



# *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 1064 del 13 novembre 2019**

## **Piano Nazionale Anticorruzione 2019**

VISTO l'art. 19, co. 15 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*» che trasferisce all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190 recante «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*»;

CONSIDERATO che in virtù dell'art. 1, co. 2-*bis* della l. 190/2012, introdotto dal d.lgs. 97/2016, il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 della medesima legge e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTA la deliberazione del Consiglio dell'Autorità del 23 luglio 2019 con cui è stata approvata la bozza preliminare del PNA e disposta la consultazione pubblica per il periodo 24.07.2016 – 15.09.2019;

VALUTATE le osservazioni e i contributi pervenuti;

VISTA la decisione del Consiglio dell'Autorità del 2 ottobre 2019 di approvazione del testo del PNA per l'invio al Comitato interministeriale e alla Conferenza unificata ai fini dell'acquisizione dei rispettivi pareri;

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 7411 del 29 ottobre 2019 riguardante i poteri di ANAC in materia di *pantouflage*;

VISTO il parere favorevole, con osservazioni, della Conferenza Unificata Rep. n. 108 del 24 ottobre 2019;

VISTO il parere favorevole, con osservazioni, del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione del 7 novembre 2019

## IL CONSIGLIO DELL'AUTORITÀ

Approva in via definitiva il Piano Nazionale Anticorruzione 2019 e ne dispone la pubblicazione sul sito istituzionale di ANAC e l'avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositata presso la Segreteria del Consiglio in data 21 novembre 2019

Il Segretario Rosetta Greco

## Legenda

<b>ANAC</b>	Autorità nazionale anticorruzione
<b>PNA</b>	Piano nazionale anticorruzione
<b>PTPCT</b>	Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza
<b>RPCT</b>	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
<b>OIV</b>	Organismo indipendente di valutazione
<b>OdV</b>	Organismo di vigilanza
<b>NdV</b>	Nucleo di valutazione
<b>UPD</b>	Ufficio procedimenti disciplinari
<b>RPD</b>	Responsabile dei dati
<b>Modello 231</b>	Modello organizzativo previsto dal d.lgs. 231/2001

## SOMMARIO

### PARTE I - LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012

1. Il PNA: i Piani adottati finora e il valore del presente PNA .....	7
2. Ambito oggettivo - Nozione di corruzione e di prevenzione della corruzione .....	10
3. Ambito soggettivo .....	13

### PARTE II - I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLE P.A. ....

1. Finalità.....	17
2. Principali contenuti (contesto, mappatura dei processi, valutazione del rischio, misure).....	20
3. La programmazione del monitoraggio del PTPCT .....	20
4. I soggetti coinvolti nell'elaborazione.....	21
5. Adozione annuale del PTPCT.....	27
6. Pubblicazione del PTPCT .....	28
7. Relazione annuale del RPCT.....	29
8. PTPCT e <i>performance</i> .....	29
9. Il ruolo degli OIV .....	32

### PARTE III - LE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA.....

Premessa.....	35
1. Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici .....	35
1.1. Misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica. ....	35
1.2. La "rotazione straordinaria" .....	41
1.2.1. Vigilanza dell'Autorità sulla rotazione straordinaria .....	41
1.3. I doveri di comportamento .....	42
1.3.1. Il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62: ambito soggettivo di applicazione .....	43
1.3.2. I codici di amministrazione e le linee guida di ANAC.....	43
1.3.3. Codici di comportamento e codici etici .....	46
1.3.4. La vigilanza di ANAC .....	46
1.4. Conflitto di interessi .....	46
1.4.1. Astensione del dipendente in caso di conflitti di interessi.....	48
1.4.2. Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici.....	53

1.5.	Le inconfiribilità/incompatibilità di incarichi.....	54
1.6.	La prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici: l'art. 35- <i>bis</i> del d.lgs. 165 del 2001.....	59
1.7.	Gli incarichi extraistituzionali .....	62
1.8.	Divieti <i>post-employment (pantouflage)</i> .....	64
1.9.	I patti d'integrità .....	70
2.	PTPCT e formazione .....	72
3.	PTPCT e rotazione "ordinaria".....	74
3.1.	Vigilanza di ANAC sulla misura della rotazione ordinaria.....	76
4.	La trasparenza.....	76
4.1.	Nozione di trasparenza .....	76
4.2.	Trasparenza e tutela dei dati personali .....	79
4.3.	La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza.....	82
4.4.	L'attestazione degli OIV sulla trasparenza .....	83
5.	Misure di regolazione dei rapporti con i rappresentanti di interessi particolari .....	84
<b>PARTE IV - IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)</b> .....		85
Premessa.....		85
1.	I criteri di scelta del RPCT .....	86
2.	I requisiti soggettivi: la condotta integerrima .....	90
3.	Supporto operativo al RPCT.....	92
4.	Posizione di autonomia dall'organo di indirizzo.....	94
5.	Revoca dell'incarico del RPCT o adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie ....	94
6.	Eventuale trattamento accessorio .....	95
7.	I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC .....	96
8.	Attività e poteri del RPCT .....	100
9.	Responsabilità del RPCT.....	105
<b>PARTE V - PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO</b> .....		108
1.	Ambito soggettivo .....	108
1.1.	Società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell'art. 2- <i>bis</i> , co. 2, del d.lgs. 33/2013 .....	108

- 1.2. Società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013  
116

## PARTE I - LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA LEGGE 190 DEL 2012

### 1. Il PNA: i Piani adottati finora e il valore del presente PNA

Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) è atto di indirizzo per l'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.

Come previsto dall'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012, nel PNA l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), e ai soggetti di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013, per l'adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001. Attraverso il PNA l'Autorità coordina l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, co. 4, lett. a), l. 190/2012).

In relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, il PNA individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione degli obiettivi, dei tempi e delle modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto al fenomeno corruttivo.

**Dal 2013 al 2018 sono stati adottati due PNA e tre Aggiornamenti ai PNA.**

Il primo PNA, [PNA 2013](#), è stato adottato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ottenuta l'approvazione dalla Civit – ANAC.

A seguito delle modifiche organizzative e delle funzioni di ANAC, previste nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, l'Autorità ha adottato nel 2015 un [Aggiornamento](#) del PNA 2013 mettendo meglio a fuoco il sistema di valutazione e gestione del rischio per la predisposizione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e iniziando ad esaminare le cause, i rischi e le misure di prevenzione specifiche nel settore dei contratti pubblici e della sanità.

Con il [PNA 2016](#), l'Autorità ha per la prima volta elaborato un proprio e nuovo Piano, sviluppando la metodologia di affiancare ad una parte generale, in cui sono affrontate questioni di impostazione sistematica dei PTPCT, approfondimenti tematici per amministrazioni e ambiti di materie in cui analizzare, in relazione alle specifiche peculiarità, possibili rischi corruttivi e ipotesi di misure organizzative e di contrasto al fenomeno.

L'obiettivo è stato quello di superare un'impostazione uniforme valutando fattori e cause di corruzione in contesti differenti, al fine di fungere da supporto alle amministrazioni, impegnate in questo nuovo compito, attraverso l'individuazione in via esemplificativa di alcune misure di contrasto specifiche per settore.

Per questo tipo di approccio innovativo l'Autorità si è avvalsa della collaborazione degli operatori delle diverse tipologie di amministrazioni considerate ovvero di esperti del settore. Sono stati costituiti tavoli tecnici ed in quella sede si è svolta l'analisi suddetta.

Questo metodo è stato apprezzato dal legislatore che lo ha tradotto in una apposita norma introdotta dal d.lgs. 97/2016.

L'art. 1, co. 2-bis, l. 190/2012, infatti, stabilisce ora: «Il Piano nazionale anticorruzione [...] inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione».

Così, anche per gli Aggiornamenti [PNA 2017](#) e [PNA 2018](#), l'Autorità ha dato conto, nella prima parte di carattere generale, degli elementi di novità previsti dal d.lgs. 97/2016 valorizzandoli, in sede di analisi dei PTPCT di numerose amministrazioni, per **formulare indicazioni operative** nella predisposizione dei PTPCT. Nella parte speciale sono state affrontate, invece, questioni proprie di alcune amministrazioni o di specifici settori di attività o materie.

Attualmente gli approfondimenti svolti nelle parti speciali sono, per quanto riguarda le amministrazioni:

- a) Piccoli Comuni - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- b) Semplificazioni per i Piccoli Comuni - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;
- c) Città Metropolitane - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- d) Ordini e Collegi Professionali - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- e) Istituzioni Scolastiche - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- f) Autorità di Sistema Portuale – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
- g) La gestione dei commissari straordinari nominati dal Governo – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
- h) Le Istituzioni universitarie – Aggiornamento PNA 2017 di cui alla Delibera n. 1208 del 22 novembre 2017;
- i) Agenzie Fiscali – Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Per quanto riguarda gli approfondimenti su specifici settori di attività o materie:

- a) Area di Rischio Contratti Pubblici – Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- b) Sanità - Aggiornamento PNA 2015 di cui alla Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015;
- c) Sanità - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- d) Tutela e Valorizzazione dei Beni culturali - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- e) Governo del Territorio - PNA 2016 di cui alla Delibera n. 831 del 3 agosto 2016;
- f) Le procedure di gestione dei fondi strutturali e dei fondi nazionali per le politiche di coesione - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018;

g) Gestione dei rifiuti - Aggiornamento PNA 2018 di cui alla Delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.

Tutti questi approfondimenti mantengono ancora oggi la loro validità. Per quanto riguarda la materia dei contratti pubblici, l'Autorità si riserva di adeguare le specifiche indicazioni elaborate nell'Aggiornamento PNA 2015 alla disciplina introdotta dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche e integrazioni.

Nelle parti generali le questioni affrontate hanno, invece, riguardato:

1. La strategia di prevenzione della corruzione a livello nazionale e decentrato
2. Il processo di gestione del rischio di corruzione
  - 2.1 L'analisi del contesto (esterno ed interno)
  - 2.2 La mappatura dei processi
  - 2.3 La valutazione del rischio
  - 2.4 Il trattamento del rischio
  - 2.5 L'attività di monitoraggio
3. I soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza
4. Il PTPCT e gli atti di programmazione delle *performance*
5. I soggetti interni coinvolti nel processo di predisposizione e adozione del PTPCT.
  - 5.1. Gli organi di indirizzo e i vertici amministrativi
  - 5.2. Il RPCT: ruolo, poteri, requisiti soggettivi per la nomina e la permanenza in carica, revoca
  - 5.3. Gli OIV
6. Azioni e misure di prevenzione
  - 6.1. La trasparenza e la nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)
  - 6.2. I Codici di comportamento
  - 6.3. La rotazione ordinaria e straordinaria
  - 6.4. Il ruolo strategico della formazione
  - 6.5. L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi
  - 6.6. Lo svolgimento di incarichi d'ufficio- attività e incarichi extraistituzionali
  - 6.7. Il *pantouflage*
  - 6.8. La 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.
  - 6.9. La verifica della insussistenza di cause di inconfiribilità
  - 6.10. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (*whistleblowing*)
  - 6.11. La revisione dei processi di privatizzazione e esternalizzazione di funzioni, attività strumentali e servizi pubblici disciplina
  - 6.12. I Patti di integrità negli affidamenti

Considerato che nel tempo l'Autorità è dovuta tornare più volte sugli stessi temi, sia per adeguare gli indirizzi alle novità legislative, sia per tenere conto delle problematiche rilevate in sede

consultiva e di vigilanza, per il PNA 2019-2021 il Consiglio dell'Autorità ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori. Si intendono, pertanto, superate le indicazioni contenute nelle Parti generali dei PNA e degli Aggiornamenti fino ad oggi adottati.

Il PNA contiene rinvii continui a delibere dell'Autorità che, ove richiamate, si intendono parte integrante del PNA stesso<sup>1</sup>.

L'obiettivo è quello di rendere disponibile nel PNA uno strumento di lavoro utile per chi, ai diversi livelli di amministrazione, è chiamato a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione.

Le ragioni di fondo che hanno guidato la scelta del Consiglio sono, oltre a quella di semplificare il quadro regolatorio al fine di agevolare il lavoro delle amministrazioni e il coordinamento dell'Autorità, quelle di contribuire ad innalzare il livello di responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni a garanzia dell'imparzialità dei processi decisionali.

Si fa presente che le indicazioni del PNA non devono comportare l'introduzione di adempimenti e controlli formali con conseguente aggravio burocratico. Al contrario, sono da intendersi in un'ottica di ottimizzazione e maggiore razionalizzazione dell'organizzazione e dell'attività delle amministrazioni per il perseguimento dei propri fini istituzionali secondo i principi di imparzialità efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

## 2. Ambito oggettivo – Nozione di corruzione e di prevenzione della corruzione

La legge 6 novembre 2012, n. 190 si inquadra nel solco della normativa internazionale in tema di lotta alla corruzione che ha visto il progressivo imporsi della scelta di prevenzione accanto allo strumento della repressione della corruzione. A fronte della pervasività del fenomeno si è, infatti, ritenuto di incoraggiare strategie di contrasto che anticipino la commissione delle condotte corruttive.

Gli accordi internazionali, e in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con la legge 3 agosto 2009, n. 116, delineano chiaramente un orientamento volto a rafforzare le prassi a presidio dell'integrità del pubblico funzionario e dell'agire amministrativo, secondo un approccio che attribuisce rilievo non solo alle conseguenze delle fattispecie penalistiche ma anche all'adozione di misure dirette a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi.

In questo contesto, il sistema di prevenzione della corruzione e di promozione dell'integrità in tutti i processi e le attività pubbliche, a ogni livello di governo, sulla base dell'analisi del rischio corruttivo nei diversi settori e ambiti di competenza, si configura come necessaria integrazione del regime sanzionatorio stabilito dal codice penale per i reati di corruzione, nell'ottica di garantire il

---

<sup>1</sup> Le delibere e gli atti dell'Autorità sono collegati al presente PNA con link ipertestuali.

corretto utilizzo delle risorse pubbliche, di rendere trasparenti le procedure e imparziali le decisioni delle amministrazioni.

La Convenzione distingue, infatti, al suo interno le misure preventive della corruzione (capitolo II, artt. 5-14), mentre lo specifico reato è contemplato nel capitolo III, dedicato alle misure penali e al rafforzamento del sistema giuridico.

L'attenzione rivolta al sistema di prevenzione trova conferma ove si consideri che agli Stati aderenti agli accordi internazionali è richiesto il rispetto di norme di *soft law*, come emerge dai procedimenti di verifica della conformità agli impegni assunti in sede convenzionale.

Poiché, come anticipato, per la legge 190/2012, il PNA costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni italiane “*ai fini dell’adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione*” l’Autorità<sup>2</sup>, si ritiene necessario precisare meglio il contenuto della nozione di “*corruzione*” e di “*prevenzione della corruzione*”.

Sia per la Convenzione ONU che per altre Convenzioni internazionali predisposte da organizzazioni internazionali, (es. OCSE e Consiglio d’Europa) firmate e ratificate dall’Italia, la corruzione consiste in **comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all’adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d’ufficio, cioè dalla cura imparziale dell’interesse pubblico affidatogli.**

Questa definizione, che è tipica del contrasto penalistico ai fenomeni corruttivi, volto ad evitare comportamenti soggettivi di funzionari pubblici (intesi in senso molto ampio, fino a ricomprendere nella disciplina di contrasto anche la persona incaricata di pubblico servizio), delimita il fenomeno corruttivo in senso proprio.

Nell’ordinamento penale italiano la corruzione non coincide con i soli reati più strettamente definiti come corruttivi (concussione, art. 317, corruzione impropria, art. 318, corruzione propria, art. 319, corruzione in atti giudiziari, art. 319-ter, induzione indebita a dare e promettere utilità, art. 319-quater), ma comprende anche reati relativi ad atti che la legge definisce come “*condotte di natura corruttiva*”.

L’Autorità, con la propria [delibera n. 215 del 2019](#), sia pure ai fini dell’applicazione della misura della rotazione straordinaria (di cui alla Parte III, § 1.2. “*La rotazione straordinaria*”), ha considerato come “*condotte di natura corruttiva*” tutte quelle indicate dall’art. 7 della legge n. 69 del 2015, che aggiunge ai reati prima indicati quelli di cui agli art. 319-bis, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353, 353-bis del codice penale.

---

<sup>2</sup> L’Autorità è chiamata a dare il proprio apporto anche in sede di elaborazione ed esecuzione di norme internazionali entro l’ordinamento italiano in coerenza con quanto previsto all’art. 1, co. 2, lett. a) della l. 190/2012 secondo cui l’Autorità “*collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti*”. ANAC partecipa pertanto attivamente alle attività svolte nelle sedi internazionali quali l’ONU, il G20, l’OCSE, il Consiglio d’Europa e l’Unione europea.

Con questo ampliamento resta ulteriormente delimitata la nozione di corruzione, sempre consistente in specifici comportamenti soggettivi di un pubblico funzionario, configuranti ipotesi di reato.

I comportamenti di tipo corruttivo di pubblici funzionari possono verificarsi in ambiti diversi e con riferimento a funzioni diverse. Si può avere pertanto una corruzione relativa all'assunzione di decisioni politico-legislative, una corruzione relativa all'assunzione di atti giudiziari, una corruzione relativa all'assunzione di atti amministrativi. Ciò non muta il carattere unitario del fenomeno corruttivo nella propria essenza. In questo senso espressioni come "corruzione politica" o "corruzione amministrativa" valgono più a precisare l'ambito nel quale il fenomeno si verifica che non a individuare una diversa specie di corruzione.

Come anticipato, le Convenzioni internazionali citate promuovono, presso gli Stati che le firmano e ratificano, l'adozione, accanto a misure di rafforzamento della efficacia della repressione penale della corruzione, di misure di carattere preventivo, individuate secondo il metodo della determinazione, in rapporto ai contenuti e ai procedimenti di ciascuna delle decisioni pubbliche più rilevanti assunte, del rischio del verificarsi dei fenomeni corruttivi, così come prima definiti.

Per essere efficace, la prevenzione della corruzione, deve consistere in misure di ampio spettro, che riducano, all'interno delle amministrazioni, il rischio che i pubblici funzionari adottino atti di natura corruttiva (in senso proprio). Esse, pertanto, si sostanziano tanto in misure di carattere organizzativo, oggettivo, quanto in misure di carattere comportamentale, soggettivo.

Le misure di tipo oggettivo sono volte a prevenire il rischio incidendo sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Tali misure preventive (tra cui, rotazione del personale, controlli, trasparenza, formazione) prescindono da considerazioni soggettive, quali la propensione dei funzionari (intesi in senso ampio come dipendenti pubblici e dipendenti a questi assimilabili) a compiere atti di natura corruttiva e si preoccupano di preconstituire condizioni organizzative e di lavoro che rendano difficili comportamenti corruttivi.

Le misure di carattere soggettivo concorrono alla prevenzione della corruzione proponendosi di evitare una più vasta serie di comportamenti devianti, quali il compimento dei reati di cui al Capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale ("reati contro la pubblica amministrazione") diversi da quelli aventi natura corruttiva, il compimento di altri reati di rilevante allarme sociale, l'adozione di comportamenti contrari a quelli propri di un funzionario pubblico previsti da norme amministrativo-disciplinari anziché penali, fino all'assunzione di decisioni di cattiva amministrazione, cioè di decisioni contrarie all'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione, in primo luogo sotto il profilo dell'imparzialità, ma anche sotto il profilo del buon andamento (funzionalità ed economicità).

Con la legge 190/2012, è stata delineata una nozione ampia di "*prevenzione della corruzione*", che comprende una vasta serie di misure con cui si creano le condizioni per rendere sempre più difficile l'adozione di comportamenti di corruzione nelle amministrazioni pubbliche e nei soggetti, anche privati, considerati dalla legge 190/2012.

L'Autorità ritiene opportuno precisare, pertanto, che naturalmente con la legge 190/2012 non si modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione ma per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio.

L'art. 1, co. 36, della l. 190/2012, laddove definisce i criteri di delega per il riordino della disciplina della trasparenza, si riferisce esplicitamente al fatto che gli obblighi di pubblicazione integrano livelli essenziali delle prestazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad erogare anche a fini di prevenzione e contrasto della "cattiva amministrazione" e non solo ai fini di trasparenza e prevenzione e contrasto della corruzione.

Il collegamento tra le disposizioni della l. 190/2012 e l'innalzamento del livello di qualità dell'azione amministrativa, e quindi al contrasto di fenomeni di inefficiente e cattiva amministrazione, è evidenziato anche dai più recenti interventi del legislatore sulla l. 190/2012. In particolare nell'art. 1, co 8-*bis* della legge suddetta, in cui è stato fatto un esplicito riferimento alla verifica da parte dell'organismo indipendente di valutazione alla coerenza fra gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico gestionale e i piani triennali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza.

### 3. Ambito soggettivo

Le disposizioni concernenti le misure in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza si applicano a diverse categorie di soggetti pubblici e privati, come individuati nell'art. 1, co. 2-*bis*,<sup>3</sup> della legge 190/2012 e nell'art. 2-*bis*<sup>4</sup> del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In ragione della diversificata natura giuridica di tali categorie di soggetti, le disposizioni richiamate prevedono regimi parzialmente differenziati.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33 del 2013, è stata introdotta una correlazione incisiva tra l'ambito di applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e quella della trasparenza.

L'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013 individua l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza. Ad essa fa riferimento l'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 per identificare le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti tenuti all'adozione del PTPCT o di misure di prevenzione della

---

<sup>3</sup> Il comma è stato inserito dall'art. 41, co. 1, lett. b) del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

<sup>4</sup> L'art. 2-*bis*, rubricato "Ambito soggettivo di applicazione", del d.lgs. 33/2013 è stato introdotto dal d.lgs. 97/2016. L'intervento del legislatore ha, da un lato, risolto i dubbi interpretativi sorti dalla lettura coordinata della l. 190/2012 e del d.lgs. 33/2013, mediante la chiara ed esplicita indicazione di alcune tipologie di enti; dall'altro, ha introdotto criteri oggettivi e predeterminati sulla base dei quali presumere la riconducibilità di soggetti di diritto privato a quelli tenuti all'adozione delle misure di prevenzione e trasparenza, seppure con alcuni adattamenti.

corruzione integrative rispetto a quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 recante «*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*».

Da un punto di vista generale, per l'**individuazione dell'ambito soggettivo**, l'Autorità ha dato indicazioni con la [delibera n. 1310](#) del 28 dicembre 2016, «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*» e con la [delibera n. 1134](#) dell'8 novembre 2017, recante «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*».

Nelle citate delibere sono stati approfonditi profili attinenti all'ambito soggettivo, al contenuto degli obblighi di pubblicazione, alla nomina del RPCT e alla predisposizione dei PTPCT, ovvero all'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative del modello 231 per gli enti di diritto privato.

Per quel che concerne la trasparenza, l'Autorità ha anche fornito chiarimenti sul criterio della "compatibilità", introdotto dal legislatore all'art. 2-bis, co. 2 e 3, del d.lgs. 33/2013 ove è stabilito che i soggetti pubblici e privati ivi indicati applicano la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni "in quanto compatibile". Nella [delibera n. 1310](#) e nella [delibera n. 1134](#), l'Autorità ha espresso l'avviso che la compatibilità non va esaminata per ogni singolo ente, bensì in relazione alle categorie di enti e all'attività propria di ciascuna categoria. In particolare, il criterio della compatibilità va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti.

Sull'ambito soggettivo l'Autorità si è pronunciata anche in altre delibere di carattere particolare di cui si darà conto di seguito.

Alla luce del vigente quadro normativo e dei chiarimenti contenuti nelle delibere di ANAC, i soggetti tenuti all'applicazione della disciplina sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza sono innanzitutto:

- le pubbliche amministrazioni definite all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Le pubbliche amministrazioni sono pertanto le principali destinatarie delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, tenute ad adottare il PTPCT, a nominare il RPCT e a pubblicare i dati, i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività, assicurando altresì la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle stesse (accesso civico generalizzato, cd. FOIA), secondo quanto previsto nel d.lgs. 33/2013.

Nella [delibera n. 214](#) del 26 marzo 2019, recante «*Obblighi di trasparenza del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 applicabili all'Assemblea regionale siciliana*», cui si rinvia, l'Autorità ha avuto modo di precisare la questione dell'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano della disciplina sulla trasparenza, tenuto conto della possibilità per detti enti, ammessa ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. 33/2013, di individuare "forme e modalità" di applicazione degli obblighi di pubblicazione in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti.

In tale delibera, formulata a seguito di richiesta di parere, è stato ribadito che l'art. 49 citato non comporta una deroga al contenuto degli obblighi previsti nel medesimo decreto e che non residuano margini per disciplinare la materia a livello regionale al di sotto dei livelli minimi fissati dalla normativa statale in quanto trattasi di *«livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»*, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione<sup>5</sup>

Si ricorda, inoltre, che gli Organi costituzionali e gli Organi a rilevanza costituzionale e i loro apparati, non essendo direttamente riconducibili alla nozione di pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001, non sono assoggettati alla normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. Nella delibera n. 1310/2016 l'Autorità ha, tuttavia, auspicato che detti Organi si adeguino progressivamente alle disposizioni del d.lgs. 33/2013, nel rispetto dell'autonomia e delle prerogative loro riconosciute dalla legge e dalla Costituzione.

