



**Governo italiano**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*

# **DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITA' NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

***(LEGGE 13 NOVEMBRE 2012, N. 190)***

## **IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE**

**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA  
SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE**

## PREMESSA

### Finalità della legge 190/2012:

- **adempiere agli impegni internazionali più volte sollecitati dagli organismi internazionali (*Convenzione contro la corruzione delle Nazioni Unite*);**
- **introdurre nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione;**
- **valorizzare i principi fondamentali di uno Stato democratico quali :**
  - **eguaglianza**
  - **trasparenza**
  - **fiducia nelle Istituzioni**
  - **legalità e imparzialità dell'azione degli apparati pubblici**

## Linee d'indirizzo del Comitato interministeriale

Istituito con d.P.C.M. 16 gennaio 2013 (art. 1, comma 4, della legge 190/2012)

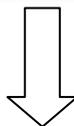
Ha emanato le "linee di indirizzo" per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (P.N.A.).

Le linee d'indirizzo forniscono direttive per indirizzare le amministrazioni pubbliche nella prima predisposizione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)

## Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

Il Dipartimento della funzione pubblica predispose il P.N.A. (art. 1, comma 4, lett. c) legge 190/2012).

La Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (CIVIT), individuata quale Autorità Nazionale Anticorruzione (art.1, comma 2, legge 190), approva il P.N.A..



**Destinatari:** tutte le P.A. di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

Per le regioni, gli enti del S.S.N., gli enti locali e gli enti ad essi collegati alcuni adempimenti attuativi saranno definiti attraverso **intese in sede di Conferenza unificata** (art. 1, commi 60 e 61, legge 190/2012).

Per il personale in regime di diritto pubblico (art. 3 del d.lgs. 165/2001), dovranno essere assicurate iniziative e misure di prevenzione analoghe a quelle previste per il personale contrattualizzato.

Le Autorità amministrative indipendenti, gli enti pubblici economici, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate e le società da esse controllate (art. 2359 c.c.) sono destinatari per le parti in cui sono espressamente indicati.

## Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) Struttura e contenuti

**Prima sezione:** sono esposti gli obiettivi strategici e le azioni da implementare a livello nazionale.

La responsabilità è in capo al Dipartimento della funzione pubblica e degli altri soggetti istituzionale che operano per la prevenzione a livello nazionale.

**Seconda sezione:** è dedicata all'illustrazione della strategia di prevenzione a livello decentrato ossia a livello di singola amministrazione e contiene le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione tra cui quelle obbligatorie per legge.

**Terza sezione:** contiene indicazioni circa la comunicazione 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.

## Prima sezione - La strategia di prevenzione a livello nazionale

### **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.

### **Vincoli all'attuazione degli obiettivi strategici:**

- carattere imperativo della normazione che ha disciplinato appositi istituti che debbono essere implementati obbligatoriamente;
- il carattere innovativo della disciplina richiede interventi interpretativi per l'applicazione;
- il carattere non omogeneo delle amministrazioni e degli enti coinvolti richiede adattamenti e forme di flessibilità;
- obbligo di invarianza finanziaria, stante la mancanza di un finanziamento *ad hoc* nella legge.

**Azioni per la prevenzione:** -diramare indirizzi alle p.a. attraverso atti d'indirizzo,direttive e raccomandazioni; - diffondere buone pratiche mediante seminari; - promuovere iniziative per lo studio di misure di prevenzione in specifici settori; - monitoraggio sull'introduzione ed implementazione delle misure di prevenzione da parte delle p.a. anche per individuare interventi correttivi della strategia nazionale; - diffondere buone pratiche in materia di tutela del *whistleblower*, sensibilizzando i dipendenti pubblici sul valore positivo delle segnalazioni di illecito; -monitoraggio delle segnalazioni di discriminazioni nei confronti del *whistleblower*; - realizzare interviste a campione per valutare la percezione da parte dei dipendenti del rischio corruzione e del valore dell'integrità.

## Seconda sezione - La strategia di prevenzione a livello decentrato - Azioni e misure per la prevenzione - I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.)

**Finalità:** Il P.T.P.C. è lo strumento attraverso il quale la singola amministrazione sistematizza un processo finalizzato a formulare una strategia di prevenzione della corruzione. Attraverso l'analisi dell'organizzazione e delle sue regole di funzionamento la p.a. individua il rischio di esposizione al fenomeno corruttivo per individuare ed attivare azioni ponderate e coerenti tra loro capaci di ridurre la possibilità di comportamenti corrotti. Tale azione deve essere indirizzata prioritariamente alla struttura dei controlli ed alle c.d. aree a rischio attraverso una valutazione probabilistica della rischiosità e l'adozione di un sistema di gestione del rischio

**I soggetti coinvolti:** L'Organo di indirizzo politico, su proposta del "Responsabile della prevenzione" adotta il P.T.P.C. curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica (art. 1, comma 8, legge 190/2012).

