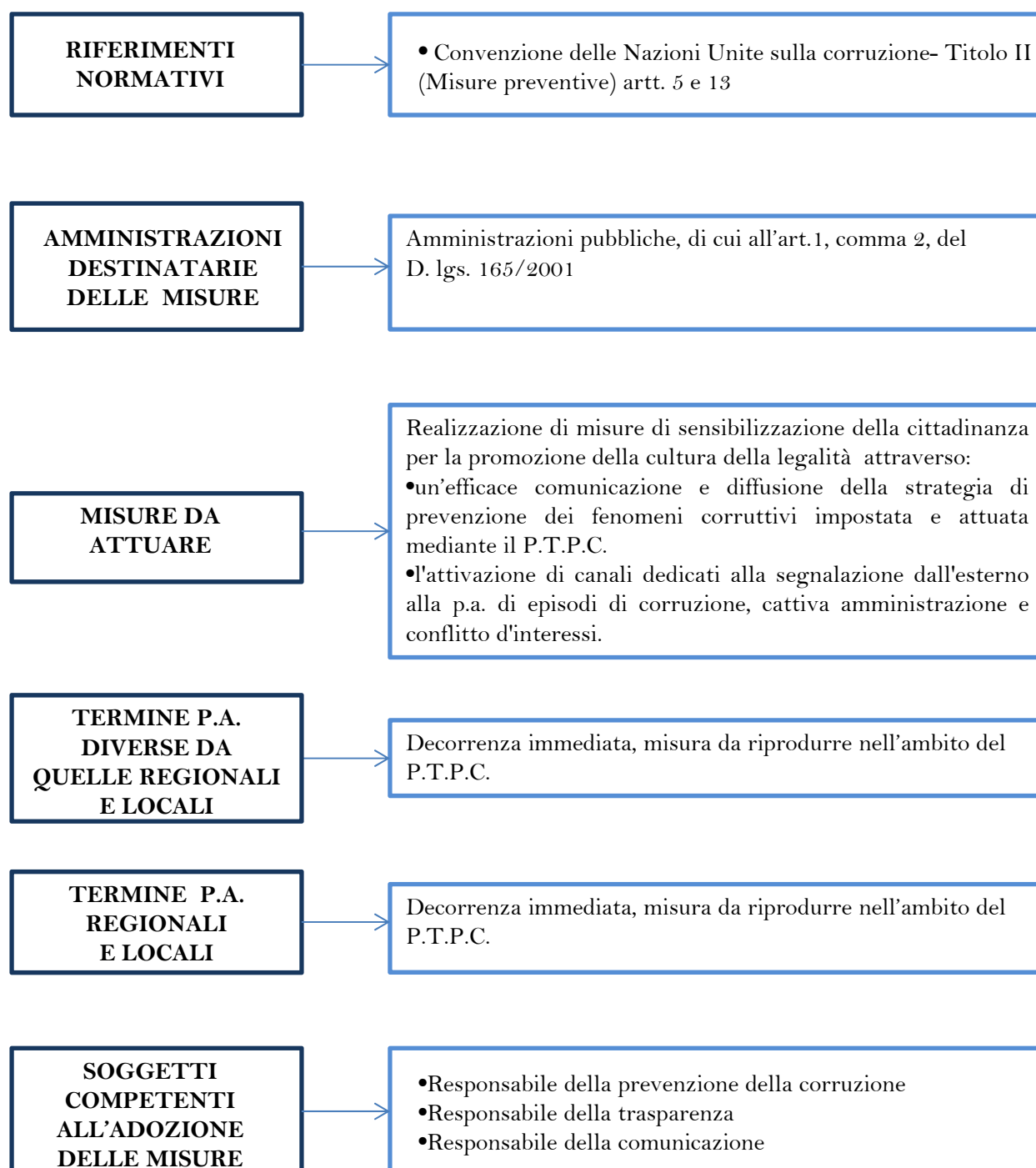
FORMAZIONE DEL PERSONALE



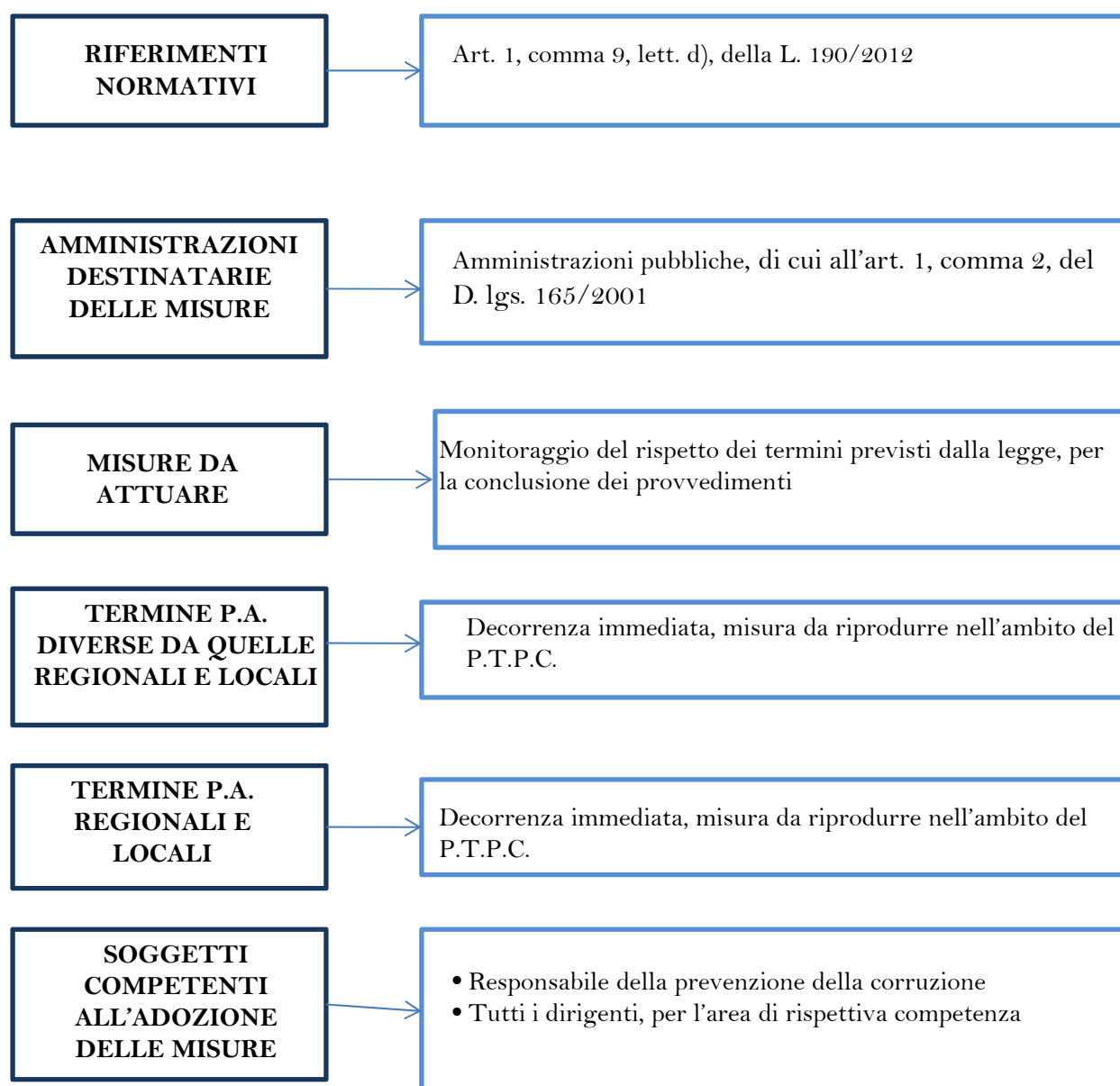
PATTI DI INTEGRITA' NEGLI AFFIDAMENTI



AZIONE DI SENSIBILIZZAZIONE **E RAPPORTO CON** **LA SOCIETA' CIVILE**



MONITORAGGIO DEI TEMPI PROCEDIMENTALI



MONITORAGGIO DEI RAPPORTI AMMINISTRAZIONE/SOGGETTI ESTERNI