Sono altresì tenute all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza:

- le Autorità di sistema portuale<sup>6</sup>;
- le Autorità amministrative indipendenti<sup>7</sup>;
- gli ordini professionali;
- gli enti pubblici economici.

Sono inoltre sottoposti alla normativa, seppure a particolari condizioni, come chiarito nella delibera n. 1134/2017:

- le società in controllo pubblico, anche congiunto;
- le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche precisate all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013<sup>8</sup>.

Infine, gli obblighi di trasparenza si applicano anche a:

- le società a partecipazione pubblica;

---

<sup>5</sup> La questione era già stata precedentemente esaminata nella [delibera n. 174 del 21 febbraio 2018](#), in cui si era già chiarita l'applicabilità della disciplina di prevenzione della corruzione e trasparenza all'Assemblea regionale siciliana; l'Autorità aveva poi ritenuto opportuno di interessare il Consiglio di Stato, che con il parere n. 252/2019 aveva sostanzialmente confermato la posizione espressa dall'Autorità.

<sup>6</sup> Alle Autorità di sistema portuale è stata dedicata l'Approfondimento I nella Parte Speciale del PNA 2017.

<sup>7</sup> Con riguardo alle Autorità amministrative indipendenti, la relazione illustrativa del d.lgs. 97/2016 contiene un'elencazione che ricomprende l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas il sistema idrico, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, il Garante per la protezione dei dati personali, l'Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, la Banca d'Italia.

<sup>8</sup> Sono gli enti, comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

- le associazioni, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato che abbiano le caratteristiche indicate all'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013<sup>9</sup>.

Per i soggetti di diritto privato sopra elencati si rinvia alla parte V del presente PNA e alla delibera n. 1134/2017.

---

<sup>9</sup> Sono le società a partecipazione pubblica non a controllo pubblico, le associazioni, fondazioni e altri enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici. Tale categoria di società ed enti è tenuta ai soli obblighi di pubblicazione dei dati e documenti inerenti all'attività di pubblico interesse. L'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 non prevede alcuna espressa disciplina in materia di adozione di misure di prevenzione della corruzione.

## PARTE II - I PIANI TRIENNALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA NELLE P.A.

### 1. Finalità

Il sistema di prevenzione della corruzione introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 190/2012 si realizza attraverso un'azione coordinata tra un livello nazionale ed uno "decentrato".

La strategia, a livello nazionale, si realizza mediante il PNA adottato da ANAC (cfr. Parte I § 1. "Il PNA: i Piani adottati finora e il valore del presente PNA"). Detto Piano costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPCT<sup>10</sup>.

A livello decentrato, invece, ogni amministrazione o ente definisce un PTPCT predisposto ogni anno entro il 31 gennaio. Il PTPCT individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012).

Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione). Si rinvia alle indicazioni metodologiche contenute nell'Allegato 1) al presente PNA.

Poiché ogni amministrazione presenta differenti livelli e fattori abilitanti al rischio corruttivo per via delle specificità ordinamentali e dimensionali nonché per via del contesto territoriale, sociale, economico, culturale e organizzativo in cui si colloca, per l'elaborazione del PTPCT si deve tenere conto di tali fattori di contesto. **Il PTPCT, pertanto, non può essere oggetto di standardizzazione.**

In via generale nella progettazione e attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo occorre tener conto dei seguenti principi guida:

- principi strategici;
- principi metodologici;

---

<sup>10</sup> Si riporta il comma 2-bis, art. 1 della legge 190/2012 «Il Piano nazionale anticorruzione è adottato sentiti il Comitato interministeriale di cui al comma 4 e la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente. Esso costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione, e per gli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, anche per assicurare l'attuazione dei compiti di cui al comma 4, lettera a). Esso, inoltre, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione».

➤ principi finalistici.

➤ *Principi strategici*

- *Coinvolgimento dell'organo di indirizzo*

L'organo di indirizzo, abbia esso natura politica o meno, deve assumere un **ruolo proattivo** nella definizione delle strategie di gestione del rischio corruttivo e contribuire allo svolgimento di un compito tanto importante quanto delicato, anche attraverso la creazione di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT (vedi *infra* § 4. “*I Soggetti coinvolti*”).

- *Cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio*

La gestione del rischio corruttivo non riguarda solo il RPCT ma **l'intera struttura**. A tal fine, occorre sviluppare a tutti i livelli organizzativi una responsabilizzazione diffusa e una cultura consapevole dell'importanza del processo di gestione del rischio e delle responsabilità correlate. L'efficacia del sistema dipende anche dalla piena e attiva collaborazione della dirigenza, del personale non dirigente e degli organi di valutazione e di controllo (vedi *infra* § 4. “*I Soggetti coinvolti*”).

- *Collaborazione tra amministrazioni*

La collaborazione tra pubbliche amministrazioni che operano nello stesso comparto o nello stesso territorio può favorire la **sostenibilità economica e organizzativa del processo di gestione del rischio**, anche tramite la condivisione di metodologie, di esperienze, di sistemi informativi e di risorse. Occorre comunque evitare la trasposizione “acritica” di strumenti senza una preventiva valutazione delle specificità del contesto.

➤ *Principi metodologici*

- *Prevalenza della sostanza sulla forma*

Il sistema deve tendere ad una effettiva riduzione del rischio di corruzione. A tal fine, il processo di gestione del rischio non deve essere attuato in modo formalistico, secondo una logica di mero adempimento, bensì progettato e realizzato in modo sostanziale, ossia **calibrato sulle specificità del contesto esterno ed interno dell'amministrazione**. Tutto questo al fine di tutelare l'interesse pubblico alla prevenzione della corruzione.

- *Gradualità*

Le diverse fasi di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni o con limitata esperienza, possono essere sviluppate con gradualità, ossia seguendo un approccio che consenta di migliorare progressivamente e continuativamente l'entità e/o la profondità dell'analisi

del contesto (in particolare nella rilevazione e analisi dei processi) nonché la valutazione e il trattamento dei rischi.

- *Selettività*

Al fine di migliorare la sostenibilità organizzativa, l'efficienza e l'efficacia del processo di gestione del rischio, soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, è opportuno individuare priorità di intervento, **evitando di trattare il rischio in modo generico e poco selettivo**. Occorre selezionare, sulla base delle risultanze ottenute in sede di valutazione del rischio, interventi specifici e puntuali volti ad incidere sugli ambiti maggiormente esposti ai rischi, valutando al contempo la reale necessità di specificare nuove misure, qualora quelle esistenti abbiano già dimostrato un'adeguata efficacia.

- *Integrazione*

La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione. In tal senso occorre garantire una **sostanziale integrazione tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della performance**. A tal fine, alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi nel Piano della *Performance* e nella misurazione e valutazione delle *performance* organizzative e individuali si deve tener conto dell'attuazione delle misure programmate nel PTPCT, della effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio, nonché del grado di collaborazione con il RPCT (vedi *infra* § 8. "PTPCT e performance").

- *Miglioramento e apprendimento continuo*

La gestione del rischio va intesa, nel suo complesso, come un processo di miglioramento continuo basato sui processi di apprendimento generati attraverso il monitoraggio e la valutazione dell'effettiva attuazione ed efficacia delle misure e il riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema di prevenzione.

➤ *Principi finalistici*

- *Effettività*

La gestione del rischio deve tendere ad una effettiva riduzione del livello di esposizione dell'organizzazione ai rischi corruttivi e coniugarsi con criteri di efficienza e efficacia complessiva dell'amministrazione, **evitando di generare oneri organizzativi inutili o ingiustificati** e privilegiando misure specifiche che agiscano sulla semplificazione delle procedure e sullo sviluppo di una cultura organizzativa basata sull'integrità.

- *Orizzonte del valore pubblico*

La gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il **miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento** delle pubbliche

amministrazioni, mediante la riduzione del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di fenomeni corruttivi.

## 2. Principali contenuti (contesto, mappatura dei processi, valutazione del rischio, misure)

Pur in continuità con i precedenti PNA, l'Autorità ha ritenuto di sviluppare ed aggiornare nel PNA 2019 le indicazioni metodologiche per la gestione del rischio corruttivo confluite nel documento metodologico, Allegato 1) al presente Piano, cui si rinvia.

Esso costituisce l'unico riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo e aggiorna, integra e sostituisce le indicazioni metodologiche contenute nel [PNA 2013](#) e nell'[Aggiornamento PNA 2015](#)<sup>11</sup>.

Si rammenta che, con l'obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nel dare attuazione alla normativa di prevenzione della corruzione, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, novellando l'art. 10 del d.lgs. 33/2013, ha unificato in un solo strumento, il PTPCT, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e il Programma triennale della trasparenza e dell'integrità.

Le amministrazioni e gli altri soggetti obbligati adottano pertanto un unico PTPCT in cui sia chiaramente identificata anche la sezione relativa alla trasparenza.

Il PTPCT costituisce un atto organizzativo fondamentale in cui è definita la strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.

I destinatari del Piano sono coloro che prestano a qualunque titolo servizio presso l'Amministrazione (art.1, co. 2-*bis*, l. 190/2012).

La violazione da parte dei dipendenti delle misure di prevenzione previste nel PTPCT è fonte di responsabilità disciplinare (l. 190/2012, art. 1, co. 14). Tale previsione è confermata all'art. 1, co. 44 della l. 190/2012 secondo cui la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, è fonte di responsabilità disciplinare.

## 3. La programmazione del monitoraggio del PTPCT

Al fine di disegnare un'efficace strategia di prevenzione della corruzione è necessario che il PTPCT individui un sistema di monitoraggio sia sull'attuazione delle misure sia con riguardo al medesimo PTPCT. Nell'ambito delle risorse a disposizione dell'amministrazione, il monitoraggio potrà essere attuato mediante sistemi informatici che consentano la **tracciabilità del processo** e la verifica immediata dello **stato di avanzamento**. L'attività di monitoraggio non coinvolge soltanto il RPCT, ma interessa i referenti, laddove previsti, i dirigenti e gli OIV, o organismi con funzioni analoghe, che concorrono, ciascuno per i propri profili di competenza, a garantire un supporto al

---

<sup>11</sup> Qualora le amministrazioni abbiano già predisposto il PTPCT utilizzando l'allegato 5 al PNA 2013, il nuovo approccio valutativo (di tipo qualitativo) illustrato nell'allegato può essere applicato in modo graduale, in ogni caso non oltre l'adozione del PTPC 2021-2023.

RPCT. In ogni caso dovrà essere assicurato un sistema di reportistica che consenta al RPCT di monitorare costantemente “*l’andamento dei lavori*” e di intraprendere le iniziative più adeguate nel caso di scostamenti.

Per indicazioni di dettaglio sulla programmazione e sull’attuazione del monitoraggio si rinvia al documento metodologico Allegato 1), (cfr. § 6. *Monitoraggio e riesame*) del presente PNA.

#### 4. I soggetti coinvolti nell’elaborazione

La legge 190/2012 precisa che l’attività di elaborazione del Piano nonché delle misure di prevenzione della corruzione integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001, **non può essere affidata a soggetti estranei all’amministrazione** (art. 1, co. 8), **ma spetta al RPCT**. Le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016 (art. 41, co. 1, lett. g)) hanno confermato tale disposizione.

Lo scopo della norma è quello di considerare la predisposizione del PTPCT un’attività da svolgere necessariamente da parte di chi opera esclusivamente all’interno dell’amministrazione o dell’ente interessato, sia perché presuppone una profonda conoscenza della struttura organizzativa, di come si configurano i processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) e della possibilità di conoscere quali profili di rischio siano coinvolti; sia perché è finalizzato all’individuazione delle misure di prevenzione che più si attagliano alla fisionomia dell’ente e dei singoli uffici e al loro migliore funzionamento.

Sono quindi decisamente da escludere affidamenti di incarichi di consulenza comunque considerati, nonché l’utilizzazione di schemi o di altri supporti forniti da soggetti esterni. In entrambi i casi, infatti, non viene soddisfatto lo scopo della norma che è quello di far svolgere alle amministrazioni e agli enti un’appropriata ed effettiva analisi e valutazione del rischio e di far individuare misure di prevenzione proporzionate e contestualizzate rispetto alle caratteristiche organizzative dell’amministrazione o dell’Ente.

Il divieto di coinvolgere soggetti estranei all’amministrazione va letto anche alla luce della clausola di invarianza della spesa che deve guidare le pubbliche amministrazioni e gli enti nell’attuazione della l. 190/2012 e dei decreti delegati ad essa collegati.

Sempre in un’ottica di riduzione degli oneri, il d.lgs. 97/2016 ha previsto che i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possano aggregarsi per definire in comune il PTPCT, tramite accordi ai sensi dell’art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione (art. 1, co. 6, l. 190/2012). Nel richiamato comma 6, è stata mantenuta la previsione che ai fini della predisposizione del PTPCT, 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. In proposito l’Autorità ha dato specifici indirizzi nella parte speciale del [PNA 2016](#) Approfondimento I “*Piccoli Comuni*” e nella parte speciale dell’[Aggiornamento PNA 2018](#), Approfondimento IV “*Semplificazioni per Piccoli Comuni*”, cui si rinvia.

Diverse sono le figure che necessariamente sono tenute ad intervenire nel processo di formazione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Nonostante la previsione normativa attribuisca una particolare responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi in capo al RPCT (art. 1, co. 12, l. 190/2012), tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa mantengono, ciascuno, il proprio personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti. Lo stesso PTPCT può contenere regole procedurali fondate sulla responsabilizzazione degli uffici alla partecipazione attiva, sotto il coordinamento del RPCT. Ove necessario, il PTPCT può rinviare la definizione di tali regole a specifici atti organizzativi interni. Le soluzioni organizzative adottate in tal senso è opportuno siano esplicitate nel PTPCT.

Una partecipazione attiva e il coinvolgimento di tutti i dirigenti e di coloro che a vario titolo sono responsabili dell'attività delle pubbliche amministrazioni e degli enti rende consapevoli del rilievo che possono avere le misure di prevenzione e contribuisce a creare in tal modo un tessuto culturale favorevole e consapevole alla prevenzione della corruzione.

**Le analisi dei PTPCT condotte dall'Autorità hanno evidenziato come la non chiara configurazione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti interni alle amministrazioni e agli enti costituisca spesso causa di scarsa qualità dei Piani. Invece, l'interlocuzione e la condivisione degli obiettivi di prevenzione della corruzione è da ritenersi fondamentale ai fini del buon successo dell'intera politica di anticorruzione.**

Si descrivono di seguito i compiti e le funzioni principali dei soggetti coinvolti nella predisposizione del PTPCT.

#### *Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza*

Il RPCT è il soggetto titolare in esclusiva (essendo vietato l'ausilio esterno) del potere di predisposizione e di proposta del PTPCT all'organo di indirizzo. È necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione sia in sede di approvazione del PTPCT, al fine di verificare adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative.

#### *Organi di indirizzo*

Sulla base degli esiti della vigilanza condotta dall'Autorità, si è evinto che un elemento che pregiudica in modo significativo la qualità dei PTPCT e l'individuazione di adeguate misure di prevenzione è, senza dubbio, il ridotto coinvolgimento degli organi di indirizzo, abbiano essi natura politica o meno, nel processo di definizione delle strategie di prevenzione della corruzione e nella elaborazione del PTPCT.

Come già precisato nella illustrazione dei principi guida alla base del processo di gestione del rischio corruttivo (cfr. *infra* § 1.), l'organo di indirizzo deve assumere un ruolo proattivo, anche attraverso la creazione sia di un contesto istituzionale e organizzativo favorevole che sia di reale supporto al RPCT, sia di condizioni che ne favoriscano l'effettiva autonomia.

Si ribadisce che la disciplina vigente attribuisce importanti compiti agli organi di indirizzo delle amministrazioni e degli enti. Essi sono tenuti a:

- nominare il RPCT e assicurare che esso disponga di funzioni e poteri idonei allo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività (art. 1, co. 7, l. 190/2012);
- definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza che costituiscono contenuto necessario del PTPCT;
- adottare il PTPCT (art. 1, co. 7 e 8, l. 190/2012).

Gli organi di indirizzo ricevono, inoltre, la relazione annuale del RPCT che dà conto dell'attività svolta e sono destinatari delle segnalazioni del RPCT su eventuali disfunzioni riscontrate sull'attuazione delle misure di prevenzione e di trasparenza.

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza, l'Autorità ha rilevato che, con l'eccezione delle amministrazioni centrali dello Stato, i PTPCT sono **spesso carenti degli obiettivi strategici**. In tal senso si rammenta che già l'art. 10, co. 3, del d.lgs. 33/2013, come novellato dall'art. 10 del d.lgs. 97/2016, stabilisce che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce obiettivo strategico di ogni amministrazione e che esso deve tradursi in obiettivi organizzativi e individuali. L'individuazione degli obiettivi strategici è sempre rimessa alla valutazione dell'organo di indirizzo che deve elaborarli tenendo conto della peculiarità di ogni amministrazione e degli esiti dell'attività di monitoraggio del PTPCT. Ad esempio, dalla Relazione del RPCT si possono trarre importanti elementi di valutazione.

Possono costituire obiettivi strategici, a mero titolo esemplificativo:

- l'informatizzazione del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente";
- la realizzazione dell'integrazione tra il sistema di monitoraggio delle misure anticorruzione e i sistemi di controllo interno;
- l'incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra i dipendenti;
- l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata.

Si raccomanda, pertanto, agli organi di indirizzo di prestare particolare attenzione alla individuazione dei richiamati obiettivi nella logica di una reale e consapevole partecipazione alla costruzione del sistema di prevenzione, volta anche a responsabilizzare maggiormente i dirigenti e i dipendenti, aumentando così il livello di effettività del sistema stesso.

Laddove l'Autorità riscontri l'assenza nel PTPCT di obiettivi strategici, avvia un procedimento di vigilanza volto all'emanazione di un provvedimento d'ordine ai sensi del [Regolamento del 29 marzo 2017](#) «sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

L'attuale normativa **non prevede specifiche responsabilità in capo ai componenti degli organi di indirizzo sulla qualità delle misure del PTPCT**. Essi possono essere chiamati a rispondere **solo in caso di mancata adozione del PTPCT** ai sensi dell'art. 19, co. 5, lett. b) d.l. 90/2014. Per omessa adozione si intende tutto quanto evidenziato dall'Autorità nell'art. 1, lett. g) del [Regolamento del 9 settembre 2014](#) «in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento», cui si rinvia.

Con riferimento al **processo di formazione del PTPCT**, si raccomanda alle amministrazioni e agli enti di prevedere, con apposite procedure, la più ampia e consapevole conoscenza e condivisione delle misure da parte degli organi di indirizzo, nella fase della loro individuazione. Ciò anche in assenza di una specifica previsione normativa che disponga sulla partecipazione degli organi di indirizzo.

In fase di adozione, **ad esempio**, può essere utile prevedere un doppio passaggio, con l'approvazione di un primo schema di PTPCT e, successivamente, del PTPCT definitivo.

- Nelle amministrazioni dotate di un solo organo di indirizzo, può ritenersi sufficiente il doppio passaggio prima indicato. In ogni caso, è necessario che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione che in sede di approvazione del PTPCT o delle misure di prevenzione, al fine di illustrarne adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative.
- Per gli enti locali, caratterizzati dalla presenza di due organi di indirizzo politico, uno generale (il Consiglio) e uno esecutivo (la Giunta), l'Autorità ritiene utile l'approvazione da parte dell'Assemblea di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT, mentre l'organo esecutivo resta competente all'adozione finale. In questo modo l'organo esecutivo (e il suo vertice, il Sindaco/Presidente) avrebbe più occasioni di esaminare e condividere il contenuto del PTPCT<sup>12</sup>.
- Per quanto riguarda le Province, la legge 7 aprile 2014, n. 56 «*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*», nel ridefinire la forma di governo provinciale (cui sono dedicati i commi da 54 a 56) non prevede più la "Giunta", a favore di una gestione collegiale di "Presidente" e "Consiglio delle funzioni provinciali". Si ritiene pertanto che nelle Province, attesa l'assenza di Giunta, l'adozione del PTPCT debba, di norma, prevedere un doppio passaggio: l'approvazione da parte del Consiglio provinciale di un documento di carattere generale sul contenuto del PTPCT e l'adozione da parte del Presidente, fatta salva una diversa previsione statutaria. Ne consegue che la responsabilità in caso di "omessa adozione" si configura in capo all'organo competente all'adozione finale, individuato, salvo diversa disposizione statutaria, nel Presidente.
- Stesse considerazioni valgono per le città metropolitane (si rinvia al [PNA 2016](#), Parte Speciale, Approfondimento sulle *Città metropolitane*).

Sul punto si rinvia agli ulteriori approfondimenti di parte speciale in cui l'Autorità ha dettato indicazioni specifiche in relazioni a casi peculiari che avevano destato nella prassi alcuni dubbi e/o criticità (ad es. le Autorità portuali – Parte Speciale [PNA 2016](#) § 3.1.).

#### *Titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice*

Particolare attenzione, infine, deve essere posta ad assicurare un **pieno coinvolgimento e la partecipazione dei titolari degli uffici di diretta collaborazione e dei titolari di incarichi amministrativi di vertice**, qualora a questi ultimi, in particolare, non sia stato affidato il ruolo di RPCT.

Queste figure, che svolgono sia fondamentali compiti di supporto conoscitivo e di predisposizione degli schemi di atti per gli organi di indirizzo, sia compiti di coordinamento e di

---

<sup>12</sup> A mero titolo esemplificativo può ritenersi una buona pratica la scelta di coinvolgere il Consiglio nella definizione degli obiettivi strategici per la successiva adozione del PTPCT da parte della Giunta.

interpretazione degli atti di indirizzo rivestono un ruolo chiave per il successo delle politiche di prevenzione della corruzione. Il PTPCT è elaborato con la piena collaborazione e l'attiva partecipazione di tali figure, in termini di contributo conoscitivo e di diretta responsabilità per gli atti compiuti a supporto dell'opera degli organi di indirizzo.

#### *Responsabili degli uffici*

Dalle valutazioni dei PTPCT svolte dall'Autorità è risultato che la **carente mappatura** dei processi elaborata dalle amministrazioni è dipesa anche dalla **resistenza dei responsabili degli uffici** a partecipare, per le parti di rispettiva competenza, alla rilevazione e alle successive fasi di identificazione e valutazione dei rischi. L'Autorità è stata anche destinataria di segnalazioni da parte degli stessi RPCT, in cui si lamenta il mancato contributo dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa nella fase di elaborazione del PTPCT.

**Queste resistenze vanno rimosse, in termini culturali, con adeguati e mirati processi formativi** (cfr. Parte III § 2. "*PTPC e formazione*"), **ma anche con soluzioni organizzative e procedurali** che consentano una maggiore partecipazione dei responsabili degli uffici a tutte le fasi di predisposizione del PTPCT promuovendo così la piena condivisione degli obiettivi e la più ampia responsabilizzazione di tutti i dipendenti.

Si rammenta che l'art. 1, co. 9, l. 190/2012, prevede alla lettera a), che il PTPCT individui le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, e le relative misure di contrasto, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, co. 1, lett. *a-bis*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165. Dispone, inoltre, alla successiva lettera c) obblighi di informazione nei confronti del RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

La collaborazione è, infatti, fondamentale per consentire al RPCT e all'organo di indirizzo che adotta il PTPCT di definire misure concrete e sostenibili da un punto di vista organizzativo entro tempi chiaramente definiti.

Dall'analisi dei PTPCT emerge che una delle principali correzioni da apportare ai PTPCT è quella di individuare e programmare le misure in termini di precisi obiettivi da raggiungere da parte di ciascuno degli uffici coinvolti anche ai fini della responsabilità dirigenziale.

Si tratta di un tassello fondamentale dell'intera politica di prevenzione. In tale prospettiva, nei PTPCT andranno, pertanto, introdotti obiettivi consistenti nel più rigoroso rispetto dei doveri del Codice di comportamento e verifiche periodiche sull'uso dei poteri disciplinari.

#### *Dipendenti*

Il **coinvolgimento** di tutto il personale in servizio (ivi inclusi gli eventuali collaboratori a tempo determinato o i collaboratori esterni) è decisivo **per la qualità del PTPCT e delle relative misure**, così come un'ampia condivisione dell'obiettivo di fondo della prevenzione della corruzione e dei valori che sono alla base del Codice di comportamento dell'amministrazione.

Il coinvolgimento dei dipendenti va assicurato in termini di partecipazione attiva al processo di autoanalisi organizzativa e di mappatura dei processi, nonché in sede di definizione delle misure di prevenzione e di attuazione delle stesse.

Si rammenta che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 contiene il dovere per i dipendenti di prestare la loro collaborazione al RPCT e di rispettare le prescrizioni contenute nel PTPCT. La violazione da parte dei dipendenti dell'amministrazione delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare (legge 190/2012, art. 1, co. 14). Per questo è anche necessario evidenziare nel PTPCT l'obbligo che i dirigenti hanno di avviare i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti ai sensi all'art. 55-*sexies*, co. 3, del d.lgs. 165/2001<sup>13</sup>.