**I soggetti obbligati:** le amm.ni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

## Soggetti istituzionali coinvolti nella prevenzione della corruzione



## Il responsabile della prevenzione

L'art. 1, comma 7, della legge 190/2012 stabilisce che *“l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, “di norma”, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.*

**COMPITI:** elaborare la proposta di P.T.P.C.; definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione; proporre modifiche al P.T.P.C.; verificare l'effettiva rotazione degli incarichi; individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione.

**RESPONSABILITA':** responsabilità dirigenziale per il caso di mancata predisposizione del piano e di mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti (art.1, comma 8, legge 190/2012); una più generale forma di responsabilità dirigenziale, disciplinare e amministrativa qualora si verifichi all'interno dell'amministrazione un reato di corruzione accertato con sentenza di condanna definitiva, salvo che il responsabile provi di avere osservato tutte le prescrizioni di legge; responsabilità dirigenziale in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano (art.1, comma 14, legge 190/2012).

## Seconda sezione- La strategia di prevenzione a livello decentrato - Azioni e misure per la prevenzione

**Trasparenza:** i relativi adempimenti sono quelli contenuti nella legge 190/2012, nel d.lgs. 33/2013 e nelle altre fonti normative vigenti. Le prescrizioni sulla trasparenza si attuano attraverso la pubblicazione sui siti web istituzionali di tutti i dati richiesti. Per le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici e i soggetti privati sottoposti al loro controllo sono fatti salvi eventuali adeguamenti in sede di conferenza unificata (art. 1, commi 59 e 60, legge 190/2012)

**Codice di comportamento:** individua regole comportamentali specifiche la cui inosservanza è sanzionata disciplinarmente, deve essere adottato da tutte le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs 165/2001.

**Rotazione del personale:** le p.a. devono adottare adeguate misure per realizzare la rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità operante nelle aree a rischio corruzione. L'introduzione della misura deve essere accompagnata da accorgimenti che assicurino la continuità dell'azione amministrativa. (art.1, commi 4-5-10, legge 190/2012)

**Obbligo di astensione in caso di conflitto d'interessi:** intraprendere adeguate iniziative per informare il personale sull'obbligo di astenersi dal partecipare a decisioni che potrebbero porsi in conflitto con l'interesse perseguito nell'esercizio della funzione o con l'interesse di cui è portatore il destinatario del provvedimento. Analoga iniziativa deve essere intrapresa per informare sulle conseguenze che derivano dalla violazione di tale obbligo (art. 1, comma 41, legge 190/2012).

**Svolgimento di incarichi:** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001, devono elaborare proposte di decreto, da trasmettere al D.F.P., per definire gli incarichi e le attività non consentite ai pubblici dipendenti, secondo criteri differenziati per qualifiche e ruoli professionali (art. 53, comma 3-bis del d.lgs. 165/2001).

## **Seconda sezione- La strategia di prevenzione a livello decentrato - Azioni e misure per la prevenzione**

**Conferimento di incarichi dirigenziali:** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenute a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative in capo ai dipendenti e/o ai soggetti ai quali intendono conferire incarichi dirigenziali, soggetti provenienti da enti di diritto privato o finanziati dalle pp.aa., componenti di organi di indirizzo politico (Capi III e IV del d.lgs 39/2013 ).

**Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali:** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2 d.lgs 165/2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a verificare le incompatibilità tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati nonché tra gli stessi incarichi e le attività professionali, le incompatibilità tra incarichi nelle p.a. e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico (Capo V e VI del d.lgs 39/2013).

**Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage):** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2 ,del d.lgs 165/2001 devono impartire direttive interne affinché sia rispettato, da parte dei pubblici dipendenti che hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle p.a., il divieto di prestare attività lavorativa, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, presso gli stessi soggetti privati destinatari della loro attività (art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001).

**Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna penale per delitti contro la p.a.:** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs 165/2001, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico devono verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico di dipendenti e/o di soggetti cui intendono conferire incarichi (art. 35-bis d.lgs. 165/2001, art. 3 d.lgs.39/2013)

**Tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (whistleblower):** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2 d.lgs.165/2001 devono adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'anonimato del dipendente che segnala illeciti di cui è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro ( art. 54-bis d.lgs. 165/2001). Le misure adottate devono essere idonee a tutelare anche i dipendenti che segnalano casi sospetti di corruzione internazionale.

## Seconda sezione- La strategia di prevenzione a livello decentrato - Azioni e misure per la prevenzione

**Formazione-** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs.165/2001 debbono programmare adeguati percorsi di formazione strutturati su due livelli:

- livello generale rivolto a tutti i dipendenti sui temi dell'etica e dell'integrità;
- livello specifico rivolto ai responsabili della prevenzione e ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a rischio sulle tematiche settoriali relative alle attività che svolgono nelle aree a rischio.

Con l'entrata in vigore del regolamento recante il "*Riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle scuole di formazione*" è stato riorganizzato il sistema pubblico della formazione, le p.a. dovranno tenere conto del sistema di offerta formativa disciplinato nel regolamento.

**Patti d'integrità negli affidamenti:** le stazioni appaltanti, di regola, utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. E' auspicabile l'inserimento negli avvisi, nei bandi di gara o nelle lettere d'invito della previsione che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli o nei patti è causa di esclusione dalla gara (art. 1, comma 17, legge 190/2012).

**Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile:** le p.a. di cui all'art 1, comma 2. d.lgs. 165/2001, le società partecipate e quelle dalle stesse controllate e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, limitatamente all'attività di pubblico interesse, debbono pianificare adeguate misure di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzate alla promozione della cultura dell'integrità e della legalità, istituendo stabili canali di comunicazione per ricevere, anche dall'esterno, segnalazioni relative ad episodi di cattiva amministrazione, corruzione, conflitti d'interesse.

## Terza sezione - coordinamento, raccolta ed analisi dei dati

**Modalità di trasmissione dei dati al DFP:** le p.a. di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001 debbono trasmettere i dati richiesti utilizzando modelli standardizzati secondo istruzioni che saranno pubblicate sul sito della funzione pubblica ([www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it)), nella sezione anticorruzione. Non è consentita la trasmissione di documenti cartacei.

**Gestione ed utilizzo dei dati raccolti:** il DFP elabora i dati rilevanti ricevuti dalle amministrazioni e pubblica un *report* riepilogativo distintamente per le amm.ni centrali, per le regioni, gli enti locali e gli enti dagli stessi controllati, anche ai fini di un aggiornamento della strategia di prevenzione.

## La gestione del rischio

**Gestione del rischio:** insieme di attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio. I principi fondamentali consigliati sono desunti dai "Principi e linee guida UNI ISO 31000- 2010"

### **Le fasi:**

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

## Mappatura dei processi attuati dall'amministrazione

**Processo:** attività interrelate che creano valore trasformando delle risorse in un prodotto destinato ad un soggetto esterno all'amministrazione.

**Mappatura:** individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. La mappatura deve essere effettuata per le aree a rischio individuate dalla normativa e per le sottoaree in cui esse si articolano.

### **Aree di rischio:**

- acquisizione e progressione del personale;
- affidamento di lavori, servizi e forniture;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario.

## La valutazione del rischio

**Identificazione del rischio:** consiste nella ricerca individuazione e descrizione dei rischi che devono essere inseriti nel "catalogo dei rischi".

E' stata predisposta , a titolo di supporto, una lista esemplificativa di possibili rischi per le quattro aree sensibili.

**Analisi del rischio:** consiste nella valutazione che il rischio si realizzi e delle sue conseguenze in termini di:

- probabilità, valutata sulla base di alcune caratteristiche del processo quali la discrezionalità, la rilevanza esterna, la complessità, il valore economico e la frazionabilità;
- impatto, valutato in termini organizzativi, economici e reputazionali.

Il livello del rischio è il prodotto dei due valori.

**La ponderazione del rischio:** il rischio è valutato sulla base della precedente analisi e del raffronto con altri rischi per definire le priorità di intervento.

**Trattamento del rischio:** consiste nell'individuazione dei rischi da trattare prioritariamente e delle misure che devono essere predisposte per neutralizzare e/o ridurre quei rischi

**Misure per neutralizzare il rischio:** si tratta di misure di prevenzione che possono essere distinte in:

- obbligatorie, sono quelle che devono essere attuate necessariamente dall'amministrazione che, in assenza di un termine perentorio, può solo definire i tempi per la loro implementazione;
- 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.