### *Stakeholders*

Ai fini della predisposizione del PTPCT si raccomanda alle amministrazioni di **realizzare forme di consultazione**, da strutturare e pubblicizzare adeguatamente, volte a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

Le consultazioni potranno avvenire, ad esempio, o mediante raccolta dei contributi via *web* oppure nel corso di appositi incontri. All'esito delle consultazioni è necessario dar conto sul sito internet dell'amministrazione e in apposita sezione del PTPCT, con l'indicazione dei soggetti coinvolti, delle modalità di partecipazione e degli input generati da tale partecipazione.

In via generale, si evidenzia che il ruolo della società civile nel sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza assume rilievo sotto il duplice profilo di diritto e dovere alla partecipazione.

L'attivo coinvolgimento e la partecipazione consapevole della società civile sono richiamati in molte norme sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione di più alti livelli di trasparenza. Uno dei principali obiettivi perseguiti dal legislatore è quello di tutelare i diritti dei cittadini e attivare forme di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il d.lgs. 33/2013 (art. 1 co. 2), nel riferirsi alla normativa sulla trasparenza sancisce che essa è "*condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta al servizio del cittadino*"

---

<sup>13</sup> L'art. 55-*sexies*, co. 3, d.lgs. 165/2001 come sostituito dall'articolo 17, comma 1, lettera b), del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 prevede che «*Il mancato esercizio o la decadenza dall'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare, inclusa la segnalazione di cui all'articolo 55-bis, comma 4, ovvero a valutazioni manifestamente irragionevoli di insussistenza dell'illecito in relazione a condotte aventi oggettiva palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili, l'applicazione della sospensione dal servizio fino a un massimo di tre mesi, salva la maggiore sanzione del licenziamento prevista nei casi di cui all'articolo 55-quater, comma 1, lettera f-ter), e comma 3-quinquies. Tale condotta, per il personale con qualifica dirigenziale o titolare di funzioni o incarichi dirigenziali, è valutata anche ai fini della responsabilità di cui all'articolo 21 del presente decreto. Ogni amministrazione individua preventivamente il titolare dell'azione disciplinare per le infrazioni di cui al presente comma commesse da soggetti responsabili dell'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4*».

In questa ottica, si richiamano a titolo esemplificativo le forme di partecipazione previste dalla normativa quali l'accesso civico, l'accesso civico generalizzato, le giornate della trasparenza (d.lgs. 33/2013, la procedura aperta alla partecipazione per l'adozione dei codici di comportamento delle amministrazioni (legge 190/2012, art. 1, co. 44), la partecipazione di portatori di interessi attraverso la consultazione pubblica prevista in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale (d.lgs. 50/2016 art. 22, co. 1).

## 5. Adozione annuale del PTPCT

Il PTPCT è adottato annualmente dall'organo di indirizzo su proposta del RPCT. Si rammenta che, sebbene il Piano abbia durata triennale, deve comunque essere adottato ogni anno entro il 31 gennaio in virtù di quanto previsto dall'art. 1, co. 8, della l. 190/2012, come in più occasioni precisato dall'Autorità.

Nel [Comunicato del Presidente del 16 marzo 2018](#) è stato sottolineato che le amministrazioni sono tenute, ciascun anno, alla scadenza prevista dalla legge, a dotarsi di un nuovo completo PTPCT, inclusa anche l'apposita sezione dedicata alla trasparenza, valido per il successivo triennio (ad esempio, per l'anno in corso, il PTPCT 2019-2021).

Tale chiarimento si è reso necessario alla luce degli esiti dell'attività di vigilanza svolta da ANAC sui PTPCT. Si è riscontrato, infatti, che molte amministrazioni, nel tempo, hanno adottato un unico PTPCT a cui si sono riferite negli anni successivi mediante numerosi rinvii e/o soppressioni ed integrazioni di paragrafi, con conseguenti difficoltà di coordinamento tra le diverse disposizioni e di comprensione del testo. **In questo modo si è eluso lo scopo della norma**, che è quello di disporre di uno strumento organizzativo **utile, chiaro, comprensibile** per intervenire in via preventiva su fattori potenzialmente fonte di rischi corruttivi.

**L'omessa adozione di un nuovo PTPCT è sanzionabile dall'Autorità ai sensi dell'art. 19, co. 5, del dl. 90/2014.** ANAC applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo ad euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000 (cfr. [Regolamento](#) del 29 marzo 2017 sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 19 aprile 2017).

Fermo restando quanto sopra, **solo i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti**, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, **possono provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate** (cfr. parte speciale [Aggiornamento PNA 2018](#), Approfondimento IV "Piccoli Comuni", § 4. "Le nuove proposte di semplificazione"). In tali casi, l'organo di indirizzo politico può adottare un provvedimento con cui, nel dare atto dell'assenza di fatti corruttivi o di ipotesi di disfunzioni amministrative significative nel corso dell'ultimo anno, conferma il PTPCT già adottato. Nel provvedimento in questione possono essere indicate integrazioni o correzioni di misure preventive presenti nel PTPCT qualora si renda necessario a seguito del monitoraggio svolto dal RPCT. In ogni caso, **il RPCT vigila annualmente sull'attuazione delle misure previste nel Piano**, i cui

esiti confluiscono nella **relazione annuale** dello stesso, da predisporre ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012 nella quale è data evidenza, anche riportando le opportune motivazioni, della conferma del PTPCT adottato per il triennio. Rimane comunque ferma la necessità di adottare un nuovo PTPCT ogni tre anni, in quanto l'art. 1, co. 8, della l. 190/2012 stabilisce la durata triennale di ogni Piano.

## 6. Pubblicazione del PTPCT

I PTPCT devono essere pubblicati non oltre un mese dall'adozione, sul sito istituzionale dell'amministrazione o dell'ente nella sezione "*Amministrazione trasparente/Altri contenuti Corruzione*". I PTPCT e le loro modifiche devono rimanere pubblicati sul sito unitamente a quelli degli anni precedenti.

In virtù della previsione secondo cui i PTPCT devono essere trasmessi ad ANAC (art. 1, co. 8, l. 190/2012), l'Autorità, in collaborazione con l'Università Tor Vergata di Roma e l'Università della Campania "*Luigi Vanvitelli*", ha sviluppato una piattaforma, *online* sul sito istituzionale di ANAC dal 1 luglio 2019, per la rilevazione delle informazioni sulla predisposizione dei PTPCT e sulla loro attuazione. Al momento il progetto ha carattere sperimentale. Nella prima fase si è valutato di delimitare l'operatività della piattaforma sperimentale unicamente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, agli enti pubblici economici, agli ordini professionali e alle società in controllo pubblico (cfr. Allegato 1, box 15 - *La Piattaforma di acquisizione dei PTPCT*).

**Per utilizzare la piattaforma i RPCT sono tenuti alla registrazione e all'accreditamento**, secondo quanto indicato nella sezione Servizi - registrazione e profilazione utenti - del sito internet di ANAC. Essi potranno così usufruire dell'accesso alla piattaforma per le rilevazioni delle informazioni relative ai Piani e per redigere la relazione annuale. La registrazione consente anche di accedere al forum dei RPCT (che l'Autorità renderà disponibile a breve). Per indicazioni di dettaglio si rinvia alla [pagina del sito di ANAC dedicata](#).

La piattaforma **permetterà all'Autorità di condurre analisi qualitative dei dati** grazie alla sistematica e organizzata raccolta delle informazioni e, dunque, di poter rilevare le criticità dei PTPCT e migliorare, di conseguenza, la sua attività di supporto alle amministrazioni. La compilazione dei campi della piattaforma **permetterà, invece, ai RPCT :**

- **di avere una migliore conoscenza e consapevolezza dei requisiti metodologici più rilevanti per la costruzione del PTPCT;**
- **monitorare nel tempo i progressi del proprio PTPCT;**
- **conoscere, in caso di successione nell'incarico di RPCT, gli sviluppi passati del PTPCT;**
- **effettuare il monitoraggio sull'attuazione del PTPCT;**
- **produrre la relazione annuale.**

## 7. Relazione annuale del RPCT

I RPCT sono tenuti ad elaborare, ai sensi dell'art. 1, co. 14, della legge 190/2012, una relazione annuale - da trasmettere all'OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione - sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nei PTPCT. Sulle modalità di redazione della relazione l'Autorità fornisce annualmente indicazioni e ha messo a disposizione uno schema di Relazione pubblicato sul sito.

I RPCT che accedono alla piattaforma di ANAC per l'acquisizione dei PTPCT (cfr. *infra* § 6. "Pubblicazione del PTPCT") utilizzano la stessa piattaforma per elaborare anche la relazione annuale.

**Dalla relazione deve emergere una valutazione del livello effettivo di attuazione delle misure contenute nel PTPCT.** In particolare il RPCT è chiamato a relazionare sul monitoraggio delle misure generali e specifiche individuate nel PTPCT.

La relazione costituisce, dunque, un importante **strumento di monitoraggio** in grado di evidenziare l'attuazione del PTPCT, l'efficacia o gli scostamenti delle misure previste rispetto a quelle attuate. Le evidenze, in termini di criticità o di miglioramento che si possono trarre dalla relazione, devono guidare le amministrazioni nella elaborazione del successivo PTPCT.

D'altra parte, la relazione costituisce anche uno strumento **indispensabile per la valutazione da parte degli organi di indirizzo politico dell'efficacia delle strategie di prevenzione perseguite con il PTPCT** e per l'elaborazione, da parte loro, degli **obiettivi strategici**.

## 8. PTPCT e performance

Come già precisato, l'integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio (cfr. *infra* § 1. "Finalità"). Al fine di realizzare **un'efficace strategia di prevenzione** del rischio di corruzione è, infatti, necessario che i PTPCT siano **coordinati rispetto al contenuto di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione**. L'esigenza di integrare alcuni aspetti del PTPCT e del Piano della *performance* è stata chiaramente indicata dal legislatore e più volte sottolineata dalla stessa Autorità.

Così l'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, nel prevedere che gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza costituiscono contenuto necessario degli atti di programmazione strategico-gestionale, stabilisce un coordinamento a livello di contenuti tra i due strumenti che le amministrazioni sono tenute ad assicurare.

Il legame, inoltre, è rafforzato dalle disposizioni contenute nell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 in cui si prevede, in primo luogo, che l'OIV ed altri soggetti deputati alla valutazione verifichino la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della *performance* e valutino l'adeguatezza dei relativi indicatori; in secondo luogo, che le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di pubblicazione siano utilizzati sempre dagli OIV ai fini della

misurazione e valutazione delle *performance* sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

È dunque necessario un coordinamento tra il PTPCT e gli strumenti già vigenti per il controllo nell'amministrazione nonché quelli individuati dal d.lgs. 150/2009 ossia:

- il Piano e la Relazione annuale sulla *performance* (art. 10 del d.lgs. 150/2009);
- il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7 del d.lgs. 150/2009).

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione della corruzione comporta che le amministrazioni inseriscano le attività che pongono in essere per l'attuazione della l. 190/2012 e dei decreti attuativi nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel Piano della *performance* (e negli analoghi strumenti di programmazione previsti nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali). Quindi, le amministrazioni includono 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 delle misure previste nel PTPCT. In tal modo, le attività svolte dall'amministrazione per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT vengono introdotte in forma di **obiettivi nel Piano della *performance* sotto il profilo della:**

- ***performance organizzativa*** (art. 8 del d.lgs. 150/2009) e, cioè, attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti (art. 8, co. 1, lett. b), d.lgs. 150/2009); 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, co. 1, lett. e), d.lgs. 150/2009), al fine di stabilire quale miglioramento in termini di *accountability* riceve il rapporto con i cittadini l'attuazione delle misure di prevenzione;
- ***performance individuale*** (art. 9 del d.lgs. 150/2009). Vanno inseriti gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori, in particolare gli obiettivi assegnati al RPCT, ai dirigenti apicali in base alle attività che svolgono per prevenire il rischio di corruzione ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. *1-bis*), *1-ter*), *1-quater*) del d.lgs. 165/2001<sup>14</sup>, ai referenti del responsabile della corruzione, qualora siano individuati tra il personale con qualifica dirigenziale.

Inoltre nel Sistema di misurazione e valutazione delle *performance* ex art. 7 del d.lgs. 150/2009 vanno inseriti gli obiettivi, individuali e/o di gruppo, assegnati al personale formato che opera nei

<sup>14</sup> L'art. 16 del d.lgs. 165/2001 dispone che essi:

«co. *1-bis*) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti.

co. *1-ter*) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo.

co. *1-quater*) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva».

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 individuati nel PTPCT (e dunque dell'esito della valutazione delle *performance* organizzativa ed individuale), occorrerà dare specificamente conto nella Relazione delle *performance* (art. 10, d.lgs. 150/2009)<sup>15</sup>.

Il RPCT dovrà tener conto dei risultati emersi nella Relazione delle *performance*, al fine di:

- effettuare un'analisi per comprendere le ragioni/cause in base alle quali si sono verificati gli scostamenti rispetto ai risultati attesi;
- individuare le misure correttive, in coordinamento con i dirigenti, in base alle attività che svolgono ai sensi dell'art. 16, co.1, lett. l-bis), l-ter), l-quater), d.lgs. 165/2001 e con i referenti del responsabile della corruzione;
- inserire misure correttive tra quelle per implementare/migliorare il PTPCT.

**Anche la *performance* individuale del RPCT è valutata in relazione alla specifica funzione affidata, inserendo, a tal fine, nel Piano della *performance* gli obiettivi affidati. Ciò anche allo scopo di consentire un'adeguata remunerazione mediante il trattamento accessorio della funzione svolta.**

Si sottolinea, inoltre, che l'attuazione delle misure previste nel PTPCT è opportuno divenga uno degli elementi di valutazione, per quanto possibile, anche del personale non dirigenziale.

L'evidenziata necessità di **coordinare e di integrare**, per alcuni aspetti, il PTPCT e il Piano della *performance* **non può, comunque, condurre ad un'unificazione *tout court* degli strumenti programmatori, stanti le diverse finalità e le differenti responsabilità connesse.**

Indubbiamente alcune analisi che l'amministrazione è tenuta a condurre per il Piano della *performance* sono utili anche per il PTPCT (si consideri l'analisi di contesto interno laddove è richiesto un esame della struttura organizzativa o la stessa mappatura dei processi (cfr. Allegato 1, § 3.2. "*Analisi del contesto interno*") e viceversa (l'individuazione dei responsabili delle misure e dei loro obiettivi nel PTPCT è necessario sia considerata in termini di *performance* individuale e di struttura nel Piano delle *performance*). Tuttavia, anche a seguito di un confronto sul tema svolto con il Dipartimento della Funzione pubblica, l'Autorità ritiene che la necessità di ottimizzare le analisi e i dati a disposizione delle amministrazioni non può condurre ad unificare i due Piani, stanti le diverse finalità e le distinte responsabilità connesse.

Proprio di queste differenze deve essere data chiara evidenza da parte delle amministrazioni. Per il PTPCT ciò che rileva è, da un lato, la gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione della corruzione anche in termini di definizione di tempi e di responsabilità e, dall'altro, per la parte della trasparenza, l'organizzazione dei flussi informativi di ogni fase fino alla pubblicazione nella sezione "*Amministrazione Trasparente*" e al monitoraggio.

---

<sup>15</sup> A consuntivo, con riferimento all'anno precedente, l'amministrazione dovrà verificare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Con riguardo al coordinamento tra PTPCT, Piano della *performance* e gli altri strumenti di programmazione nelle aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale si rinvia alle indicazioni fornite dall’Autorità nella Parte speciale dell’[Aggiornamento PNA 2015](#), Approfondimento II “Sanità”, (§ 1.5.3.). Per il coordinamento fra gli strumenti di programmazione nei piccoli comuni si rinvia invece alla Parte Speciale del [PNA 2016](#), Approfondimento I “Piccoli Comuni” (§ 5.). Per il coordinamento tra PTPCT e Piano della *performance* nelle istituzioni universitarie si rimanda, infine, alla Parte Speciale dell’[Aggiornamento PNA 2017](#), Approfondimento III “Istituzioni universitarie” (§ 1.2.).

## 9. Il ruolo degli OIV

Gli OIV rivestono un ruolo importante nel coordinamento tra sistema di gestione della *performance* e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il quadro delle competenze ad essi dapprima attribuite dall’art. 14 del d.lgs. 150/2009, n. 150, è stato successivamente modificato ed integrato dal d.l. 90/2014 e dal d.P.R. del 9 maggio 2016, n. 105 «*Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche*» e, più recentemente, dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74. Specifici compiti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono stati conferiti agli OIV dal d.lgs. 33/2013 e dalla l. 190/2012.

Le funzioni già affidate agli OIV in materia di prevenzione della corruzione dal d.lgs. 33/2013 sono state rafforzate dalle modifiche che il d.lgs. 97/2016 ha apportato alla l. 190/2012. La nuova disciplina, improntata su una logica di coordinamento e maggiore comunicazione tra OIV e RPCT e di relazione dello stesso OIV con ANAC, prevede un **più ampio coinvolgimento degli OIV chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della *performance* degli uffici e dei funzionari pubblici.**

➤ In linea con quanto già disposto dall’art. 44 del d.lgs. 33/2013, detti organismi, anche ai fini della validazione della relazione sulla *performance*, verificano che i PTPCT siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle *performance*, si tenga conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza. Con riferimento alla corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo essi offrono un supporto metodologico al RPCT e agli altri attori (cfr. Allegato 1, § 2. *Compiti dei principali attori*).

➤ In rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, l’OIV verifica i contenuti della Relazione annuale del RPCT recante i risultati dell’attività svolta che il RPCT è tenuto a trasmettere allo stesso OIV oltre che all’organo di indirizzo dell’amministrazione (art. 1, co. 14, della l. 190/2012). Nell’ambito di tale verifica, l’OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari e può anche effettuare audizioni di dipendenti (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012).

➤ **L'OIV esprime un parere obbligatorio** su una specifica misura di prevenzione della corruzione - il **codice di comportamento** - che ogni amministrazione adotta ai sensi dell'art. 54, co. 5, d.lgs. 165/2001-

➤ La connessione fra gli obiettivi di *performance* e le misure di trasparenza già prevista dal d.lgs. 150/2009 ha trovato conferma nel d.lgs. 33/2013 ove si è affermato che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione (art. 10). Ne consegue che **gli OIV sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel piano della performance**, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori. Inoltre, essi utilizzano i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle *performance* sia organizzativa, sia individuale, del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati (art. 44). L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, posta in capo al RPCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento (art. 43).

➤ Le modifiche normative che si sono succedute nel tempo hanno mantenuto inalterato il compito affidato agli OIV **di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza** (art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009) (cfr. Parte III § 4.4. "*L'attestazione OIV sulla trasparenza*"). Detta attività continua a rivestire particolare importanza per ANAC che, nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di controllo e di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, definisce annualmente le modalità per la predisposizione dell'attestazione. Tale attestazione va pubblicata, da parte del RPCT, entro il 30 aprile.

Nell'esercizio dei propri **poteri di vigilanza e controllo**, l'Autorità può chiedere **informazioni tanto all'OIV quanto al RPCT** sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza (art. 1, co. 8-*bis*, l. 190/2012), anche tenuto conto che l'OIV riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012). Ciò in continuità con quanto già disposto dall'art. 45, co. 2, del d.lgs. 33/2013, ove è prevista la possibilità per ANAC di coinvolgere l'OIV per acquisire ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza.

**Laddove le amministrazioni non siano tenute a dotarsi dell'OIV**, come ad esempio le Regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale, che adeguano i propri ordinamenti ai principi stabiliti nel d.lgs. 150/2009, nei limiti e con le modalità precisati all'art. 16 del medesimo decreto, **le relative funzioni possono essere attribuite ad altri organismi, quali i nuclei di valutazione**.

In tale ipotesi, l'Autorità ritiene opportuno evidenziare che, specie negli enti territoriali, **il Segretario comunale è spesso componente anche del nucleo di valutazione**. Poiché il Segretario è "*di norma*" anche RPCT (art. 1, co. 7, l. 190/2012), la conseguenza è che lo stesso RPCT può far parte di un organo cui spetta, per taluni profili, ad esempio le attestazioni sulla trasparenza, controllare proprio l'operato del RPCT. Attesa la normativa vigente che potrebbe generare

conflitti di interessi nei termini sopra specificati, **ANAC auspica che gli enti locali di piccole dimensioni trovino soluzioni compatibili con l'esigenza di mantenere distinti il ruolo di RPCT da quello di componente dell'organismo che svolge le funzioni dell'OIV.**

## PARTE III – LE MISURE GENERALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

### Premessa

L'individuazione e la programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresenta una parte fondamentale del PTPCT di ciascuna amministrazione: le attività di analisi del contesto e di valutazione del rischio sono infatti propedeutiche alla identificazione e progettazione delle misure (si rinvia al riguardo all'Allegato 1, § 5. *Trattamento del rischio*).

In relazione alla loro portata, le misure possono definirsi “generali” quando si caratterizzano per la capacità di incidere sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione, intervenendo in modo trasversale sull'intera amministrazione o ente; “specifiche” laddove incidono su problemi specifici individuati tramite l'analisi del rischio e pertanto devono essere ben contestualizzate rispetto all'amministrazione di riferimento.

Entrambe le tipologie di misure sono utili a definire la strategia di prevenzione della corruzione in quanto agiscono su due diversi livelli: complessivamente sull'organizzazione e in maniera puntuale su particolari rischi corruttivi.

Occorre rammentare che l'attività di controllo sul sistema complessivo di misure individuate dall'amministrazione o ente deve essere coerente con gli altri sistemi di controllo presenti, **senza che ciò comporti un aggravio dei procedimenti interni**, e orientato a valorizzare le strutture di vigilanza già esistenti, in **un'ottica di ottimizzazione e coordinamento delle attività di controllo**. È inoltre necessario evitare controlli meramente formali svolti in una logica di adempimento burocratico; occorre implementare, al contrario, controlli di tipo sostanziale.

Si descrivono di seguito le principali misure “generali” individuate dal legislatore.

### 1. Le misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici

#### 1.1. Misure sull'accesso/permanenza nell'incarico/carica pubblica.

L'ordinamento ha predisposto, con ritmo crescente, **tutele, di tipo preventivo e non sanzionatorio**, volte ad **impedire l'accesso o la permanenza nelle cariche pubbliche** di persone coinvolte in procedimenti penali, nelle diverse fasi di tali procedimenti.

Le discipline non appaiono sempre ben coordinate tra loro sotto diversi profili. In primo luogo, quanto alla individuazione delle amministrazioni interessate. In secondo luogo, quanto ai soggetti interni alle amministrazioni interessate dalle diverse norme. In terzo luogo, quanto ai reati che impongono l'adozione di queste misure. E, infine, vi è diversità di disciplina quanto alle conseguenze del procedimento penale, in particolare sulla durata e sull'ampiezza delle misure interdittive.

Sempre sul piano dei reati presupposto, si registra la tendenza, condivisibile, a circoscrivere il numero dei reati allorché si prevede l'adozione di misure nelle fasi del tutto iniziali del procedimento penale, mentre le fattispecie rilevanti aumentano di numero per le fasi successive, fino ad assumere un'ampiezza notevole in presenza di una sentenza definitiva (si vedano i reati rilevanti per l'applicazione delle misure di cui al d.lgs. n. 235/2012).

Di seguito si esaminano, le principali norme che intervengono in proposito.

➤ *Legge 27 marzo 2001, n. 97 recante «Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni»*

In questa direzione, in primo luogo, va ricordata la legge n. 97 del 2001, *«Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni»*.

In particolare, l'art. 3, co. 1, della richiamata legge stabilisce che *«quando nei confronti di un dipendente di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383, l'amministrazione di appartenenza lo trasferisce ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza»*.

**Tale norma ha introdotto** per tutti i dipendenti a tempo determinato e indeterminato (non solo i dirigenti) **l'istituto del trasferimento ad ufficio diverso** da quello in cui prestava servizio **per il dipendente rinviato a giudizio per i delitti richiamati**. Si tratta di una serie di reati molto più ristretta rispetto all'intera gamma di reati previsti dal Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice Penale.

Il trasferimento è obbligatorio, salva la scelta lasciata all'amministrazione, *“in relazione alla propria organizzazione”*, tra il *“trasferimento di sede”* e *«l'attribuzione di un incarico differente da quello già svolto dal dipendente, in presenza di evidenti motivi di opportunità circa la permanenza del dipendente nell'ufficio in considerazione del discredito che l'amministrazione stessa può ricevere da tale permanenza»* (art. 3, co. 1).

*«Qualora, in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi, non sia possibile attuare il trasferimento di ufficio, il dipendente è posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento salvo che per gli emolumenti strettamente connessi alle presenze in servizio, in base alle disposizioni dell'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza»* (art. 3, co. 2).

Il trasferimento perde efficacia se interviene sentenza di proscioglimento o di assoluzione, ancorché non definitiva, *“e in ogni caso, decorsi cinque anni”* dalla sua adozione (art. 3, co. 3). Ma l'amministrazione, *«in presenza di obiettive e motivate ragioni per le quali la riassegnazione all'ufficio originariamente coperto sia di pregiudizio alla funzionalità di quest'ultimo»*, *“può non dare corso al rientro”* (art. 3, co. 4).

In caso di condanna, per gli stessi reati di cui all'art. 3, co. 1, anche non definitiva, i dipendenti «sono sospesi dal servizio» (art. 4). La norma chiarisce poi che la sospensione perde efficacia se per il fatto è successivamente pronunciata sentenza di proscioglimento o di assoluzione anche non definitiva e, in ogni caso, decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato<sup>16</sup>(art. 4).

In caso di condanna definitiva alla reclusione per un tempo non inferiore ai due anni per gli stessi delitti, è disposta l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego (art. 5)<sup>17</sup>.

Nel caso di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a tre anni si applica il disposto dell'articolo 32-*quinquies* del codice penale

Dall'esame della norma, **con riferimento alle conseguenze del procedimento penale sul sottostante rapporto di lavoro**, si può ritenere che, con riferimento ai delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* e 320 del codice penale e dall'articolo 3 della legge 9 dicembre 1941, n. 1383:

➤ in caso di rinvio a giudizio, per i reati previsti dal citato art. 3, l'amministrazione sia tenuta a trasferire il dipendente ad un ufficio diverso da quello in cui prestava servizio al momento del fatto, con attribuzione di funzioni corrispondenti, per inquadramento, mansioni e prospettive di carriera, a quelle svolte in precedenza. In caso di impossibilità (in ragione della qualifica rivestita, ovvero per obiettivi motivi organizzativi), il dipendente è invece posto in posizione di aspettativa o di disponibilità, con diritto al trattamento economico in godimento;

➤ in caso di condanna non definitiva, i dipendenti sono sospesi dal servizio (ai sensi del richiamato art. 4);

➤ nel caso sia pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna, ancorché a pena condizionalmente sospesa, l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego può essere pronunciata a seguito di procedimento disciplinare (ai sensi del richiamato art. 5).

Quanto alla natura dei provvedimenti adottati, occorre rilevare che il trasferimento di ufficio conseguente a rinvio a giudizio e la sospensione dal servizio in caso di condanna non definitiva, non hanno natura sanzionatoria ma **sono misure amministrative, sia pure obbligatorie, a protezione dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione** (si vede l'esplicito riferimento al "discredito" citato nel co. 1 dell'art. 3), mentre solo l'estinzione del rapporto di lavoro ha carattere di pena accessoria (l'estinzione viene aggiunta alle pene accessorie di cui all'art. 19 del CP, proprio dall'art. 5, co. 1, della legge n. 97).

---

<sup>16</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 3 maggio 2002, n. 145, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2, nella parte in cui dispone che la sospensione perde efficacia decorso un periodo di tempo pari a quello di prescrizione del reato.

<sup>17</sup> Si riporta l'art. 32-*quinquies* c.p. rubricato in «Casi nei quali alla condanna consegue l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego»: «Salvo quanto previsto dagli articoli 29 e 31, la condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a due anni per i delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, e 320 importa altresì l'estinzione del rapporto di lavoro o di impiego nei confronti del dipendente di amministrazioni od enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica».

Ciò che rileva per l'applicazione della norma è il rinvio a giudizio per uno dei reati specificamente indicati.

➤ *Il nuovo art. 35-bis del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introdotto dall'art.1, comma 46, della legge 6 novembre 2012, n. 190*

La legge 190/2012 ha introdotto una nuova disposizione all'interno del d.lgs. 165/2001, rubricata «*Prevenzione della corruzione nella formazione di commissioni e delle assegnazioni agli uffici*».

In applicazione di questa norma, la condanna, anche non definitiva, per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale **comporta una serie di inconfiribilità di incarichi** (partecipazione a commissioni di reclutamento del personale, incarichi di carattere operativo con gestione di risorse finanziarie, commissioni di gara nei contratti pubblici). La durata illimitata di tale inconfiribilità ha dato luogo a perplessità già evidenziate dall'Autorità nella [delibera n. 1292](#) del 23 novembre 2016, rispetto alle quali l'Autorità si è riservata di inoltrare una segnalazione al Governo e al Parlamento.

La conseguenza dell'inconfiribilità **ha natura di misura preventiva, a tutela dell'immagine dell'amministrazione, e non sanzionatoria**. Ciò che rileva per l'applicazione della norma è la **condanna non definitiva** per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale.

Sul punto, si rinvia al successivo § 1.6. della presente parte.

➤ *Il decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 «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»*

Il d.lgs. 235/2012 è frutto della delega legislativa contenuta nella l. 190/2012 e prevede **conseguenze** (incandidabilità, inconfiribilità e decadenze da cariche elettive) **derivanti da sentenze penali definitive** per un'ampia serie di delitti, specificamente elencati, a seconda delle categorie di cariche elettive e, per condanne superiori a una determinata durata, per delitti diversi da quelli elencati.

Sulla **natura non sanzionatoria** di queste conseguenze sono recentemente intervenute le sentenze n. 236 del 2015, n. 276 del 2016 e n. 214 del 2017 della Corte Costituzionale, cui si rinvia.

Trattandosi di **conseguenze su cariche elettive**, si è, in realtà, al di fuori dell'ambito oggettivo che qui rileva (le conseguenze sulla permanenza in un ufficio o in servizio di dipendenti pubblici in senso ampio). Tuttavia, il riferimento a questa normativa è utile perché essa si inserisce pienamente nella legislazione anticorruzione avviata con la legge n. 190/2012 e **ne sposa l'approccio preventivo a tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione**, che deve essere garantita salvaguardando l'immagine di tutti coloro che esercitano le funzioni pubbliche (elettive o amministrative), in applicazione dell'art. 54 della Costituzione.

A differenza dei casi indicati nei punti precedenti, **le conseguenze derivano da sentenze definitive**. Il che sembra giustificare il rilevante ampliamento dei reati che ne costituiscono il presupposto.

Va comunque segnalato che, mentre per le cariche elettive l'ambito oggettivo dei reati presupposto tende ad ampliarsi, per i dipendenti pubblici l'estinzione del rapporto di lavoro in caso di condanna definitiva (che è misura accessoria di carattere penale) è disposta dall'art. 32-*quinquies* del codice penale (come modificato dall'art. 5 della l. 97/2001) solo con riferimento agli stessi reati di cui all'art. 3 della legge n. 97 (i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-*quater* e 320 del CP).

- *L'art. 3 del decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39 recante «Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190»*

Il d.lgs. 39/2013 è frutto della delega legislativa contenuta nella legge 190/2012 e prevede conseguenze per condanne, **anche non definitive**, per i reati previsti nel Titolo II Capo I del Libro secondo del Codice penale (i reati contro la p.a.), comportando una serie di **inconfiribilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico**.

Le inconfiribilità hanno durata determinata (a differenza delle inconfiribilità di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 165/2001) e graduata: più lunga se la condanna è intervenuta per i reati previsti dall'art. 3, co. 1, della legge n. 97/2001), meno lunga se è intervenuta per tutti gli altri reati contro la p.a.

Quanto all'ambito soggettivo, **le conseguenze riguardano i titolari di determinati incarichi amministrativi e non si estendono a tutti i pubblici dipendenti**. L'intervento di una condanna, anche se non definitiva, e la limitazione a figure dirigenziali sembrano giustificare l'ampiezza dei reati presupposto.

Le inconfiribilità e incompatibilità rientrano tra le misure di **natura preventiva** (a tutela dell'immagine di imparzialità dell'amministrazione) e **non sanzionatoria**.

L'Autorità ha segnalato al Governo e al Parlamento la non coerenza tra la individuazione dei reati presupposto nelle diverse discipline prima richiamate, con particolare riferimento alla discrasia tra il decreto legislativo n. 39 del 2013 e il decreto legislativo n. 235 del 2012. (Atto di segnalazione n. 6 del 23 settembre 2015).

Sui collegamenti tra queste disposizioni e il PTPCT, si rinvia al successivo § 1.5. della presente parte

- *Il nuovo periodo aggiunto all'art. 129, comma 3, del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 recante «Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale» dall'art. 7 della legge 7 maggio 2015, n. 69 recante «Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio»*

L'art. 129, co. 3, del d.lgs. 271/1989 si inserisce nella **disciplina riguardante l'informazione sull'azione penale** e stabilisce che il **presidente di ANAC sia destinatario delle informative del pubblico ministero** quando quest'ultimo esercita l'azione penale per i delitti di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del codice penale.

L'Autorità informata, dunque, dell'esistenza di fatti corruttivi, può esercitare i poteri previsti ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 190/2012, chiedendo all'amministrazione pubblica coinvolta nel processo penale l'attuazione della misura della rotazione.

➤ *L'istituto della rotazione straordinaria previsto dall'articolo 16, comma 1, lett. l-quater, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165*

L'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 165/2001 (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 recante «*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*»), dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali «*provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi*».

La rotazione straordinaria è un **provvedimento adottato in una fase del tutto iniziale del procedimento penale**, il legislatore ne circoscrive l'applicazione alle sole «*condotte di natura corruttiva*», le quali, creando un maggiore danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione, richiedono una valutazione immediata. In considerazione delle criticità interpretative cui dà luogo la disciplina, ANAC ha adottato un'apposita [delibera n. 215 del 26 marzo 2019](#) (cfr. *infra* § 1.2. «*La rotazione straordinaria*»).

➤ *Ulteriori strumenti di natura anticipatoria-preventiva*

Da ultimo, si richiama l'attenzione sull'esistenza di ulteriori strumenti di natura anticipatoria e preventiva che, a differenza delle misure e degli istituti appena descritti, prescindono dal coinvolgimento del dipendente nei procedimenti penali

Ci si riferisce, nello specifico, all'astensione di cui all'art. 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 nei casi di conflitto di interessi, all'incompatibilità ed il divieto di cumulo di impieghi e incarichi di cui al nuovo art. 53 d.lgs. 165/2001 ed al divieto di *pantouflage* di cui all'art. 53, co. 16-ter di cui si darà atto nel dettaglio nel prosieguo.

## 1.2. La “rotazione straordinaria”

L’istituto della rotazione c.d. straordinaria è misura di prevenzione della corruzione, **da disciplinarsi nel PTPCT o in sede di autonoma regolamentazione cui il PTPCT deve rinviare**. L’istituto è previsto dall’art. 16, co. 1, lett. l-*quater*) d.lgs. n. 165/2001, come **misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi**. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*». Tale misura, c.d. rotazione straordinaria, solo nominalmente può associarsi all’istituto generale della rotazione, di cui si dirà nel successivo § 3, e nell’Allegato n. 2 “*Rotazione ordinaria del Personale*” al presente PNA.

Nello svolgimento dell’attività di vigilanza, ANAC ha riscontrato numerose **criticità nell’applicazione** dell’istituto della rotazione straordinaria. È risultato, infatti che spesso le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio. In casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all’impulso dell’Autorità.

Tali criticità sono dovute, da un lato, a lacune nel testo normativo che manca di chiarire sia il momento del procedimento penale in cui l’amministrazione deve valutare se applicare la misura, sia l’identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell’adozione della misura. Dall’altro, a motivi organizzativi, come, ad esempio, la mancata comunicazione dell’avvio del procedimento penale da parte del dipendente interessato o la dimensione organizzativa e l’esiguo numero di dirigenti, ove la misura della rotazione straordinaria debba applicarsi a tali soggetti.

Con l’obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici sopra rappresentati, ANAC, ha adottato la [delibera 215/2019](#), recante «*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all’art. 16, comma 1, lettera l-quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*».

Con la [delibera 215/2019](#), l’Autorità ha ritenuto di dover precisare e rivedere alcuni propri precedenti orientamenti in materia di rotazione straordinaria.

In particolare si fa riferimento:

- alla identificazione dei reati presupposto da tener in conto ai fini dell’adozione della misura;
- al momento del procedimento penale in cui l’Amministrazione deve adottare il provvedimento di valutazione della condotta del dipendente, adeguatamente motivato, ai fini dell’eventuale applicazione della misura.

Per tutti i profili che attengono alla rotazione straordinaria si rinvia alla [delibera 215/2019](#) che si intende qui integralmente richiamata.

### 1.2.1. *Vigilanza dell’Autorità sulla rotazione straordinaria*

Nello svolgimento dell’attività di vigilanza compiuta dall’Autorità, è stata **registrata la tendenza** da parte delle pubbliche amministrazioni **a non dare attuazione** alla c.d. “rotazione straordinaria”. L’analisi dei PTPCT delle amministrazioni ed enti oggetto di vigilanza ha evidenziato che:

- mancano previsioni sulla rotazione straordinaria in casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva;
- le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla rotazione straordinaria assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio;
- in casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità;
- in molti casi, i dipendenti non comunicano l'esistenza di procedimenti penali a loro carico.

A questo ultimo proposito, è altamente **consigliato alle amministrazioni** di introdurre nei codici di comportamento **l'obbligo per i dipendenti di comunicare all'amministrazione la sussistenza nei propri confronti di provvedimenti di rinvio a giudizio**.

La mancata attuazione della rotazione straordinaria risente anche della tendenza delle amministrazioni a sospendere eventuali procedimenti disciplinari in attesa della conclusione di procedimenti penali a carico del medesimo soggetto, nonostante l'intervento normativo volto a rendere autonomi i due procedimenti (cfr. art. 69, co.1, d.lgs. n. 150/2009).

L'**Autorità** auspica, quindi, che sia dedicata una maggiore attenzione alla misura della rotazione straordinaria e **rinnova l'indicazione di monitorare con attenzione le ipotesi in cui si verificano i presupposti** per l'applicazione della misura al fine di dare concreta attuazione all'istituto.

### 1.3. I doveri di comportamento

Tra le misure di prevenzione della corruzione i **codici di comportamento** rivestono nella strategia delineata dalla l. 190/2012 un ruolo importante, costituendo lo strumento che, più di altri, si presta a regolare le condotte dei funzionari e orientarle alla migliore cura dell'interesse pubblico, in connessione con i PTPCT.

A tal fine, l'art. 1, co. 44 della legge. 190/2012, riformulando l'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001 rubricato "*Codice di comportamento*", ha attuato una profonda revisione della preesistente disciplina dei codici di condotta. Tale disposizione prevede che:

- con un codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici, definito dal Governo e approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, si assicuri *«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»*;
- ciascuna pubblica amministrazione definisca, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio OIV, un proprio codice di comportamento che integri e specifichi il codice di comportamento nazionale;
- la violazione dei doveri compresi nei codici di comportamento, ivi inclusi quelli relativi all'attuazione del PTPCT, abbia diretta rilevanza disciplinare;
- ANAC definisca criteri, linee guida e modelli uniformi di codici per singoli settori o tipologie di amministrazione;

➤ la vigilanza sull'applicazione dei codici sia affidata ai dirigenti e alle strutture di controllo interno e agli uffici di disciplina e che la verifica annuale sullo stato di applicazione dei codici compete alle pubbliche amministrazioni.

### *1.3.1. Il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62: ambito soggettivo di applicazione*

In attuazione dell'art. 54, co. 1, del d.lgs. 165/2001, il Governo ha approvato il d.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013, recante il «*Codice di comportamento dei dipendenti pubblici*». Esso individua un ventaglio molto ampio di principi di comportamento dei dipendenti di derivazione costituzionale nonché una serie di comportamenti negativi (vietati o stigmatizzati) e positivi (prescritti o sollecitati), tra cui, in particolare, quelli concernenti la prevenzione della corruzione e il rispetto degli obblighi di trasparenza (artt. 8 e 9).

Tale codice rappresenta la base giuridica di riferimento per i codici che devono essere adottati dalle singole amministrazioni.

Esso si applica ai **dipendenti delle pubbliche amministrazioni** di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, il cui rapporto è disciplinato contrattualmente, ai sensi dell'art. 2, co. 2 e 3, del medesimo decreto.

Per il **personale in regime di diritto pubblico**<sup>18</sup> le disposizioni del codice costituiscono principi di comportamento, in quanto compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Si rammenta che la ragione della sottrazione alla regola generale della privatizzazione del pubblico impiego di cui al d.lgs. 165/2001 del rapporto lavorativo delle categorie di dipendenti sopra indicate risiede, non solo nella peculiarità delle funzioni da essi svolte, ma anche nell'intento di garantire alle suddette categorie piena autonomia ed indipendenza nell'esercizio dei loro compiti. Resta fermo che il personale in regime di diritto pubblico, all'atto della presa di servizio o in altro momento, può, su base volontaria, decidere di aderire al codice di comportamento dell'amministrazione, assoggettandosi così alle regole comportamentali ivi previste.

Gli obblighi di condotta sono estesi anche a **tutti i collaboratori o consulenti**, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi di indirizzo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.

### *1.3.2. I codici di amministrazione e le linee guida di ANAC*

Le singole amministrazioni sono tenute a dotarsi, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001, di propri codici di comportamento, definiti con «*procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio dell'OIV*». Detti codici **rivisitano**, in rapporto alla condizione dell'amministrazione

---

<sup>18</sup> Tra cui rientrano, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 165/2001: magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale militare e delle forze di polizia; il personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia; il personale della carriera dirigenziale penitenziaria, i dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691 (personale del Comitato interministeriale per il credito ed il Risparmio) e dalla legge 4 giugno 1985, n. 281 (personale della CONSOB), e dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

interessata, **i doveri del codice nazionale al fine di integrarli e specificarli**, anche tenendo conto degli indirizzi e delle Linee guida dell’Autorità.

L’adozione del codice da parte di ciascuna amministrazione rappresenta una delle azioni e delle misure principali di attuazione della strategia di prevenzione della corruzione a livello decentrato perseguita attraverso i doveri soggettivi di comportamento dei dipendenti all’amministrazione che lo adotta. A tal fine, **il codice costituisce elemento complementare del PTPCT** di ogni amministrazione.

Ne discende che **il codice è elaborato in stretta sinergia con il PTPCT**. Il fine è quello di tradurre gli obiettivi di riduzione del rischio corruttivo che il PTPCT persegue con misure di tipo oggettivo e organizzativo (organizzazione degli uffici, dei procedimenti/processi, dei controlli interni) in doveri di comportamento di lunga durata dei dipendenti.

Considerata la stretta connessione tra i due strumenti di prevenzione della corruzione, **si suggerisce ai RPCT** di affiancare al lavoro relativo alla individuazione delle misure di prevenzione della corruzione (in sede di elaborazione del PTPCT) una riflessione relativa alle ricadute di tali misure in termini di doveri di comportamento, in modo tale da disporre di materiali di studio e di approfondimento che si possono rivelare utili in fase di predisposizione del codice.

In particolare, si raccomanda di valutare, per ciascuna delle misure proposte, se l’attuale articolazione dei doveri di comportamento (doveri del codice nazionale e doveri del vigente codice di amministrazione, se adottato) sia sufficiente a garantire il successo delle misure, ovvero se non sia necessario individuare ulteriori doveri, da assegnare a determinati uffici (o categorie di uffici) o a determinati dipendenti (o categoria di dipendenti). Si tratta di un lavoro indispensabile, perché, in tal modo, ciascuna amministrazione dispone, quale traccia per la redazione del nuovo codice, di una propria “mappatura” dei doveri di comportamento connessi alla piena attuazione, da parte dei dipendenti, sul versante dei comportamenti soggettivi, delle misure oggettive e organizzative del PTPCT.

Si rammenta, inoltre, che nel **PTPCT** siano introdotti **obiettivi di performance** consistenti nel **rigoroso rispetto dei doveri del codice** di comportamento e verifiche periodiche sull’uso dei poteri disciplinari.

I codici contengono **norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo**, e quindi, tendenzialmente stabili, salve necessarie integrazioni dovute all’insorgenza di ripetuti fenomeni di cattiva amministrazione che rendono necessaria la previsione, da parte delle amministrazioni, di specifici doveri di comportamento in specifiche aree o processi a rischio.

Nei codici di **amministrazione non vi deve essere una generica ripetizione dei contenuti del codice di nazionale** cui al d.P.R. 62/2013. Essi dettano una **disciplina** che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in **funzione delle specificità di ciascuna amministrazione**, delle aree di competenza e delle diverse professionalità.

Il codice dovrà caratterizzarsi per un **approccio concreto** in modo da **consentire** al dipendente di **comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente adeguato** nelle diverse situazioni critiche, individuando modelli 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.

I codici di amministrazione **sono definiti con procedura aperta** che consenta alla società civile di esprimere le proprie considerazioni e proposte per l'elaborazione.

I codici sono **approvati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo su proposta del RPCT**, cui è attribuito un ruolo centrale ai fini della predisposizione, diffusione, monitoraggio e aggiornamento del codice di comportamento, avvalendosi in tale ultimo caso dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari quale struttura di supporto.

Quanto ai **destinatari**, i singoli codici di comportamento individuano le categorie di destinatari in rapporto alle specificità dell'amministrazione, precisando le varie tipologie di dipendenti ed eventualmente procedendo a una ricognizione esemplificativa delle strutture sottoposte all'applicazione dei codici, soprattutto nei casi di amministrazioni con articolazioni molto complesse, anche a livello periferico. Scopo dei codici di settore è infatti quello di adeguare le norme di comportamento rispetto alle peculiarità della singola amministrazione.

Le categorie di destinatari vanno, quindi, attentamente individuate *ex ante*, tenendo presente che per disposizione di legge il codice di comportamento può applicarsi integralmente ai dipendenti che hanno stipulato un contratto con l'Amministrazione avente effetti giuridici ai fini della responsabilità disciplinare. Per tutti gli altri, gli obblighi previsti dal codice si potranno far valere ai sensi del d.P.R. 62/2013, con il solo limite della compatibilità.

Con riferimento ai **collaboratori esterni a qualsiasi titolo**, ai titolari di organi, al personale impiegato negli uffici di **diretta collaborazione dell'autorità politica**, ai **collaboratori delle ditte che forniscono beni o servizi o eseguono opere a favore dell'amministrazione**, quest'ultima deve predisporre o modificare gli schemi di incarico, contratto, bando, inserendo sia l'obbligo di osservare il codice di comportamento sia disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal codice.

Si evidenzia che le amministrazioni sono tenute a garantire condizioni che favoriscano la più ampia conoscenza del codice e il massimo rispetto delle prescrizioni in esso contenute, nonché a verificare l'adeguatezza dell'organizzazione per lo svolgimento dei procedimenti disciplinari e l'irrogazione delle sanzioni in caso di violazioni.

Come sopra già evidenziato, ANAC ha il compito di definire criteri, linee guida e modelli uniformi con specifico riguardo a singoli settori o tipologie di amministrazione, ai sensi dell'art. 54, co. 5, del d.lgs. 165/2001.

L'Autorità, nell'esercizio di tale potere, ha definito le prime Linee guida generali in materia con [delibera n. 75 del 24 ottobre 2013](#) e sta predisponendo, valorizzando l'esperienza maturata, ulteriori approfondimenti e chiarimenti in **nuove Linee guida di prossima adozione**. Ciò al fine di superare le criticità riscontrate nella prassi delle amministrazioni nell'adozione e nell'attuazione dei codici. È pertanto

opportuno che le amministrazioni prima di procedere ad una revisione dei propri codici di comportamento attendano l'adozione da parte di ANAC delle nuove Linee guida, cui si rinvia.

L'Autorità ha anche adottato Linee guida di settore per l'adozione dei codici di comportamento negli enti del Servizio Sanitario Nazionale con [determina n. 358 del 29 marzo 2017](#), cui si rinvia. Analogo impulso ha interessato il settore della università, cui è stato dedicato un Approfondimento III nella parte speciale dell'Aggiornamento PNA 2017 intitolato “*Istituzioni universitarie*” (§ 6.1. “*Codice di comportamento/codice etico*”).

### 1.3.3. *Codici di comportamento e codici etici*

I codici di comportamento non vanno confusi, come spesso l'Autorità ha riscontrato, con i codici “etic”, “deontologici” o comunque denominati. Questi ultimi hanno una dimensione “valoriale” e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Essi rilevano solo su un piano meramente morale/etico. Le sanzioni che accompagnano tali doveri hanno carattere etico-morale e sono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare.

I codici di comportamento, invece, come già precisato, fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, ad essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali, previsto dall'art. 54, co. 3 del d.lgs. 165/2001.

### 1.3.4. *La vigilanza di ANAC*

La vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia dei codici di comportamento delle amministrazioni è rimessa all'Autorità ai sensi del combinato disposto dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001, dell'art 1, co. 2, lett. d) della l. 190/2012, ed infine, dell'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014.

Si rammenta che **la mancata adozione dei codici di comportamento** da parte delle amministrazioni è trattata dall'Autorità in sede di procedimento per **l'irrogazione delle sanzioni previste all'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014**, di cui al [Regolamento del 7 ottobre 2014 per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento](#).

## 1.4. **Conflitto di interessi**

La tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi. La situazione di conflitto di interessi si configura laddove la cura dell'interesse pubblico cui è preposto il funzionario potrebbe essere deviata per favorire il soddisfacimento di interessi contrapposti di cui sia titolare il medesimo funzionario direttamente

o indirettamente. Si tratta dunque di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria<sup>19</sup>.

Occorre tener presente che le disposizioni sul conflitto di interessi, nel prosieguo specificate, fanno riferimento a **un'accezione ampia** attribuendo rilievo a qualsiasi posizione che potenzialmente possa minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale. Pertanto alle situazioni palesi di **conflitto di interessi reale e concreto**, che sono quelle esplicitate all'art. 7 e all'art. 14 del d.P.R. n. 62 del 2013, si aggiungono quelle di **potenziale conflitto** che, seppure non tipizzate, potrebbero essere idonee a interferire con lo svolgimento dei doveri pubblici e inquinare l'imparzialità amministrativa o l'immagine imparziale del potere pubblico.

**Un'altra ipotesi di conflitto di interessi** può presentarsi nei casi in cui il conferimento di una carica nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico sia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 e tuttavia configuri una situazione di **conflitto di interessi non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente, cd. strutturale**, in relazione alle posizioni ricoperte e alle funzioni attribuite. In altri termini, l'imparzialità nell'espletamento dell'attività amministrativa potrebbe essere pregiudicata in modo sistematico da interessi personali o professionali derivanti dall'assunzione di un incarico, pur compatibile ai sensi del d.lgs. 39/2013.

Il tema della gestione dei conflitti di interessi è espressione del principio generale di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Esso è stato affrontato dalla l. 190/2012, con riguardo sia al personale interno dell'amministrazione/ente sia a soggetti esterni destinatari di incarichi nelle amministrazioni/enti, mediante norme che attengono a diversi profili quali:

- l'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi;
- le ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico, disciplinate dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (cfr. *infra* § 1.5. "Le inconfiribilità/incompatibilità di incarichi");
- l'adozione dei codici di comportamento (cfr. *infra* § 1.3. "I doveri di comportamento");
- il divieto di *pantouflage* (cfr. *infra* § 1.8. "Divieti post-employment");
- l'autorizzazione a svolgere incarichi extra istituzionali (cfr. *infra* § 1.7. "Gli incarichi extraistituzionali");
- l'affidamento di incarichi a soggetti esterni in qualità di consulenti ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 (cfr. *infra* § 1.7. "Gli incarichi extraistituzionali").

Di seguito si forniscono indicazioni di carattere generale, rinviando per gli istituti specifici sopra ricordati ai rispettivi approfondimenti nel presente PNA.

---

<sup>19</sup> Cfr. Cons. Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 667 del 5 marzo 2019 sullo schema di linee guida di ANAC aventi ad oggetto «*individuazione e gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici*», in attuazione dell'art. 213, co. 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

#### 1.4.1. *Astensione del dipendente in caso di conflitti di interessi*

In merito all'astensione del dipendente in caso di conflitto di interessi, si evidenzia che con l'art.1, co. 41, della l. 190/2012 è stato introdotto nella legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241) l'**obbligo di astensione** in capo al responsabile del procedimento o al titolare dell'ufficio competente ad effettuare valutazioni, a predisporre atti endoprocedimentali e ad assumere il provvedimento finale nel caso in cui si trovi in una situazione di conflitto, anche potenziale, di interesse.

Tale disposizione, contenuta all'art. **6-bis "conflitto di interessi"** della l. 241/1990, ha una valenza prevalentemente deontologico-disciplinare e diviene principio generale di diritto amministrativo che non ammette deroghe ed eccezioni.

I soggetti che ritengono di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, hanno il dovere di segnalarlo. La finalità di prevenzione si attua mediante l'astensione dalla partecipazione alla decisione o atto endoprocedimentale del titolare dell'interesse che potrebbe porsi in conflitto con l'interesse perseguito mediante l'esercizio della funzione e/o con l'interesse di cui il destinatario del provvedimento, gli altri interessati e contro interessati sono portatori.

La materia del conflitto di interessi è, inoltre, **trattata nel Regolamento recante il "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"**, emanato con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, sopra citato. In particolare, l'**art. 6 rubricato "Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interessi"** prevede per il dipendente l'obbligo di comunicare al dirigente, all'atto di assegnazione all'ufficio, rapporti intercorsi negli ultimi tre anni con soggetti privati in qualunque modo retribuiti.

La comunicazione del dipendente riguarda anche i rapporti intercorsi o attuali dei parenti o affini entro il secondo grado, del coniuge o del convivente con soggetti privati. Il dipendente è tenuto a specificare, altresì, se i soggetti privati abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, con riferimento alle questioni a lui affidate.

L'art. 6 stabilisce inoltre per il dipendente l'obbligo di astensione dallo svolgimento di attività in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado.

L'**art. 7 del codice di comportamento contiene una tipizzazione delle relazioni personali o professionali** sintomatiche del possibile conflitto di interessi e una norma di chiusura di carattere generale riguardante le "*gravi ragioni di convenienza*" che comportano l'obbligo di astensione, in sintonia con quanto disposto per l'astensione del giudice all'art. 51 c.p.c..

Più nel dettaglio l'art. 7 dispone 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 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».*

Ciò vuol dire che, **ogni qual volta** si configurino le descritte situazioni di conflitto di interessi, **il dipendente** è tenuto a una **comunicazione** tempestiva al **responsabile dell'ufficio di appartenenza** che valuta nel caso concreto la sussistenza del conflitto.

**Il d.P.R. n. 62/2013 prevede un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi all'art. 14 rubricato "Contratti ed altri atti negoziali"** che appare come una specificazione della previsione di carattere generale di cui all'art. 7 sopra citato. In particolare, il comma 2 dell'art. 14 dispone l'obbligo di astensione del dipendente nel caso in cui l'amministrazione concluda accordi con imprese con cui il dipendente stesso abbia stipulato contratti a titolo privato (ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'art. 1342 del codice civile) o ricevuto altre utilità nel biennio precedente. Il dipendente si *"astiene dal partecipare all'adozione delle decisioni ed alle attività relative all'esecuzione del contratto, redigendo verbale scritto di tale astensione da conservare agli atti dell'ufficio"*.

Sebbene la norma sembri configurare un'ipotesi di conflitto di interessi configurabile in via automatica, si ritiene opportuno che il dipendente comunichi la situazione di conflitto al dirigente/superiore gerarchico che decide sull'astensione in conformità a quanto previsto all'art. 7 del d.P.R. 62/2013. Si rammenta, peraltro, che uno specifico obbligo di informazione a carico del dipendente è previsto nel caso in cui stipuli contratti a titolo privato con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, finanziamento e assicurazione, per conto dell'amministrazione (art. 14, co. 3, del d.P.R. 62/2013).

I codici di comportamento che le singole amministrazioni sono tenute ad adottare, in conformità al predetto regolamento, devono disporre i medesimi obblighi, tenendo conto altresì della necessità di contestualizzare le relative disposizioni alle funzioni e competenze proprie dell'amministrazione.

Si rammenta che **le violazioni del codice di comportamento sono fonte di responsabilità disciplinare** accertata in esito a un procedimento disciplinare, con sanzioni applicabili in base ai principi di gradualità e proporzionalità, ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 62/2013, fatte salve eventuali ulteriori responsabilità civili, penali o contabili o amministrative.

La segnalazione del conflitto di interessi, con riguardo sia ai casi previsti all'art. 6-bis della l. 241 del 1990 sia a quelli disciplinati dal codice di comportamento, deve essere tempestiva e indirizzata al dirigente o al superiore gerarchico o, in assenza di quest'ultimo, all'organo di indirizzo, che, esaminate le circostanze, valuta se la situazione rilevata realizza un conflitto di interessi idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo. Visto anche il riferimento alle *gravi ragioni di convenienza* che possono determinare il conflitto di interessi, è necessario che il dirigente/ superiore gerarchico verifichi in concreto se effettivamente l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione possano essere messi in pericolo. La relativa decisione in merito deve essere comunicata al dipendente. Tale valutazione in capo al dirigente o al superiore gerarchico circa la sussistenza di un conflitto di interessi, appare necessaria anche nella fattispecie di cui all'art. 14, sebbene la norma sembri prevedere un'ipotesi di astensione automatica.

Alla luce di quanto sopra, giova sottolineare che **ANAC non ha poteri di valutazione dell'esistenza di concreti conflitti di interessi**, ma solo quelli di fornire indirizzi generali

sull'applicazione della normativa. **Spetta, invece, all'amministrazione la verifica della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi**, come sopra evidenziato.

Nell'ambito dell'attività di indirizzo e vigilanza per la individuazione e la gestione del fenomeno del conflitto di interessi, l'Autorità ha fornito alcune **indicazioni operative** di seguito elencate.

➤ Nei casi in cui il funzionario debba astenersi, tale astensione riguarda tutti gli atti del procedimento di competenza del funzionario interessato (cfr. [delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018](#)).

➤ L'Autorità ha anche prospettato la possibilità di considerare un **periodo di raffreddamento ai fini della valutazione della sussistenza di situazioni di conflitto di interessi**, nel caso in cui siano intercorsi rapporti con soggetti privati operanti in settori inerenti a quello in cui l'interessato svolge la funzione pubblica. Tenuto conto dell'assenza, nelle disposizioni legislative e normative vigenti, di indicazioni specifiche sui periodi temporali di astensione utili a determinare il venir meno di presunte situazioni di conflitto di interessi, si è ritenuto che l'arco temporale di due anni, previsto in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013, sia utilmente applicabile anche per valutare l'attualità o meno di situazioni di conflitto di interessi (cfr. [Delibera n. 321 del 28 marzo 2018](#)).

➤ In tema di **imparzialità dei componenti delle commissioni di concorso per il reclutamento del personale o di selezione per il conferimento di incarichi**, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e dei principi generali in materia di astensione e ricusazione del giudice (artt. 51 e 52 c.p.c.), applicabili anche nello svolgimento di procedure concorsuali, si è ritenuto che la situazione di conflitto di interessi tra il valutatore e il candidato presuppone una comunione di interessi economici di particolare intensità e che tale situazione si configura solo ove la collaborazione presenti i caratteri di stabilità, sistematicità e continuità tali da connotare un vero e proprio sodalizio professionale (cfr. [delibera n. 209 del 1 marzo 2017](#), [delibera n. 384 del 29 marzo 2017](#) e [delibera n. 1186 del 19 dicembre 2018](#)).

Si raccomanda alle amministrazioni di **individuare all'interno del PTPCT una specifica procedura di rilevazione e analisi delle situazioni di conflitto di interessi**, potenziale o reale.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si suggerisce di prevedere nel Piano le seguenti attività:

- acquisizione e conservazione delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al momento dell'assegnazione all'ufficio o della nomina a RUP;
- monitoraggio della situazione, attraverso l'aggiornamento, con cadenza periodica da definire (biennale o triennale), della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, ricordando con cadenza periodica a tutti i dipendenti di comunicare tempestivamente eventuali variazioni nelle dichiarazioni già presentate;
- esemplificazione di casistiche ricorrenti di situazioni di conflitto di interessi (ad esempio situazioni di conflitto di interessi dei componenti delle commissioni di concorso o delle commissioni di gara);
- chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare le eventuali situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale (ad esempio, il responsabile dell'ufficio nei confronti del diretto subordinato);
- chiara individuazione dei soggetti tenuti a ricevere e a valutare le eventuali dichiarazioni di conflitto di interessi rilasciate dai dirigenti, dai vertici amministrativi e politici, dai consulenti o altre posizioni della struttura organizzativa dell'amministrazione;

- o predisposizione di appositi moduli per agevolare la presentazione tempestiva di dichiarazione di conflitto di interessi;
- o attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto in materia dalla l. 241 /1990 e dal codice di comportamento.

Le amministrazioni possono individuare nei PTPCT **ulteriori specifiche modalità** per la gestione del conflitto di interessi, in relazione alle peculiari funzioni e attività svolte. Potrebbero essere ad esempio individuati, con riferimento ai rapporti intercorsi o che intercorrano con soggetti privati/associazioni/organizzazioni, gli ambiti di attività ritenuti significativi ai fini delle eventuali ipotesi di insorgenza di conflitto di interessi.

Per quanto concerne **l'ipotesi di conflitto di interessi generalizzato, cd. strutturale**, come sopra descritto, si fa presente che **il conferimento dell'incarico deve essere apprezzato sotto il profilo dell'opportunità**, considerato che in materia di inconfiribilità di incarichi la normativa va interpretata restrittivamente e, quindi, che l'esistenza di tale conflitto non è per legge ostativa al conferimento dell'incarico. Va tuttavia considerato che **il rimedio dell'astensione potrebbe rivelarsi non idoneo** a garantire lo svolgimento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità, poiché per risolvere la situazione di conflitto di interessi cd. strutturale sarebbe, di fatto, necessaria una ripetuta astensione con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa<sup>20</sup>.

Si raccomanda pertanto alle amministrazioni/enti di prestare attenzione al rischio che possa determinarsi la fattispecie sopra accennata in vista del conferimento di un incarico. Tale valutazione va fatta e documentata dal soggetto/organo conferente, anche sulla base della verifica della dichiarazione rilasciata dal soggetto interessato, tenendo conto del contenuto dell'incarico da conferire e del tipo di attività che il soggetto interessato deve svolgere. Nel PTPCT è opportuno evidenziare in quale modo tali verifiche vengono svolte e prevederne un controllo a campione.

Nella parte speciale dell'Aggiornamento [PNA 2017](#), Approfondimento *"Istituzioni Universitarie"*, l'Autorità ha fornito indicazioni sul tema del conflitto di interessi e di attività extra-istituzionali per i docenti nelle università, tenuto conto delle notevoli peculiarità organizzative e funzionali che caratterizzano le istituzioni universitarie<sup>21</sup>.

Per il conflitto di interessi nel settore sanitario, si rinvia alla parte speciale, Aggiornamento [PNA 2015](#), Approfondimento II *"Sanità"* e [PNA 2016](#) Approfondimento VII *"Sanità"* e alla [delibera n. 358 del 29 marzo](#)

<sup>20</sup> Cfr. [delibera ANAC n. 431](#) del 6 aprile 2016.

<sup>21</sup> Con atto di indirizzo del 14 maggio 2018, adottato in collaborazione con ANAC, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha effettuato una ricognizione del complesso quadro normativo vigente e fornito chiarimenti su aspetti di incerta interpretazione per orientare il comportamento del personale accademico, nelle diverse attività attinenti alla ricerca e all'insegnamento. In esito anche alla vigilanza svolta dall'Autorità su segnalazione di casi, è emersa a volte una carenza nella regolamentazione interna delle università che disciplinano l'obbligo di astensione in ambiti particolarmente delicati, quale quello dei concorsi universitari.

Le potenziali situazioni di conflitto di interessi con l'università di appartenenza vanno altresì valutate in concreto, anche laddove, previa autorizzazione, è ammesso lo svolgimento di attività esterne. Al riguardo, può citarsi l'esempio dei professori a tempo pieno che possono svolgere compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti non aventi scopo di lucro (quali ad esempio, associazioni e fondazioni), ai sensi dell'art. 6, co. 10, della legge n. 240 del 2010. Nel rinviare alle osservazioni espresse dal MIUR nell'atto di indirizzo, si raccomanda di prevedere nei codici etici e nei codici di comportamento puntuali disposizioni, al fine di evitare di incorrere in situazioni di conflitto di interessi reale o anche solo potenziale.

Per quanto riguarda **il tema della tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa nei casi di conferimento di incarichi a consulenti**, si sottolinea che l'art. 53 del d.lgs. 165 del 2001, come modificato dalla l. 190 del 2012, per il quale si rinvia al seguente § 1.7., impone espressamente all'amministrazione di effettuare una previa verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. Al riguardo, si richiama anche l'art. 15 del d.lgs. 33/2013, che, con riferimento agli incarichi di collaborazione e di consulenza, prevede espressamente l'obbligo di pubblicazione dei dati concernenti gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, il *curriculum vitae*, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali; i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione.

La **verifica della insussistenza di situazioni di conflitto di interessi ai fini del conferimento dell'incarico di consulente** risulta coerente con l'art. 2 del d.P.R. n. 62 del 2013, laddove è stabilito che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001 estendono gli obblighi di condotta previsti dal codice di comportamento (e dunque anche la disciplina in materia di conflitto di interessi), per quanto compatibili, anche a tutti i collaboratori o consulenti, a qualunque titolo e qualunque sia la tipologia di contratto o incarico, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche.

Si raccomanda pertanto alle **amministrazioni di prevedere nei PTPCT adeguate misure relative all'accertamento dell'assenza di conflitti di interessi con riguardo ai consulenti** quali ad esempio:

- predisposizione di un modello di dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, con l'indicazione dei soggetti (pubblici o privati) presso i quali l'interessato ha svolto o sta svolgendo incarichi/attività professionali o abbia ricoperto o ricopra cariche;
- rilascio della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi da parte del diretto interessato, prima del conferimento dell'incarico di consulenza;
- aggiornamento, con cadenza periodica da definire (anche in relazione alla durata dell'incarico di consulenza) della dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi;
- previsione di un dovere dell'interessato di comunicare tempestivamente la situazione di conflitto di interessi insorta successivamente al conferimento dell'incarico;
- individuazione del soggetto competente ad effettuare la verifica delle suddette dichiarazioni (es. organo conferente l'incarico o altro Ufficio);
- consultazione di banche dati liberamente accessibili ai fini della verifica;
- acquisizione di informazioni da parte dei soggetti (pubblici o privati) indicati nelle dichiarazioni presso i quali gli interessati hanno svolto o stanno svolgendo incarichi/attività professionali o abbiano ricoperto o ricoprono cariche, previa informativa all'interessato;
- audizione degli interessati, anche su richiesta di questi ultimi, per chiarimenti sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni o acquisite nell'ambito delle verifiche;

- controllo a campione da parte del RPCT della avvenuta verifica delle dichiarazioni di insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi e della relativa pubblicazione delle stesse ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001.

La conservazione delle dichiarazioni e della documentazione relativa all'accertamento deve naturalmente essere fatta tenendo conto della disciplina in materia di tutela dei dati personali.

#### *1.4.2. Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici*

Alle fonti normative in materia di conflitto di interessi sopra indicate, sono state aggiunte specifiche disposizioni in materia all'art. 42 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il Codice dei contratti pubblici, al fine di contrastare fenomeni corruttivi nello svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti e concessioni e garantire la parità di trattamento degli operatori economici. Si tratta di una novità assoluta, la cui *ratio* va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione

L'ipotesi del conflitto di interessi è stata descritta avendo riguardo alla necessità di assicurare l'indipendenza e la imparzialità nell'intera procedura relativa al contratto pubblico, qualunque sia la modalità di selezione del contraente. La norma ribadisce inoltre l'obbligo di comunicazione all'amministrazione/stazione appaltante e di astensione per il personale che si trovi in una situazione di conflitto di interessi.

In particolare al primo comma, l'art. 42 del codice dei contratti pubblici richiede alle stazioni appaltanti la previsione di misure adeguate per contrastare frodi e corruzione nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interessi nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici. La funzione della norma è quella di evitare che l'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare, nella scelta del contraente, da considerazioni estranee all'appalto, accordando la preferenza a un concorrente unicamente in ragione di particolari interessi soggettivi.

Al secondo comma, la disposizione offre una definizione di conflitto di interessi con specifico riferimento allo svolgimento delle procedura di gara, chiarendo che la fattispecie si realizza quando il personale di una stazione appaltante o un prestatore di servizi che intervenga nella procedura con possibilità di influenzarne in qualsiasi modo il risultato, abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può minare la sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione del contratto. A titolo esemplificativo, la norma indica le situazioni che determinano l'obbligo di astensione previste dall'art. 7 del d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62, sopra riportate.

Il rimedio individuato dal citato art. 7 nel caso in cui si verifichi il rischio di un possibile conflitto di interessi consiste nell'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e nell'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura, pena la responsabilità disciplinare del dipendente pubblico e fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale. Giova ricordare, in proposito, anche l'art. 14 del d.P.R. 62/2013.

La disposizione in esame va coordinata con l'art. 80, co. 5, lett. d) del codice dei contratti pubblici secondo cui l'operatore economico è escluso dalla gara quando la sua partecipazione determini una situazione di conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42, co. 2, del codice dei contratti pubblici che non sia diversamente risolvibile.

Vista la rilevanza degli interessi coinvolti nel settore degli appalti pubblici, area considerata fra le più esposte a rischio di fenomeni corruttivi, l'Autorità, nell'ambito dei poteri attribuiti dall'art. 213 del codice, ha ritenuto di dedicare un approfondimento sul tema nella [delibera n. 494 del 5 giugno 2019](#) recante le «Linee guida per l'individuazione e la gestione dei conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici», ai sensi del citato art. 42 del d.lgs. 50 del 2016, cui si rinvia.

Le Linee guida, che hanno natura non vincolante per i destinatari, sono state predisposte con **l'obiettivo di agevolare le stazioni appaltanti** nell'attività di individuazione, prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi nelle procedure di gara favorendo la standardizzazione dei comportamenti e la diffusione delle buone pratiche, **avendo a mente l'esigenza di evitare oneri eccessivi per le amministrazioni** e i soggetti chiamati a operare nelle procedure di affidamento di contratti pubblici e di garantire imparzialità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

### 1.5. Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi

La disciplina dettata dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, concerne le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti, negli enti pubblici economici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, regolati e finanziati dalle pubbliche amministrazioni.

Il complesso intervento normativo si inquadra nell'ambito delle misure volte a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici, al riparo da condizionamenti impropri che possano provenire dalla sfera politica e dal settore privato. Le disposizioni del decreto tengono conto dell'esigenza di **evitare** che lo svolgimento di certe attività/funzioni possa agevolare la **prestituzione di situazioni favorevoli** al fine di ottenere incarichi dirigenziali e posizioni assimilate e, quindi, comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita. La legge ha anche valutato in via generale che il contemporaneo svolgimento di alcune attività potrebbe generare il rischio di svolgimento imparziale dell'attività amministrativa costituendo un terreno favorevole a illeciti scambi di favori.

Il legislatore ha inoltre stabilito i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 il divieto ad assumere incarichi in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. La durata della inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

Gli incarichi rilevanti ai fini dell'applicazione del regime delle incompatibilità e inconferibilità sono gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, gli incarichi amministrativi di vertice, di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico, le cariche in enti privati regolati o finanziati, i componenti di organo di indirizzo politico, come definiti all'art. 1 del d.lgs. 39/2013.

La violazione della disciplina comporta la **nullità degli atti di conferimento** di incarichi e la **risoluzione del relativo contratto** (art. 17 del d.lgs. 39/2013).

**Ulteriori sanzioni** sono previste a carico dei **componenti degli organi responsabili** della violazione, per i quali è stabilito il **divieto per tre mesi di conferire incarichi** (art. 18 del d.lgs. 39/2013).

Con riferimento ai casi di **incompatibilità**, è prevista la **decadenza dall'incarico** e la **risoluzione del relativo contratto**, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 39/2013.

L'Autorità ha fornito alcune specifiche indicazioni in merito al **ruolo e alle funzioni del RPCT** nonché all'attività di vigilanza di ANAC sul rispetto della disciplina con la [Delibera n. 833 del 3 agosto 2016](#) «Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento di ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili», cui si rinvia.

➤ *La dichiarazione di insussistenza delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità*

L'art. 20 del d.lgs. 39/2013 pone in capo all'interessato l'obbligo di rilasciare, **all'atto di nomina**, una dichiarazione sulla insussistenza delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità previste dallo stesso decreto. Tale dichiarazione è condizione di efficacia dell'incarico (art. 20, co. 4).

Nelle Linee guida del 2016 su richiamate è stato, peraltro, già evidenziato che «*tale dichiarazione non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato art. 97 Cost., i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art.20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconferibilità o di incompatibilità*».

Considerato che la dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità costituisce **condizione di efficacia dell'incarico**, l'Autorità nelle stesse Linee guida sopra richiamate ([Delibera n. 833 del 2016](#)) ha ritenuto «*altamente auspicabile che il procedimento di conferimento dell'incarico si perfezioni solo all'esito della verifica, da parte dell'organo di indirizzo e della struttura di supporto, sulla dichiarazione resa dall'interessato, da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti*».

➤ *Misure nel PTPCT*

Si raccomanda alle amministrazioni/enti di **prevedere già nel PTPCT adeguate modalità di acquisizione, conservazione e verifica delle dichiarazioni** rese ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013 e di effettuare il monitoraggio delle singole posizioni soggettive, rivolgendo particolare attenzione alle situazioni di inconferibilità legate alle condanne per reati contro la pubblica amministrazione.

Nell'esperienza maturata dall'Autorità, **si è spesso riscontrato che la dichiarazione risulta acquisita in un momento successivo alla data di conferimento dell'incarico. Tale prassi non è conforme alla normativa.** Si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di inserire nel PTPCT una specifica misura volta a garantire che la dichiarazione sia acquisita tempestivamente, in tempo utile per le dovute verifiche ai fini del conferimento dell'incarico.

In particolare, ad integrazione di quanto evidenziato nelle Linee guida di cui alla [Delibera n. 833 del 2016](#), tenuto conto dell'importanza di presidiare l'attività di conferimento degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato regolati, finanziati e in controllo pubblico, si ritiene necessario individuare all'interno del PTPCT una specifica procedura di conferimento degli incarichi, tale da garantire:

- la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- la successiva verifica entro un congruo arco temporale, da predefinire;
- il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
- la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

Nella rilevazione e gestione delle situazioni di inconferibilità e incompatibilità, le amministrazioni/enti prestano attenzione alle **verifiche da svolgere per il personale** assegnato temporaneamente ad amministrazione diversa da quella di appartenenza, mediante il collocamento **in comando o posizioni similari**, promuovendo un rapporto di leale collaborazione, ad esempio attraverso l'introduzione di un obbligo di richiesta di informazioni da parte dell'amministrazione/ente di destinazione e di un obbligo di comunicazione di situazioni di inconferibilità, da parte dell'amministrazione/ente di provenienza.

➤ *Il ruolo e i poteri del RPCT*

L'attività di **verifica** in materia di inconferibilità e incompatibilità è **rimessa prioritariamente al RPCT** che «cura, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del presente decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al presente decreto» (art. 15 del d.lgs. 39/2013).

Il RPCT riveste, pertanto, nell'amministrazione/ente un ruolo essenziale nell'attuazione della disciplina, riconosciuto anche dal giudice amministrativo (al riguardo, cfr. Parte IV, § 8. "Attività e poteri del RPCT").

Nelle linee guida di cui alla [Delibera n. 833 del 2016](#) si sottolinea che il legislatore ha attribuito al RPCT, che venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del d.lgs. 39/2013, il potere di avvio del procedimento di accertamento e di verifica della situazione di inconferibilità, di dichiarazione della nullità dell'incarico e il potere di applicare la sanzione inibitoria nei confronti dell'organo che ha conferito l'incarico.

L'Autorità ha poi precisato che la **sanzione inibitoria** che vieta all'organo conferente di affidare incarichi di propria competenza per un periodo pari a tre mesi non è automatica ma richiede **una previa valutazione dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa**.

I procedimenti di accertamento delle situazioni di inconferibilità e sanzionatori devono svolgersi nel rispetto del **principio del contraddittorio**, affinché sia garantita la partecipazione degli interessati.

➤ *Il ruolo e i poteri di ANAC*

Poteri di vigilanza e di accertamento sono anche attribuiti all'Autorità dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013, ove al co. 1 si specifica che «L'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi».

Al riguardo, si evidenzia che la **giurisprudenza amministrativa** ha escluso la natura meramente ricognitiva del potere riconosciuto ad ANAC dal citato art. 16, affermandone il carattere costitutivo-provvedimentale (cfr. Cons. Stato., Sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126).

Più precisamente, è stato rilevato che il **potere di accertamento di ANAC si sostanzia in un provvedimento di accertamento costitutivo di effetti giuridici** e come tale impugnabile davanti al giudice amministrativo. ANAC, ove ritenga violate le disposizioni del d.lgs. 39/2013, **accerta la nullità** dell'atto di conferimento.

Pertanto, nell'ipotesi in cui l'Autorità, d'ufficio o a seguito di segnalazione, abbia attivato un procedimento di vigilanza e abbia accertato la non conferibilità dell'incarico, il **RPCT**, nell'esercizio delle prerogative attribuite ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013 nei termini sopra indicati, **adotta le iniziative derivanti dalla pronuncia di ANAC**.

Si evidenzia che in tale circostanza il RPCT non avvia un distinto e autonomo procedimento ma è tenuto a:

- o comunicare al soggetto cui è stato conferito l'incarico la causa di inconfiribilità accertata da ANAC e la nullità dell'atto di conferimento dell'incarico e del relativo contratto;
- o adottare i provvedimenti conseguenti;
- o contestare la causa di inconfiribilità ai componenti dell'organo che ha conferito l'incarico e avviare il procedimento<sup>22</sup> nei loro confronti volto all'applicazione della sanzione inibitoria ai sensi dell'art. 18, co. 2, del d.lgs. 39/2013, tenendo presente che i medesimi componenti sono responsabili per le conseguenze economiche degli atti adottati;
- o nel caso in cui la dichiarazione resa dall'interessato ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 risulti mendace;
- o avviare il procedimento ai fini dell'applicazione della sanzione di cui al co. 5 del medesimo articolo (inconfiribilità di qualsiasi incarico disciplinato dal decreto per un periodo di 5 anni).

Si fa inoltre presente che l'Autorità, a seguito dell'attività di vigilanza e consultiva svolta in materia di inconfiribilità e incompatibilità, ha rilevato alcune incongruenze o anomalie, formalizzate negli atti di segnalazione al Governo e al Parlamento [n. 1 del 18 gennaio 2017](#) e [n. 3 del 7 febbraio 2019](#), cui si rinvia.

Con riferimento all'atto di segnalazione [n. 1 del 18 gennaio 2017](#), concernente la nozione di "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico" ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013, l'Autorità ha sollecitato un intervento al legislatore volto a:

- eliminare, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, il riferimento alle deleghe gestionali dirette;
- estendere la disciplina dell'inconfiribilità a tutte le posizioni negli organi di governo, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati);
- estendere la disciplina dell'inconfiribilità alla figura del direttore generale.

Per quanto concerne la valutazione delle deleghe gestionali dirette in capo al presidente, l'Autorità, con la [delibera n. 373 dell'8 maggio 2019](#), ha avuto modo di chiarire che, nell'ambito degli enti pubblici ed enti privati in controllo pubblico, l'incarico di Presidente è sussumibile nella definizione di «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», di cui all' art. 1, co. 2 lett. l), del d.lgs. n. 39/2013 allorché lo stesso sia dotato di deleghe gestionali dirette. In merito, anche se lo statuto non preveda espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al Presidente, laddove al consiglio di amministrazione siano conferiti

---

<sup>22</sup> In merito all'applicazione della sanzione di cui all'art. 18 del d.lgs. 39/2013, si segnala che il giudice amministrativo ha osservato che «l'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo si presume fino a che l'interessato, nel corso del procedimento sanzionatorio o nel corso del successivo giudizio, non fornisca la prova di aver agito senza colpa. ... Da tale ordine di idee discende l'applicabilità, in astratto, dell'esimente della buona fede [...] ma soltanto quando sussistono elementi positivi idonei ad ingenerare nell'autore della violazione il convincimento della liceità della sua condotta e risulti che il trasgressore abbia fatto tutto quanto possibile per conformarsi al precetto di legge [...]» (Cons. Stato, Sez. V, 14 gennaio 2019, n. 299).

poteri gestori, anche il Presidente, per il solo fatto di essere membro di tale consesso, risulta parimenti investito di tali poteri. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n.126 dell'11.01.2018).

Al contrario, per escludere che il presidente sia titolare di deleghe gestionali dirette, non è sufficiente che i poteri gestori siano attribuiti al direttore generale o a figure assimilate mediante delega o procura, essendo tali atti, per loro natura, temporanei, revocabili e attribuiti *intuitu personae*. È stato in merito precisato che solo un'apposita previsione statutaria sui poteri del direttore generale o figure assimilate determina un assetto di governo societario stabile e continuativo ([delibera n. 373 dell'8 maggio 2019](#)).

Con riguardo all'atto di segnalazione [n. 3 del 7 febbraio 2019](#), sulla fattispecie di inconferibilità di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali disciplinate all'art. 8 del d.lgs. n. 39/2013, l'Autorità ha suggerito al legislatore la modifica della previsione normativa, mediante l'inserimento, nella suddetta disposizione, di un'esimente analoga a quella contenuta all'art. 7, co. 3, del decreto, conformemente ai principi di ragionevolezza e di non discriminazione, al fine di escludere la fattispecie di inconferibilità ivi prevista nel caso in cui, all'atto della candidatura alle elezioni politiche, il dipendente pubblico sia già titolare di incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali.

#### **1.6. La prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici: l'art. 35-bis del d.lgs. 165 del 2001**

Come già rilevato, la normativa in materia di prevenzione della corruzione ha previsto divieti a svolgere determinate attività avendo riguardo a condizioni soggettive degli interessati, nel solco delle misure che anticipano la tutela al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e a esercitare il potere nelle amministrazioni.

Disposizioni in particolare sono previste all'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla l. 190/2012, ove sono stabilite preclusioni a operare in settori esposti a elevato rischio corruttivo laddove l'affidabilità dell'interessato sia incisa da una sentenza di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione.

Si evidenzia che **l'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 presenta alcune analogie con l'art. 3 del d.lgs. 39/2013**, ai sensi del quale non possono essere conferiti gli incarichi ivi specificati in caso di sentenze di condanna, anche non passate in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale. Si ritiene pertanto opportuno riportare anche la disciplina dell'art. 3 citato al fine di rendere più evidenti le differenze fra le due norme in ordine all'ambito soggettivo, agli effetti e alla durata del tempo, come chiarito nel prosieguo.

Secondo la valutazione operata *ex ante* dal legislatore, i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per le attività e gli incarichi di cui all'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001 e all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, coincidono con l'assenza di precedenti penali, senza che sia consentito alcun margine di apprezzamento all'amministrazione (cfr. [delibera n. 159 del 27 febbraio 2019](#); TAR Lazio, Sez. I, 11 giugno 2019, n. 7598).

Le limitazioni previste dalle citate disposizioni **non si configurano come misure sanzionatorie di natura penale o amministrativa, bensì hanno natura preventiva** e mirano a evitare che i principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo siano o possano apparire pregiudicati a causa di precedenti comportamenti penalmente rilevanti, proprio con riguardo ai reati contro la p.a. Da ciò consegue che i divieti previsti dall'art. 3 d.lgs. 39/2013 e dall'art. 35-*bis* **non soggiacciono al principio di irretroattività** di cui al combinato disposto degli artt. 25, co. 2, Cost. e 2, co. 1, c.p.<sup>23</sup>

Passando all'esame delle disposizioni, **si evidenzia che l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 si rivolge alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.**

In merito **all'ambito oggettivo**, l'art. 35-*bis* prevede, per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, il divieto:

- di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- di essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici o privati;
- di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Si evidenzia, peraltro, che il codice dei contratti pubblici, nel disciplinare le commissioni giudicatrici, richiama espressamente l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 (art. 77, co. 6, del d.lgs. 50 del 2016). La nomina in contrasto con l'art. 35-*bis* determina la illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

L'art. 35-*bis* prevede, dunque, ipotesi interdittive allo svolgimento di determinate attività per qualsiasi dipendente, quale che sia la qualifica giuridica, condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

<sup>23</sup> Sul punto la Corte Costituzionale, con sentenza n. 236/2015, qualificando come cautelare e non sanzionatoria la norma di cui all'art. 11, co. 1, lett. a), del d.lgs. 235/2012, ha ritenuto irrilevante la censura di illegittimità costituzionale sollevata con riferimento a tale disposizione per violazione del principio di irretroattività.

Seguendo tale interpretazione l'Autorità, pronunciata espressamente sull'efficacia nel tempo delle norme sulle inconfiribilità e incompatibilità di cui all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, ha concluso che «*la circostanza che la condanna sia stata pronunciata prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 39/2013 non rileva ai fini dell'applicazione della disciplina dell'inconfiribilità; infatti l'art. 3 del d.lgs. 39/2013 si applica anche ad [...] un incarico dirigenziale conferito prima del 4 maggio 2013, [...] tale preclusione rappresentando non un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall'art. 11 delle preleggi sull'efficacia della legge nel tempo, regola naturaliter le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo (Cons. Stato, Sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695 [...])*» ([orientamento n. 71/2014](#) e [delibera n. 166/2015](#)).

Alla medesima conclusione circa la natura cautelare e non punitivo-afflittiva e della conseguente inapplicabilità del principio di irretroattività deve giungersi anche con riferimento ai divieti di cui all'art. 35-*bis* d.lgs. 165/2001, disposizione che, come più volte riconosciuto dall'Autorità, condivide con l'art. 3 d.lgs. 39/2013 la medesima *ratio* di prevenzione della corruzione, pur differendo da quest'ultima in ordine ed effetti e durata del tempo.

La durata illimitata della inconferibilità, di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001, ha dato luogo a perplessità, in merito alle quali l'Autorità si è riservata di inoltrare una segnalazione a Governo e Parlamento (cfr. [delibera 215/2019](#) e *infra* § 1.2. “*La rotazione straordinaria*”).

Ove la causa di divieto intervenga **durante lo svolgimento di un incarico o l'espletamento delle attività di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001**, il RPCT non appena ne sia a conoscenza provvede tempestivamente a informare gli organi competenti della circostanza sopravvenuta ai fini della sostituzione o dell'assegnazione ad altro ufficio.

**L'art. 3 del d.lgs. 39/2013**, *Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione*, dispone il **divieto a ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati** ove siano intervenute condanne per reati contro la pubblica amministrazione, come già evidenziato nel precedente § 1.5. La durata della inconferibilità può essere **perpetua o temporanea**, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

La **disposizione** ha come destinatari, a differenza dell'art. 35-*bis* sopra illustrato, non solo le **pubbliche amministrazioni** di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ma anche gli **enti pubblici economici** e gli **enti di diritto privato in controllo pubblico**.

Gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle limitazioni incorrono nella sanzione della **nullità** 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 del decreto (cfr. *infra* § 1.5. “*Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi*”).

Si sottolinea che la preclusione disposta all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 opera in presenza di sentenza, ivi compresi i casi di patteggiamento, per reati contro la pubblica amministrazione, anche se la sentenza non è divenuta irrevocabile, quindi anche nel caso di condanna da parte del Tribunale. La causa ostativa viene meno ove venga pronunciata per il medesimo reato una sentenza di assoluzione anche non definitiva.

Se la situazione di inconferibilità disciplinata all'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 si appalesa nel corso dello svolgimento dell'incarico, il **RPCT** nell'esercizio dei poteri attribuiti ai sensi dell'art. 15 del decreto (cfr. Parte IV, § 8. “*Attività e poteri del RPCT*”) **deve effettuare la contestazione** nei confronti dell'interessato e lo stesso deve essere rimosso dall'incarico o assegnato ad altro ufficio.

Per quanto riguarda l'art. 3 del d.lgs. 39/2013, si rinvia in ogni caso al richiamato § 1.5. “*Inconferibilità e incompatibilità di incarichi*”.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013 sopra riportati, le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti a prevedere **nei PTPCT** o nelle misure di prevenzione della corruzione integrative del “modello 231”, le verifiche della 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 contratti pubblici o di commissioni di concorso, anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati (cfr. Tar Lazio, Sez. I, n. 7598/2019, cit.);
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi specificati all'art. 3 del d.lgs. 39/2013.

Con riferimento alle ipotesi di cui all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, si rinvia alle indicazioni formulate nel precedente § 1.5. in merito all'obbligo dell'interessato di rendere una dichiarazione sulla insussistenza delle cause di inconferibilità, previsto all'art. 20 del d.lgs. 39/2013. La dichiarazione è da intendersi sostitutiva di certificazione ai sensi dell'art. 46 del d.P.R. 445/2000.

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 economico 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. 39/2013,
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

**Si raccomanda** alle pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico di:

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

## 1.7. Gli incarichi extraistituzionali

L'art. 53 del d.lgs. 165/2001 disciplina lo svolgimento di incarichi e prestazioni non compresi nei doveri d'ufficio da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, nonché del personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del decreto.

In via generale i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato non possono intrattenere altri rapporti di lavoro dipendente o autonomo o svolgere attività che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità o esercitare attività imprenditoriali, secondo quanto stabilito agli articoli 60 e seguenti del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, *Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*.

La possibilità per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti conferiti da altri soggetti pubblici o privati è regolata dalle disposizioni dell'art. 53 che prevede un **regime di autorizzazione** da parte dell'amministrazione di appartenenza, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che tengano conto della specifica professionalità e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò allo **scopo di evitare** che le attività extra istituzionali **impegnino** eccessivamente **il dipendente a danno dei doveri d'ufficio** o che possano **interferire con i compiti istituzionali**.

La l. 190/2012 è intervenuta a modificare l'art. 53 in ragione della connessione con il sistema di prevenzione della corruzione ove si consideri che lo svolgimento di incarichi extraistituzionali può determinare situazioni idonee a **compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa per favorire interessi contrapposti a quelli pubblici affidati alla cura del dirigente o funzionario**.

È stato pertanto aggiunto ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione quello volto a **escludere** espressamente **situazioni di conflitto**, anche potenziale, **di interessi**, che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite (art. 53, co. 5 e 7).

Il rilievo delle disposizioni dell'art. 53 ai fini della prevenzione della corruzione emerge anche considerando che il legislatore ha previsto una specifica **misura di trasparenza all'art. 18 del d.lgs. 33/2013**, ai sensi del quale le amministrazioni sono tenute a pubblicare i dati relativi agli incarichi conferiti o **autorizzati ai propri dipendenti**, con l'indicazione della durata e del **compenso spettante**. Si rammenta che la portata applicativa degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 è più ampia di quella del regime autorizzatorio degli incarichi contenuto nel d.lgs. 165/2001, essendo rivolta non solo alle pubbliche amministrazioni ma anche agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato specificati all'art. 2-*bis* dello stesso decreto.

Un'ulteriore modifica apportata dalla l. 190/2012 riguarda la previsione di appositi regolamenti (da adottarsi su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'art. 17, co. 2, della l. 400/1988) con cui individuare, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche (art. 53, co. 3-*bis*)<sup>24</sup>.

Il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione **anche l'attribuzione di incarichi gratuiti**, ai quali è esteso l'obbligo per le amministrazioni di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica (art. 53, co. 12).

---

<sup>24</sup> Al fine di supportare le amministrazioni nell'applicazione della normativa in materia di svolgimento di incarichi da parte dei dipendenti e di orientare le scelte in sede di elaborazione dei regolamenti e degli atti di indirizzo, il tavolo tecnico a cui hanno partecipato il Dipartimento della funzione pubblica, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI, avviato ad ottobre 2013, in attuazione di quanto previsto dall'intesa sancita in Conferenza unificata il 24 luglio 2013, ha formalmente approvato il documento contenente [«Criteri generali in materia di incarichi vietati ai pubblici dipendenti»](#).

Resta comunque estraneo al regime di autorizzazione l'espletamento degli incarichi menzionati nelle lettere da a) ad f-bis) del co. 6 dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, per i quali il legislatore ha compiuto a priori una valutazione di non incompatibilità.

È inoltre disciplinata esplicitamente un'ipotesi di responsabilità erariale per il caso di mancato versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente percettore, con espressa indicazione della competenza giurisdizionale della Corte dei conti (art. 53, co. 7-bis).

Alla disciplina prevista all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 si aggiungono le prescrizioni contenute in altra normativa. Si segnala, in particolare, la disposizione contenuta nel comma 58-bis dell'art. 1 della l. 662/1996, che stabilisce: «*Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interessi, 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*».

**Si raccomanda** alle amministrazioni di:

- dare evidenza nel PTPCT del regolamento adottato ai sensi dell'art. 53, co. 3-bis, del d.lgs. 165/2001 o di altro atto che disponga in merito agli incarichi vietati e ai criteri per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra istituzionali (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);
- effettuare una rilevazione delle richieste più frequenti di incarichi extraistituzionali e definire chiaramente una procedura per la presentazione della richiesta e il rilascio dell'autorizzazione, dandone conto nel PTPCT;
- valutare, nell'ambito dell'istruttoria relativa al rilascio dell'autorizzazione, al di là della formazione di una *black list* di attività precluse, la possibilità di svolgere incarichi 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.

Si fa presente che il tema del conferimento degli incarichi è stato affrontato dall'Autorità con riferimento a specifici settori, quali: parte speciale [Aggiornamento PNA 2015](#), Approfondimento “*Sanità*”; parte speciale [PNA 2016](#), Approfondimento “*Ordini professionali*”; [Aggiornamento PNA 2017](#), Approfondimento “*Le Istituzioni Universitarie*” e “*Autorità di sistema portuale*”; parte speciale [Aggiornamento PNA 2018](#) Approfondimento “*Agenzia fiscali*”.

### 1.8. Divieti post-employment (*pantouflage*)

L'art. 1, co. 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il co. 16-ter che dispone il **divieto** per i **dipendenti** che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, **nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione** svolta attraverso i medesimi poteri. Si tratta di una disposizione di carattere generale, a differenza di norme speciali, che il

legislatore ha introdotto per alcune amministrazioni in ragione di compiti peculiari che le connotano (ad esempio, per le Agenzie fiscali v. d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 63 e d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 49; per le Autorità di vigilanza nel settore bancario e assicurativo, Banca d'Italia, Consob e IVASS, v. legge 28 dicembre 2005, n. 262, art. 29-*bis*).

La norma prevede, inoltre, in caso di violazione del divieto, specifiche conseguenze sanzionatorie che svolgono effetto nei confronti sia dell'atto sia dei soggetti. I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti.

La disposizione è **volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente**, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe **precostituirsi** delle situazioni **lavorative vantaggiose** presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro. Allo stesso tempo, il divieto è volto a **ridurre il rischio** che **soggetti privati** possano esercitare **pressioni** o condizionamenti sullo svolgimento dei **compiti istituzionali**, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

La formulazione della norma ha dato luogo a **dubbi interpretativi** riguardanti, in particolare, la delimitazione dell'ambito di applicazione, l'attività negoziale esercitata dal dipendente, i soggetti privati destinatari della stessa. Notevoli criticità sono state anche riscontrate con riferimento al soggetto competente all'accertamento della violazione e all'applicazione delle sanzioni previste dalla disciplina, attesa l'assenza di un'espressa previsione in merito che rischia di pregiudicare la piena attuazione della disciplina.

Si riportano di seguito alcuni **chiarimenti sull'applicazione dell'istituto**, alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio della funzione consultiva.

➤ *Ambito di applicazione*

La disciplina sul divieto di *pantouflage* si applica innanzitutto ai **dipendenti delle pubbliche amministrazioni, individuate all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001**. Si osserva che una limitazione ai soli dipendenti con contratto a tempo indeterminato sarebbe in contrasto con la *ratio* della norma, volta a evitare condizionamenti nell'esercizio di funzioni pubbliche e sono pertanto da **ricomprendersi anche i soggetti** legati alla pubblica amministrazione da un **rapporto di lavoro a tempo determinato o autonomo** (cfr. [parere ANAC AG/2 del 4 febbraio 2015](#)).

Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere **attività lavorativa** o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, è da intendersi riferito a **qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale** che possa instaurarsi **con i medesimi soggetti privati**, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Tale linea interpretativa emerge chiaramente dalla disciplina sulle incompatibilità e inconfiribilità di incarichi, laddove l'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage* è stato ulteriormente definito. L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 ha, infatti, precisato che ai fini dell'applicazione dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi considerati nel d.lgs. 39/2013, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico e l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo.

Si è inteso così **estendere la sfera dei soggetti assimilabili ai dipendenti pubblici**, rafforzando la finalità dell'istituto in argomento quale presidio del rischio corruttivo. Il riferimento ai dipendenti pubblici va, pertanto, inteso nel senso di ricomprendere **anche i titolari di incarichi indicati all'art. 21 del d.lgs. 39/2013**. Secondo una lettura in senso ampio della norma e coerentemente a quanto specificato all'art. 21 cit., si sottolinea che il divieto di *pantouflage* è da riferirsi non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni) ma **anche ai dipendenti degli enti pubblici economici**, atteso che il d.lgs. 39/2013 non fa distinzione fra le due tipologie di enti (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 126/2018 cit.).

➤ *Esercizio di poteri autoritativi e negoziali*

Il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali costituisce **presupposto** per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie. A riguardo, l'Autorità si è pronunciata con delibere, orientamenti e pareri, allo scopo di risolvere le perplessità applicative emerse.

In primo luogo si osserva che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i **soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente**, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

**Rientrano** pertanto in tale ambito, a titolo esemplificativo, i **dirigenti**, i **funzionari** che svolgono **incarichi dirigenziali**, ad esempio ai sensi dell'art. 19, co. 6, del d.lgs. 165/2001 o ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 267/2000, **coloro che esercitano funzioni apicali** o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. [orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015](#)). Si intendono ricompresi i soggetti che ricoprono **incarichi amministrativi di vertice**, quali quelli di **Segretario generale, capo Dipartimento**, o **posizioni assimilate e/o equivalenti**. L'eventuale mancanza di poteri gestionali diretti non esclude che, proprio in virtù dei compiti di rilievo elevatissimo attribuiti a tali dirigenti, sia significativo il potere di incidere sull'assunzione di decisioni da parte della o delle strutture di riferimento. Per tali soggetti, la stessa Corte Costituzionale ha inteso rafforzare, rispetto ad altre tipologie di dirigenti, presidi di trasparenza anche in funzione di prevenzione della corruzione (Sentenza n. 20/2019).

Si è ritenuto, inoltre, che il rischio di preconstituirsì situazioni lavorative favorevoli possa configurarsi anche in capo al **dipendente** che ha comunque avuto il **potere di incidere in maniera determinante sulla decisione** oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio, attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione (cfr. [parere ANAC](#)

[AG/74 del 21 ottobre 2015](#) e [orientamento n. 24/2015](#)). Pertanto, il divieto di *pantouflage* si applica **non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.**

L'Autorità ha avuto modo di chiarire che nel novero dei poteri autoritativi e negoziali rientrano sia i provvedimenti afferenti alla conclusione di contratti per l'acquisizione di beni e servizi per la p.a. sia i provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei **destinatari**.

Tenuto conto della finalità della norma, può ritenersi che fra i **poteri autoritativi e negoziali** sia da ricomprendersi l'adozione di atti volti a concedere in generale **vantaggi o utilità al privato**, quali autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere (cfr. [parere ANAC AG 2/2017](#) approvato con delibera n. 88 dell'8 febbraio 2017).

➤ *Soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione*

Per quanto concerne i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i poteri negoziali e autoritativi, si ritiene che, al di là della formulazione letterale della norma che sembra riguardare solo società, imprese, studi professionali, la **nozione di soggetto privato debba essere la più ampia possibile.**

Sono pertanto da considerarsi anche i soggetti che, pur formalmente privati, sono partecipati o controllati da una pubblica amministrazione, in quanto la loro esclusione comporterebbe una ingiustificata limitazione dell'applicazione della norma e una situazione di disparità di trattamento.

Occorre in ogni caso, come visto sopra, verificare in concreto se le funzioni svolte dal dipendente siano state esercitate effettivamente nei confronti del soggetto privato.

➤ *Sanzioni*

La formulazione delle disposizioni riguardanti il regime sanzionatorio ha sollevato molti dubbi interpretativi, in quanto non sono chiaramente identificati l'organo o l'autorità competente non solo ad accertare la violazione del divieto ma anche a garantire l'esecuzione degli effetti sanzionatori, tenendo conto anche della difficoltà per l'amministrazione di verificare il comportamento di un dipendente cessato dal servizio.

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla **nullità dei contratti conclusi** e degli **incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico** dai soggetti privati indicati nella norma.

Inoltre il **soggetto privato** che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto **non può stipulare contratti con la pubblica amministrazione.**

Come già chiarito nel [bando-tipo n. 2 del 2 settembre 2014](#) adottato dall'Autorità, le pubbliche amministrazioni sono tenute a inserire nei bandi di gara o negli atti prodromici all'affidamento di appalti pubblici, tra i requisiti generali di partecipazione previsti a pena di esclusione e oggetto di specifica dichiarazione da parte dei concorrenti, la condizione che il soggetto privato partecipante alla gara non abbia stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici, in violazione

dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. [pareri ANAC AG/8/](#) del 18 febbraio 2015 e [orientamento ANAC n. 2 del 4 febbraio 2015](#) cit.).

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "facoltative" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

In particolare, nel [bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017](#)<sup>25</sup>, § 6, è previsto che «Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165». Il bando tipo specifica pertanto che il concorrente compila il documento di gara unico europeo-DGUE, di cui allo schema allegato al D.M. del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 18 luglio 2016 o successive modifiche, rendendo la dichiarazione di insussistenza delle cause ostative alla partecipazione indicate al cit. par. 6, in conformità a quanto previsto all'art. 85 del codice. Il possesso del requisito generale relativo all'assenza di violazione del divieto di *pantouflage* è anche richiamato nella nota illustrativa del bando tipo, par. 3 e 9.

La **verifica** della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla **stazione appaltante**.

Ulteriore misura sanzionatoria prevede l'**obbligo di restituzione dei compensi percepiti** e accertati per lo svolgimento dell'incarico<sup>26</sup>.

#### ➤ *Poteri dell'Autorità*

Per quanto riguarda le competenze dell'Autorità in materia, è **pacifica l'attività consultiva**, come evidenziato nel [Regolamento del 7 dicembre 2018](#) «per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso».

In particolare, nel Regolamento si specifica che l'Autorità svolge la funzione consultiva «con riferimento a fattispecie concrete, in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con particolare riguardo alle problematiche interpretative e applicative della legge 6 novembre 2012, n. 190

---

<sup>25</sup> Recante «Schema di disciplinare di gara - Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo».

<sup>26</sup> L'Autorità, in una istruttoria che ha portato ad accertare la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001 ([delibera n. 207](#) del 21 febbraio 2018), ha messo in luce la criticità connessa alla lacuna normativa che non consente di stabilire quale sia l'organo deputato a svolgere il procedimento per l'applicazione delle sanzioni. Una volta accertata l'effettiva violazione, nei sensi esposti dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 126/2018, ANAC non ha ulteriori poteri in merito al compimento degli atti conseguenti. Pertanto rimane problematico l'aspetto riguardante l'individuazione del soggetto cui spetta assumere la decisione finale sulla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti e sulla preclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici, con conseguenti ripercussioni anche sulla decorrenza certa degli effetti sanzionatori.

e dei suoi decreti attuativi» (art. 2), tra le quali quelle relative ai pareri facoltativi di cui all'art. 1, co. 2, lett. e), della legge 190/2012.

Con riferimento al *pantouflage*, nel Regolamento è stato precisato che i **soggetti legittimati a richiedere** all'Autorità di esprimersi in merito a tale fattispecie non sono solo le **amministrazioni dello Stato** e gli **enti pubblici nazionali**, ma anche tutti i **soggetti privati** destinatari dell'attività delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001 che intendono conferire un incarico. L'Autorità, nello spirito di leale collaborazione con le istituzioni tenute all'applicazione della disciplina, ha ritenuto di poter comunque rendere pareri anche su richiesta di altri soggetti pubblici.

Quanto all'**attività di vigilanza** in materia di *pantouflage*, l'Autorità verifica l'**inserimento nei PTPCT** delle pubbliche amministrazioni di **misure adeguate** volte a prevenire tale fenomeno (cfr. *infra* § 4. "le misure del PTPC").

Giova sottolineare che la formulazione della normativa sopra illustrata ha dato luogo a **incertezze circa l'attribuzione ad ANAC dei poteri di vigilanza nei confronti dei soggetti privati** che violino il divieto di *pantouflage*.

Al riguardo occorre segnalare che la questione relativa ai poteri dell'Autorità in materia di *pantouflage* è stata di recente esaminata approfonditamente in esito al contenzioso scaturito dall'impugnativa della delibera ANAC n. 207/2018, con cui è stata accertata la violazione del divieto di cui all'art. 53, co. 16-ter del d.lgs. 165/2001, da parte del soggetto cessato dal rapporto di lavoro e della società che successivamente gli aveva affidato un incarico.

Il Consiglio di Stato, Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411, riformando integralmente la sentenza appellata da ANAC, ha stabilito la competenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in merito alla vigilanza e all'accertamento delle fattispecie di "incompatibilità successiva" di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, espressamente richiamato all'art. 21 del d.lgs. 39/2013.

I magistrati amministrativi hanno, inoltre, affermato che spettano all'Autorità Nazionale Anticorruzione i previsti poteri sanzionatori, essendo configurabile il nesso finalistico fra la norma assistita dalla sanzione amministrativa e le funzioni attribuite all'Autorità. ANAC, ad avviso del Consiglio di Stato, è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

L'intervento della sentenza citata è senza dubbio utile per superare alcune delle questioni interpretative a cui si è fatto cenno sopra. Tuttavia, ad avviso dell'Autorità, permangono dubbi, in particolare, sull'automaticità delle conseguenze derivanti dall'accertamento.

ANAC si riserva, comunque, di adeguare il [Regolamento di vigilanza del 29 marzo 2017](#), all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato (cfr. [Comunicato del Presidente del 30 ottobre 2019](#)).

### ➤ *Le misure nel PTPCT*

Le amministrazioni adottano misure adeguate per garantire l'attuazione della disposizione sul *pantouflage*.

**Si raccomanda**, in particolare, di **inserire nei PTPCT** misure volte a prevenire tale fenomeno, quali **ad esempio**:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

Si ritiene opportuno, inoltre, che i RPCT non appena vengano a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnalino detta violazione ai vertici dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto l'ex dipendente pubblico.

**Si fa presente infine che per alcune tipologie di amministrazioni**, quali ad esempio le Agenzie fiscali, vi è una specifica disciplina. In tali enti il fenomeno del *pantouflage* assume un particolare rilievo in ragione delle peculiari professionalità maturate nell'ambito del rapporto di lavoro con l'amministrazione e dei frequenti contatti dei dipendenti con imprese/soggetti privati, come osservato nella parte speciale dell'[Aggiornamento PNA 2018](#), **Approfondimento I "Agenzia fiscali" § 2.2**. È stato fra l'altro rilevato che le disposizioni riguardanti i dipendenti dell'amministrazione finanziaria e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nel prevedere una specifica autorizzazione per lo svolgimento di determinate attività successivamente alla cessazione dal servizio (v. d.P.R. n. 600/1973, art. 63, co. 4; d.P.R. n. 43/1973, art. 49, cit.), rendono più agevole la verifica del rispetto del divieto sul *pantouflage*.

## 1.9 I patti d'integrità

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione **dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012**, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'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** secondo cui il mancato rispetto

del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo **all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto**<sup>27</sup>.

I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.

Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzato ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

L'AVCP nella [determinazione n. 4/2012](#) aveva affermato la legittimità dell'inserimento di clausole contrattuali che impongono l'obbligo del rispetto dei protocolli di legalità/patti d'integrità. Nella determinazione si precisava 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. Stato, sez. VI, 8 maggio 2012, n. 2657; Cons. Stato, sez. V, 9 settembre 2011, n. 5066)*».

La previsione ha trovato riconoscimento normativo nell'articolo 1, co. 17, della l. 190/2012, laddove si dispone, in particolare, che: «*le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara*».

La **Corte di Giustizia Europea** nella sentenza C-425/14 ha affermato che la previsione dell'obbligo di accettazione di un protocollo di legalità appare idonea a **rafforzare la parità di trattamento e la trasparenza nell'aggiudicazione di appalti**. Inoltre, poiché tale obbligo incombe su qualsiasi candidato od offerente indistintamente, lo stesso non viola il principio di non discriminazione. La Corte ha specificato, tuttavia, che, conformemente al principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, una **siffatta misura non deve eccedere quanto necessario** per raggiungere l'obiettivo perseguito.

Lo strumento dei patti di integrità o protocolli di legalità potrebbe essere utilizzato per rafforzare alcune prescrizioni. In tale ottica, attraverso l'adozione di adeguati patti di integrità o protocolli di legalità si potrebbero vincolare – anche ai sensi dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012 –

---

<sup>27</sup> Lo strumento dei patti d'integrità è stato sviluppato dall'organizzazione non governativa no profit *Transparency-It* negli anni '90.

eventualmente anche i soggetti privati al rispetto dei codici di comportamento dell'ente, prevedendo apposite misure che concernono il *pantouflage* e il conflitto di interessi.

Inoltre, nelle Linee guida adottate dall'Autorità con la [delibera n. 494/2019](#) (cfr. *infra* § 1.4.1. "Il conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici") sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici è stato **suggerito** l'inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di **specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti** e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la **preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interessi** rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente.

È stata evidenziata, altresì, l'opportunità di prevedere, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti.

Le amministrazioni, infine, potrebbero valutare di attuare attraverso i patti di integrità un rafforzamento delle forme di partecipazione e controllo della società civile nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. In tale prospettiva si colloca, ad esempio, il progetto pilota di sperimentazione dei patti di integrità avviato nel 2015 «*Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds*» promosso e finanziato dalla Commissione Europea.

## 2. PTPCT e formazione

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare nell'ambito del PTPCT rientra la formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo.

L'incremento della formazione dei dipendenti, l'innalzamento del livello qualitativo e il monitoraggio sulla qualità della formazione erogata in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza possono costituire obiettivi strategici che gli organi di indirizzo dell'amministrazione sono tenuti ad individuare quale contenuto necessario del PTPCT (cfr. Parte II, § 4.).

La l. 190/2012 stabilisce, infatti, che il Piano debba prevedere, per le attività a più elevato rischio di corruzione, percorsi e programmi di formazione, anche specifici e settoriali, dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica e della legalità (art. 1, co. 9, lett. b) e c)). La stessa legge dispone che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali i percorsi formativi siano predisposti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni (art. 1, co. 11).

Le amministrazioni centrali in base a quanto previsto dal co. 5, lett. b), dell'art. 1, della l. 190/2012 definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica «*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*».

I RPCT degli altri enti, i cui obblighi sulla formazione discendono dall'art. 1, co. 8 della l. 190/2012, sono tenuti a definire **procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti**

destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Pertanto, il RPCT individua, in raccordo con i dirigenti responsabili delle risorse umane e con l'organo di indirizzo, i fabbisogni e le categorie di destinatari degli interventi formativi.

Sulla base dell'esperienza maturata dall'Autorità nella vigilanza e nella funzione consultiva, si è spesso riscontrata un'impostazione della formazione in materia di prevenzione della corruzione basata prevalentemente sull'analisi della regolazione e delle disposizioni normative rilevanti in materia. Tale approccio non vuole essere assolutamente svalutato, ma si ritiene debba essere arricchito sia con un ruolo più attivo dei discenti, valorizzando le loro esperienze, sia con un lavoro su casi concreti che tengano conto delle specificità di ogni amministrazione. Gli interventi formativi è raccomandato siano finalizzati a fornire ai destinatari strumenti decisionali in grado di porli nella condizione di affrontare i casi critici e i problemi etici che incontrano in specifici contesti e di riconoscere e gestire i conflitti di interessi così come situazioni lavorative problematiche che possono dar luogo all'attivazione di misure di prevenzione della corruzione.

Tutti i dipendenti pubblici, a prescindere dalle tipologie contrattuali (ad esempio, a tempo determinato o indeterminato) dovrebbero ricevere una formazione iniziale sulle regole di condotta definite nel Codice di comportamento nazionale (d.P.R. 62/2013) e nei codici di amministrazione. La formazione iniziale consente di approfondire, sin dall'istaurarsi del rapporto lavoro, i temi dell'integrità e di aumentare la consapevolezza circa il contenuto e la portata di principi, valori e regole che devono guidare il comportamento secondo quanto previsto all'art. 54 della Costituzione ai sensi del quale *“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore”*.

L'Autorità valuta positivamente, quindi, un **cambiamento radicale nella programmazione e attuazione della formazione**, affinché sia sempre più orientata all'esame di **casi concreti** calati nel contesto delle diverse amministrazioni e **favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione**. L'Autorità auspica che, con la Scuola nazionale della pubblica amministrazione e con le strutture pubbliche che rilevano fabbisogni formativi e programmano iniziative di formazione, possano svilupparsi progetti educativi improntati ai criteri sopraesposti. Ad avviso della Autorità ciò potrebbe contribuire a rafforzare, laddove necessario, attitudini individuali e, ove mancante o debole, un tessuto culturale sensibile a prevenire fenomeni corruttivi.

Si forniscono di seguito alcune **indicazioni di carattere generale** e operativo al fine di guidare le amministrazioni nella scelta delle modalità per l'attuazione dei processi di formazione.

Può essere opportuno:

o strutturare la formazione su **due livelli**:

- uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità;
- uno specifico, rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Dovrebbero, quindi, **definirsi percorsi e iniziative formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono**;

- **includere** nei percorsi formativi anche il **contenuto dei codici di comportamento** e dei codici disciplinari, per i quali proprio attraverso la **discussione di casi concreti** può emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni;
- prevedere che la **formazione** riguardi tutte le **fasi di predisposizione del PTPCT** e della relazione annuale (ad esempio l'analisi di contesto esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio);
- tenere 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**;
- monitorare e **verificare** il livello di **attuazione dei processi** di formazione e **la loro adeguatezza**. Il monitoraggio potrà essere realizzato ad esempio attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

È fondamentale che la formazione sia rivolta **anche alle strutture periferiche** delle amministrazioni dotate di articolazioni territoriali e sia distribuita capillarmente **su tutto il territorio**.

A tal fine ANAC auspica sia la stipula di **accordi tra enti locali** sia che le **amministrazioni centrali** possano intraprendere, utilizzando le proprie strutture periferiche, **attività di formazione sul territorio** anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli enti locali.

### 3. PTPCT e rotazione “ordinaria”

La rotazione c.d. “*ordinaria*” del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione. Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b).

Le amministrazioni sono tenute a **indicare nel PTPCT come e in che misura** fanno ricorso alla rotazione e il PTPCT può rinviare a ulteriori atti organizzativi che disciplinano nel dettaglio l'attuazione della misura. A tal fine possono essere utili i regolamenti di organizzazione del personale o altri provvedimenti di carattere generale già adottati dalle amministrazioni. È comunque necessario che il PTPCT chiarisca sempre qual è l'atto a cui si rinvia. Il compito di vigilare sull'attuazione della misura è del RPCT.

L'istituto generale della rotazione disciplinata nella legge 190/2012, (c.d. *rotazione ordinaria*) va **distinto** dall'istituto della c.d. *rotazione straordinaria*, previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (c.d. *Testo Unico sul pubblico impiego*) all'art. 16, co. 1, lett. l-*quater*<sup>28</sup>, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*». In proposito si rinvia alla Parte III, § 1.2. “*La rotazione straordinaria*”. Tale ultima misura solo nominalmente può associarsi alla rotazione ordinaria.

<sup>28</sup> Lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

Alla rotazione “ordinaria” è dedicato un approfondimento specifico nell’Allegato n. 2 “Rotazione “ordinaria” del Personale” al presente PNA cui si fa rinvio.

La rotazione “ordinaria” del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L’alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l’assunzione di decisioni non imparziali. In generale la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

In tale direzione va anche l’esperienza del settore privato dove, a fronte di un mondo del lavoro sempre più flessibile e di rapido cambiamento delle competenze richieste, il livello di professionalità si fonda non tanto o, non solo, sulle capacità acquisite e dimostrate, ma anche su quelle potenziali e future.

La rotazione “ordinaria” è una tra le diverse misure che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. Il ricorso a tale rotazione deve, infatti, essere considerato in una **logica di necessaria complementarità** con le altre misure di prevenzione della corruzione, specie laddove possano presentarsi difficoltà applicative sul **piano organizzativo**.

In particolare occorre considerare che detta misura deve essere **impiegata correttamente** in un quadro di elevazione delle capacità professionali complessive dell’amministrazione **senza determinare inefficienze e malfunzionamenti**.

Per le considerazioni di cui sopra, essa va vista prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione e utilizzo ottimale delle risorse umane da non assumere in via emergenziale o con valenza punitiva e, come tale, va accompagnata e sostenuta anche da percorsi di formazione che consentano una **riqualificazione professionale**.

Ove, pertanto, non sia possibile utilizzare la rotazione “ordinaria” come misura di prevenzione della corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi. A titolo esemplificativo si ricordano: la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l’isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza “interna” delle attività; l’articolazione delle competenze, c.d. “segregazione delle funzioni”.

Restano, naturalmente, ferme le discipline speciali di rotazione previste per particolari categorie di personale non contrattualizzato.

Con specifico riguardo alla rotazione “ordinaria” degli incarichi nell’organizzazione sanitaria l’Autorità ha fornito alcune indicazioni nella parte Speciale del [PNA 2016](#), **Approfondimento Sezione “Sanità”**, cui si rinvia.

### 3.1. Vigilanza di ANAC sulla misura della rotazione ordinaria

Nonostante le indicazioni fornite da tempo sull'applicazione dell'istituto l'Autorità ha registrato, nello svolgimento dell'attività di vigilanza, alcuni **profili critici**.

Da un lato si è rilevata la **mancanza** nei PTPCT di un'adeguata **programmazione** della disciplina della **rotazione** e dei **criteri** di applicazione della stessa (individuazione degli uffici da sottoporre a rotazione, periodicità con la quale si intende attuare la misura, caratteristiche della rotazione, e cioè se si applica una rotazione di tipo funzionale o territoriale), nonché la **mancanza di collegamento** con le altre **misure di prevenzione della corruzione**.

Dall'altro lato, è emerso che, anche laddove programmata in modo adeguato nei PTPCT, la misura è stata poi **raramente attuata**, né si è fatto ricorso a **misure alternative** che possano produrre analoghi effetti di prevenzione della corruzione.

Si raccomanda alle amministrazioni e agli enti di prestare **maggior attenzione** sia nella programmazione della misura, sia nell'attuazione della stessa.

Ove non sia possibile applicare la misura (per carenza di personale, di professionalità con elevato contenuto tecnico) si **raccomanda** di operare **scelte organizzative** o adottare altre misure di natura preventiva con **effetti analoghi** come sopra illustrato e come meglio specificato nell'Allegato 2 al presente PNA *“Rotazione del personale”*.

Resta fermo che l'attuazione della misura della rotazione ordinaria è rimessa alla autonoma programmazione delle amministrazioni in modo che sia adattata alla concreta situazione dell'organizzazione e degli uffici.

Il rinvio all'autonoma determinazione delle amministrazioni circa le modalità di attuazione della misura non può tuttavia giustificare la mancata applicazione della disciplina sulla rotazione ordinaria della l. 190/2012 e delle indicazioni fornite con il presente PNA.

Resta fermo che eventuali segnalazioni pervenute all'Autorità sulla mancata applicazione dell'istituto con riferimento a casi specifici possono essere considerate per la verifica sul sistema complessivo della rotazione programmata e attuata dall'amministrazione.

## 4. La trasparenza

### 4.1. Nozione di trasparenza

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ha operato una significativa estensione dei confini della trasparenza intesa oggi come *«accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»*.

Il legislatore ha attribuito un **ruolo di primo piano alla trasparenza** affermando, tra l'altro, che essa concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di

imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto ad una buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.

Oggi, dunque, la trasparenza è anche **regola per l'organizzazione**, per **l'attività amministrativa** e per la **realizzazione di una moderna democrazia**. In tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato laddove ha ritenuto che *«la trasparenza viene a configurarsi, ad un tempo, come un mezzo per porre in essere una azione amministrativa più efficace e conforme ai canoni costituzionali e come un obiettivo a cui tendere, direttamente legato al valore democratico della funzione amministrativa»*<sup>29</sup>.

Le disposizioni in materia di trasparenza amministrativa, inoltre, integrano l'individuazione del **livello essenziale delle prestazioni** erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, **a norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione** (art. 1, co. 3, d.lgs. 33/2013).

La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per **prevenire la corruzione**, promuovere l'integrità e la **cultura della legalità** in ogni ambito dell'attività pubblica, come già **l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012** aveva sancito. Dal richiamato comma si evince, infatti, che i contenuti del d.lgs. 33/2013 *«integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione»*.

La stessa Corte Costituzionale ha considerato che con la legge 190/2012 *«la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione»* e che le modifiche al d.lgs. 33/2013, introdotte dal d.lgs. n. 97/2016, hanno esteso ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di *«tutelare i diritti dei cittadini»* e *«promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa»*.

La Corte<sup>30</sup> ha riconosciuto, inoltre, che i principi di pubblicità e trasparenza trovano riferimento nella Costituzione italiana in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon funzionamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

L'ampliamento dei confini della trasparenza registrato nel nostro ordinamento, appena illustrato, è stato realizzato con successive modifiche normative che sono state accompagnate da **atti di regolazione dell'Autorità** finalizzati a fornire **indicazioni** ai soggetti tenuti ad osservare la disciplina affinché l'attuazione degli obblighi di pubblicazione non fosse realizzata in una logica di mero adempimento quanto, invece, di effettività e piena conoscibilità dell'azione amministrativa.

---

<sup>29</sup> Cons. Stato., Sez. consultiva per gli atti normativi, 24 febbraio 2016, n. 515, parere reso sullo schema di decreto n. 97/2016.

<sup>30</sup> C. Cost., sentenza n. 20/2019.

Tale obiettivo deve essere perseguito anche attraverso **il rispetto dei criteri di qualità** delle informazioni da pubblicare, espressamente indicati dal legislatore all'art. 6 del d.lgs. 33/2013, ovvero: integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali, indicazione della provenienza e riutilizzabilità.

La qualità dei dati pubblicati è indispensabile per una trasparenza effettiva ed utile per gli *stakeholders* e per le stesse pubbliche amministrazioni. Si raccomanda, pertanto, di prestare attenzione particolare al rispetto dei requisiti di qualità previsti dal legislatore e anche indicati dall'Autorità nella delibera 1310/2016 cui si rinvia.

Al fine di sostenere e guidare i soggetti tenuti all'applicazione del d.lgs. 33/2013, l'Autorità si riserva di estrapolare buone pratiche e di organizzare appositi gruppi di lavoro anche con la partecipazione di *stakeholders*.

Come anticipato, con delibera n. 1310/2016, l'Autorità ha adottato «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*», rivolgendosi in particolare alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2-bis, co. 1, del d.lgs. 33/2013. Successivamente, con delibera n. 1134/2017, sono state approvate le «*Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*». Alle richiamate delibere si rinvia integralmente per i profili attuativi della disciplina rispettivamente da parte dei soggetti pubblici e privati.

In entrambi gli atti citati, ANAC ha elaborato una ricognizione degli obblighi di trasparenza da pubblicare nella sezione “*Amministrazione trasparente*” come disegnata dal legislatore nell'Allegato A) del d.lgs. 33/2013.

Con particolare riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14 rubricato “*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*” si segnalano la delibera n. 241/2017 e, per quanto riguarda i dati relativi ai dirigenti, la delibera n. 586/2019 cui si rinvia.

È inoltre **intenzione** dell'Autorità procedere ad un **aggiornamento** dell'elenco degli obblighi, alla luce delle modifiche legislative intervenute, e di attivarsi, in virtù di quanto disposto **dall'art. 48 del d.lgs. 33/2013**, per definire, sentiti il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT, «*criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria*».

L'attuazione della disposizione richiamata soddisfa l'esigenza di qualità dei dati, funzionale ad una **trasparenza effettiva**, e risponde alla necessità di uniformare le modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblicati ai fini della loro confrontabilità e successiva rielaborazione.

Indubbiamente, la principale novità del d.lgs. n. 97 del 2016 in materia di trasparenza ha riguardato il nuovo **diritto di accesso civico generalizzato** a dati e documenti non oggetto di pubblicazione obbligatoria delineato nel novellato art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013. In virtù della disposizione richiamata, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti, tassativamente indicati dalla legge, che contestualmente vengono in evidenza. Si tratta di un diritto di accesso **non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti** ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Sull'istituto dell'accesso civico generalizzato l'Autorità, chiamata dallo stesso d.lgs. 33/2013 a definire le esclusioni e i limiti, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata, ha adottate specifiche Linee guida con [delibera n. 1309/2016](#) cui si rimanda per indicazioni operative.

**L'accesso generalizzato non ha sostituito l'accesso civico "semplice"** previsto dall'art. 5, co. 1 del d.lgs. 33/2013 e disciplinato nel citato decreto già prima delle modifiche ad opera del d.lgs. 97/2016.

L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. Questa tipologia di accesso riguarda, quindi, i soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione e costituisce un rimedio nei casi di mancata osservanza degli stessi (cfr. Parte Terza, § 9. "*Accesso civico per mancata pubblicazione di dati*" della [delibera n. 1310/2016](#)). Si tratta di un istituto attraverso il quale si può realizzare il "controllo" sociale previsto dall'art. 1 del d.lgs. 33/2013.

## 4.2. Trasparenza e tutela dei dati personali

La **Corte Costituzionale**, chiamata ad esprimersi sul tema del **bilanciamento tra diritto alla riservatezza** dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al **libero accesso ai dati ed alle informazioni** detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ha riconosciuto che entrambi i diritti sono *«contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato»<sup>31</sup>*.

Ritiene la Corte che, se da una parte il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti e trova sia riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.), sia specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali, dall'altra parte, con eguale rilievo, si incontrano i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e

---

<sup>31</sup> C. Cost., sentenza n. 20/2019.

istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione e ai dati che essa possiede e controlla. Principi che, nella legislazione interna, si manifestano nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come stabilito dall'art. 1, co. 1, del d.lgs. n. 33/2013.

Il bilanciamento tra i due diritti è, quindi, necessario, come lo stesso **Considerando n. 4 del Regolamento (UE) 2016/679** indica, prevedendo che *«Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità»*.

In particolare, nella richiamata sentenza, la Corte precisa che il bilanciamento della trasparenza e della privacy va compiuto avvalendosi del **test di proporzionalità** che *«richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»*. L'art. 3 Cost., integrato dai principi di derivazione europea, sancisce l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione.

Pertanto, **al principio di trasparenza**, nonostante non trovi espressa previsione nella Costituzione, **si riconosce rilevanza costituzionale, in quanto fondamento di diritti, libertà e principi costituzionalmente garantiti (artt. 1 e 97 Cost.)**.

Il quadro delle regole in materia di protezione dei dati personali si è consolidato con l'entrata in vigore, il 25 maggio 2018, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (di seguito RGPD) e, il 19 settembre 2018, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 che adegua il Codice in materia di protezione dei dati personali - decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 - alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679.

Occorre evidenziare che l'art. 2-ter del d.lgs. n. 196 del 2003, introdotto dal d.lgs. 101/2018, in continuità con il previgente articolo 19 del Codice, dispone al comma 1 che **la base giuridica per il trattamento di dati personali** effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, lett. b) del Regolamento (UE) 2016/679, *«è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento»*. Inoltre, il comma 3 del medesimo articolo stabilisce che *«La diffusione e la comunicazione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità sono ammesse unicamente se previste ai sensi del comma 1»*.

**Il regime normativo per il trattamento di dati personali** da parte dei soggetti pubblici è, quindi, **rimasto sostanzialmente inalterato**, essendo confermato il principio che esso è consentito unicamente se ammesso da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Pertanto, fermo restando il valore riconosciuto alla trasparenza, che concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento,

responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione (art. 1, d.lgs. 33/2013), occorre che le **pubbliche amministrazioni**, prima di mettere a disposizione sui propri siti *web* istituzionali dati e documenti (in forma integrale o per estratto, ivi compresi gli allegati) contenenti dati personali, **verifichino** che la disciplina in materia di trasparenza contenuta nel d.lgs. 33/2013 o in altre normative, anche di settore, preveda **l'obbligo di pubblicazione**.

Giova rammentare, tuttavia, che l'attività di pubblicazione dei dati sui siti *web* per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento. In particolare, assumono rilievo i principi di adeguatezza, pertinenza e limitazione a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali i dati personali sono trattati («minimizzazione dei dati») (par. 1, lett. c) e quelli di esattezza e aggiornamento dei dati, con il conseguente dovere di adottare tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare tempestivamente i dati inesatti rispetto alle finalità per le quali sono trattati (par. 1, lett. d).

Il medesimo d.lgs. 33/2013 all'art. **7-bis, co. 4**, dispone inoltre che *«Nei casi in cui norme di legge o di regolamento prevedano la pubblicazione di atti o documenti, le pubbliche amministrazioni provvedono a rendere non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione»*. Si richiama anche quanto previsto all'art. 6 del d.lgs. 33/2013 rubricato "*Qualità delle informazioni*" che risponde alla esigenza di assicurare esattezza, completezza, aggiornamento e adeguatezza dei dati pubblicati.

In generale, in relazione alle cautele da adottare per il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali per finalità di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa, si rinvia alle più specifiche indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali<sup>32</sup>.

Si ricorda inoltre che, in ogni caso, ai sensi della normativa europea, il Responsabile della Protezione dei Dati-RPD (cfr. Art. 37 del Regolamento (UE) del 27 aprile 2016, n. 679 – GDPR e Parte IV, § 7. "*I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC*") svolge specifici compiti, anche di supporto, per tutta l'amministrazione essendo chiamato a informare, fornire consulenza e sorvegliare in relazione al rispetto degli obblighi derivanti della normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 39 del GDPR).

---

<sup>32</sup> Cfr. Garante per la protezione dei dati personali, *«Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati»* (in G.U. n. 134 del 12 giugno 2014 e in [www.gpdp.it](http://www.gpdp.it), doc. *web* n. 3134436, attualmente in corso di aggiornamento).

#### 4.3. La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza

Con la legge 190/2012 la trasparenza amministrativa ha assunto una valenza chiave quale misura generale per prevenire e contrastare la corruzione e la cattiva amministrazione (art. 1, co. 36). La stessa Corte Costituzionale, nella recente sentenza 20/2019, ha evidenziato come la trasparenza amministrativa con la legge 190/2012 è divenuta principio argine alla diffusione di fenomeni di corruzione.

La stretta relazione tra trasparenza e prevenzione del rischio corruttivo rende quindi **necessaria una adeguata programmazione di tale misura nei PTPCT** delle amministrazioni.

Una delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 97/2016 è stata, infatti, la piena integrazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI) nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, ora Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Pertanto, l'individuazione delle modalità di attuazione della trasparenza non è più oggetto di un atto separato ma diventa parte integrante del Piano come "apposita sezione".

Come l'Autorità ha indicato nella [delibera n. 1310/2016](#) (cfr. Parte Prima, § 2., cui anche per questa parte si rinvia), il PTPCT deve contenere una sezione dedicata alla trasparenza, **impostata come atto fondamentale**, con il quale **sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati**.

Al fine di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni (art. 43, co. 3, d.lgs. 33/2013), **caratteristica essenziale** della sezione è **l'indicazione** dei nominativi dei **sogetti responsabili** della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. In essa è presente uno schema in cui, per ciascun obbligo, sono espressamente indicati i nominativi dei soggetti e gli uffici responsabili di ognuna delle citate attività.

È in ogni caso consentita la possibilità di indicare, in luogo del nominativo, il responsabile in termini di posizione ricoperta nell'organizzazione, purché il nominativo associato alla posizione sia chiaramente individuabile all'interno dell'organigramma dell'ente. Si tratta peraltro, in questo, caso di una soluzione analoga a quella già adottata in tema di responsabilità dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 35 del d.lgs. 33/2013.

Nella sezione, è opportuno che ogni amministrazione definisca, in relazione alla periodicità dell'aggiornamento fissato dalle norme, i termini entro i quali prevedere l'effettiva pubblicazione di ciascun dato, nonché le modalità stabilite per la vigilanza ed il monitoraggio sull'attuazione degli obblighi. **L'Autorità, nell'effettuare la propria vigilanza, tiene conto delle scadenze indicate nel PTPCT, ferme restando le scadenze per l'aggiornamento disposte dalle norme.**

Si ritiene utile, inoltre, che nella sezione vengano indicati i casi in cui non è possibile pubblicare i dati previsti dalla normativa in quanto non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative o funzionali dell'Amministrazione (ad esempio, un'autorità amministrativa indipendente non pubblica i dati sulla programmazione territoriale).

Si rammenta, infine, che sia **gli obiettivi strategici in materia di trasparenza** che devono essere adottati dagli organi di indirizzo (art. 1, co. 8, l. 190/2012), da pubblicare unitariamente a quelli di prevenzione della corruzione, **sia la sezione della trasparenza, con l'indicazione dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti e delle informazioni** (art. 10, co. 1, d.lgs. 33/2013) **costituiscono contenuto necessario del PTPCT.**

L'Autorità, a seguito dell'accorpamento del PTTI in una sezione del PTPCT, ha chiarito nel Regolamento di vigilanza ([delibera n. 330/2017](#), art. 11, co. 2) che «*le segnalazioni relative alla mancata adozione dei PTPCT, ivi comprese le relative sezioni dedicate alla trasparenza, [...], sono trattate esclusivamente in sede di procedimento per l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 19, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90*».

#### 4.4. L'attestazione degli OIV sulla trasparenza

Le modifiche normative che si sono succedute nel tempo hanno mantenuto inalterato il compito affidato agli OIV dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

Ai sensi dell'art. 14, co. 4, lett. g), del richiamato decreto, dell'art. 44 del d.lgs. 33/2013 e, da ultimo, dell'art. 1, co. 8-*bis*, della l. 190/2012 **gli OIV**, o organismi con funzioni analoghe, **attestano l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione** da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici, degli ordini professionali, delle società e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e degli enti privati di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, secondo periodo del d.lgs. 33/2013.

In virtù dei poteri ad essa conferiti di verificare l'effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente, l'Autorità individua annualmente gli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione e fornisce indicazioni agli OIV, o organismi con funzioni analoghe, sulla loro predisposizione (cfr. da ultimo la [delibera n. 141/2019](#)). Le attestazioni sono pubblicate nella sezione «*Amministrazione trasparente*» entro il 30 aprile di ogni anno.

Gli OIV non sono solo chiamati ad attestare la mera presenza/assenza del dato o documento nella sezione «*Amministrazione trasparente*», ma ad **esprimersi anche su profili qualitativi** che investono la completezza del dato pubblicato (ovvero se riporta tutte le informazioni richieste dalle previsioni normative), se è riferito a tutti gli uffici, se è aggiornato, se il formato di pubblicazione è aperto ed elaborabile.

Nello svolgimento della **vigilanza d'ufficio**, l'Autorità esamina i contenuti delle attestazioni OIV, relativamente ad un campione selezionato di soggetti, al fine di **verificare il grado di concordanza delle stesse** rispetto a quanto effettivamente pubblicato nella sezione «*Amministrazione trasparente*» dei siti *web* istituzionali.

Gli esiti delle verifiche confluiscono in raccomandazioni e indicazioni rivolte ai responsabili interni agli enti che devono favorire l'attuazione delle norme in materia di trasparenza e in report pubblicati sul sito dell'Autorità.

## 5. Misure di regolazione dei rapporti con i rappresentanti di interessi particolari

Tra le misure generali che le amministrazioni è opportuno adottino, l’Autorità ha già fatto riferimento a quelle volte a garantire una corretta interlocuzione tra i decisori pubblici e i portatori di interesse, rendendo conoscibili le modalità di confronto e di scambio di informazioni (cfr. Allegato 1, § 5.1. *Individuazione delle misure*). L’esperienza internazionale è già piuttosto avanzata in materia mentre manca ancora una disciplina nazionale.

L’Autorità auspica sia che le amministrazioni e gli enti regolamentino la materia, prevedendo anche opportuni coordinamenti con i contenuti dei codici di comportamento; sia che la scelta ricada su misure, strumenti o iniziative che non si limitino a registrare il fenomeno da un punto di vista formale e burocratico ma che siano in grado effettivamente di rendere il più possibile trasparenti eventuali influenze di portatori di interessi particolari sul processo decisionale<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> ANAC ha adottato un “Regolamento disciplinante i rapporti fra ANAC e i portatori di interessi particolari presso l’Autorità nazionale anticorruzione e istituzione dell’Agenda pubblica degli incontri”.

## PARTE IV – IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

### Premessa

La figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), è stata introdotta dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, quale punto di riferimento fondamentale interno ad ogni amministrazione per l'attuazione della citata normativa. Il ruolo di tale soggetto è stato poi rafforzato dal d.lgs. 97/2016 che ha attribuito allo stesso anche la funzione di Responsabile della trasparenza (RT – cfr. *infra* § 8. “Attività e poteri del RPCT”).

Solo laddove esistano **obiettive difficoltà organizzative** da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli, è possibile **mantenere separate le figure di RPCT e di RT**. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e sulla trasparenza.

È comunque necessario che le amministrazioni **chiariscano espressamente le motivazioni** di questa eventuale scelta nei provvedimenti di nomina del RPC e RT e garantiscano il coordinamento delle attività svolte dai due responsabili, anche attraverso un adeguato supporto organizzativo. L'Autorità ha già illustrato tale posizione nella [delibera n. 1310/2016](#) (cfr. Parte Prima, § 2. *La programmazione della trasparenza: un unico Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza e un unico Responsabile*) cui si rinvia.

Il decreto ha previsto, altresì, che l'organo di indirizzo assicuri al RPCT **poteri e funzioni idonei** a garantire lo svolgimento dell'incarico con autonomia ed effettività, disponendo anche le **eventuali modifiche organizzative** a ciò necessarie (art. 1, co. 7, l. 190/2012).

L'Autorità nell'esercizio della funzione consultiva e di vigilanza nel tempo ha approfondito vari aspetti della disciplina. In particolare sono stati **oggetto di analisi**:

- i criteri di scelta;
- i requisiti soggettivi necessari per il conferimento e il mantenimento dell'incarico e, in particolare, quello della c.d. *condotta integerrima*;
- le condizioni di indipendenza, autonomia e supporto necessari a garantire a tale soggetto effettività nello svolgimento del ruolo.

Per quanto riguarda la disciplina sul RPCT, l'Autorità ha avuto modo di **operare una ricognizione delle norme rilevanti** nella [delibera n. 840 del 2 ottobre 2018](#), cui si rinvia, recante «*Parere sulla corretta interpretazione dei compiti del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)*». In tale occasione sono stati esaminati attribuzioni e poteri del RPCT nonché profili relativi al coordinamento tra le attività del RPCT e quelle delle altre strutture dell'amministrazione/ente. Nell'Allegato n. 3 «*Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) delle disposizioni normative*

che riguardano il RPCT» al presente PNA è fornito un quadro giuridico delle principali norme relative al RPCT.

Le indicazioni seguenti costituiscono una sintesi di interventi interpretativi già proposti da ANAC integrati con indirizzi resi in relazione a quesiti **formulati all’Autorità**.

Nel presente PNA vengono poi proposti alcuni **indirizzi interpretativi** riguardo alle diverse attività svolte dal RPCT con particolare riferimento:

- alla vigilanza sull’attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza;
- ai compiti in materia di segnalazioni ai sensi della disciplina sul *whistleblowing* (previsti nell’art. 54-*bis* del d.lgs.165/2001);
- alle attribuzioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi (previste dal d.lgs. 39/2013).

## 1. I criteri di scelta del RPCT

L’art. 1, co. 7, della l. 190/2012, come novellato dall’art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016 prevede che l’organo di indirizzo individui il RPCT, di norma, tra i **dirigenti di ruolo in servizio**.

La versione precedente della norma considerava in via prioritaria i dirigenti amministrativi di prima fascia quali soggetti idonei all’incarico.

Ad avviso dell’Autorità, l’attuale previsione normativa sembra rispondere a esigenze di amministrazioni con un numero ridotto di dirigenti di vertice. È tuttavia, opportuno che essa sia letta in relazione alla necessità che il RPCT debba rivestire un ruolo tale da poter adeguatamente svolgere le proprie attività e funzioni con effettività e poteri di interlocuzione reali con gli organi di indirizzo e con l’intera struttura amministrativa. Laddove possibile, pertanto, è altamente consigliabile mantenere l’incarico di RPCT in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati.

Negli **enti locali**, per specifica disposizione legislativa (art. 1, co. 7, l. 190/2012) il RPCT è individuato, di norma, **nel segretario o nel dirigente apicale**, salvo diversa e motivata determinazione. Nella prassi la nomina del segretario è la scelta più frequente anche se pone non pochi problemi, relativamente, come si vedrà, al contemporaneo svolgimento di compiti gestionali.

Per quanto riguarda le unioni di comuni, è prevista la possibilità di nominare un unico responsabile. Al riguardo si rinvia alla parte speciale [PNA 2016](#), **Approfondimento I “Piccoli comuni”** in cui si dà conto anche delle indicazioni in questo senso della legge 7 aprile 2014, n. 56<sup>34</sup> e del d.lgs. 97/2016, nonché alla parte speciale Aggiornamento [PNA 2018](#), **Approfondimento IV “Semplificazione per i piccoli comuni”**.

L’Autorità ritiene che **in caso di carenza di posizioni dirigenziali**, o ove questi siano in numero così limitato da dover essere assegnati esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, circostanze che potrebbero verificarsi in **strutture**

---

<sup>34</sup> «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni».

**organizzative di ridotte dimensioni**, il RPCT potrà essere individuato in un **dipendente con posizione organizzativa** o, comunque, in un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le idonee competenze. Tale **scelta** deve in ogni caso essere opportunamente **motivata**.

Poiché il legislatore ha ribadito che l'incarico di RPCT sia attribuito di norma a un dirigente di ruolo in servizio, è da considerare come **un'assoluta eccezione la nomina di un dirigente esterno**. Nel caso, sussiste un **preciso onere di congrua e analitica motivazione** anche in ordine all'assenza di soggetti aventi i requisiti previsti dalla legge. Resta quindi ferma la sicura preferenza per personale dipendente dell'amministrazione che assicuri stabilità ai fini dello svolgimento dei compiti.

Considerata la posizione di autonomia che deve essere assicurata al RPCT e il ruolo di garanzia sull'effettività del sistema di prevenzione della corruzione, **non appare coerente con i requisiti di legge** la nomina di un **dirigente** che provenga direttamente **da uffici di diretta collaborazione** con l'organo di indirizzo laddove esista un **vincolo fiduciario**.

Si evidenzia, inoltre, l'esigenza che il **RPCT abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione** e del funzionamento dell'amministrazione, che sia dotato della necessaria autonomia valutativa, che non sia in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi e scelto, di norma, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgano attività di gestione e di amministrazione attiva.

In questa ottica **va evitato, per quanto possibile**, che il RPCT sia scelto **tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo**, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. In ogni caso la **scelta è rimessa all'autonoma determinazione degli organi di indirizzo di ogni ente o amministrazione**.

Quanto alla possibilità che il **RPCT** sia il dirigente che si **occupa dell'ufficio procedimenti disciplinari**, valgono le considerazioni che seguono.

Da un lato, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190/2012 il legislatore sembra suggerire l'inopportunità del contemporaneo svolgimento di entrambe le funzioni. Infatti, secondo quanto previsto all'art. 1, co. 7 della l. 190/2012 il RPCT indica «*agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare*» (quindi ad altri da sé) i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza<sup>35</sup>.

Dall'altro lato, la situazione strutturale di alcune amministrazioni induce a considerare anche soluzioni alternative. È infatti emerso, nel corso dell'attività consultiva svolta dall'Autorità, che, in taluni casi, tenere distinte le figure del RPCT e del responsabile UPD può risultare

---

<sup>35</sup> A questo riguardo, si ritiene che la comunicazione agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare debba essere preceduta, nel rispetto del principio del contraddittorio, da un'interlocuzione formalizzata con l'interessato.

inapplicabile<sup>36</sup> in ragione del peculiare assetto giuridico e/o organizzativo ovvero in ragione delle ridotte dimensioni<sup>37</sup> di alcune amministrazioni che obbligano ad una diversa soluzione.

Una situazione di totale incompatibilità tra le due funzioni è pertanto da escludersi, nei casi in cui l'UPD sia un organo collegiale (come in molti Comuni, nei quali il Segretario Generale, di norma svolgente il ruolo di RPCT, è componente dell'UPD). Più delicata la situazione laddove l'UPD sia un organo monocratico, poiché in questi casi l'RPCT segnala i dipendenti che non hanno attuato le misure di prevenzione della corruzione previste dal PTPCT. Qui la pur insussistente incompatibilità potrebbe presentarsi nella specie di conflitto di interessi tra il soggetto segnalante (RPCT) e il soggetto che valuta le infrazioni disciplinari (UPD).

Giova ricordare che l'Autorità ha svolto un approfondimento sulla questione nella [Delibera n. 700](#) del 23 luglio 2019, cui si rinvia, concernente «*La contemporanea titolarità delle funzioni di RPCT e di componente ovvero di titolare dell'ufficio procedimenti disciplinari di una pubblica amministrazione*» che si intende, in questa sede, integralmente richiamata, giungendo alla seguente conclusione.

L'Autorità ritiene non sussistente, specie nel caso in cui l'Ufficio Procedimenti Disciplinari dell'Amministrazione sia costituito come Organo Collegiale, una situazione di incompatibilità tra la funzione di RPCT e l'incarico di componente dell'ufficio dei procedimenti disciplinari, salvo i casi in cui oggetto dell'azione disciplinare sia un'infrazione commessa dallo stesso RPCT. Anche se esclusa la piena incompatibilità è altamente auspicabile per le pubbliche amministrazioni e gli enti interessati, laddove possibile, tenere distinta la figura di RPCT da quella del soggetto titolare del potere disciplinare, soprattutto nelle amministrazioni e negli enti di maggiori dimensioni e nel caso in cui l'UPD sia organo monocratico.

È poi da **escludere l'eventualità che il RPCT ricopra anche il ruolo** di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (ODV) o del **Nucleo di valutazione**. Ciò al fine di evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato. Nella consapevolezza delle possibili difficoltà che si possono presentare negli enti locali di piccole dimensioni, l'Autorità auspica che, per quanto possibile, tale indirizzo sia rispettato (cfr. parte speciale dell'[Aggiornamento PNA 2018](#), **Approfondimento IV "Semplificazioni per Piccoli Comuni"**).

Con riferimento al caso in cui il RPCT sia anche **titolare o componente di altri organi con funzioni di controllo**, occorre **valutare attentamente** le conseguenze e gli oneri che il cumulo di funzioni in capo al RPCT può comportare.

---

<sup>36</sup> Come nel caso delle istituzioni AFAM (Istituti dell'Alta Formazione Artistica e Musicale e Coreutica). In tali enti, infatti, da un lato, il Direttore è l'unico dirigente della struttura i cui poteri e funzioni appaiono idonei a garantire lo svolgimento dell'incarico di RPCT con autonomia ed effettività, dall'altro, in capo ad esso ricade anche la competenza all'esercizio delle funzioni disciplinari. Tale titolarità dell'azione disciplinare è, peraltro, prevista dal d.P.R. n. 132/2003.

<sup>37</sup> Ad esempio negli enti locali di piccole dimensioni, tali devono intendersi in questo caso, i comuni sotto i 15.000 abitanti, come stabilito dall'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 24 luglio 2014, per l'attuazione dell'art. 1, commi 60 e 61 della l. 190/2012.

Resta comunque fermo che, come precisato dall'Autorità nella [delibera n. 840/2018](#), cui si rinvia, i **poteri** che possono essere esercitati in **qualità di organo di controllo** interno (ad esempio Segretario di un ente territoriale) **devono essere ben distinti** da quelli che vengono esercitati **come RPCT**. Per l'operato di tali soggetti (RPCT e Segretario comunale) occorre fare riferimento alle rispettive discipline di riferimento.

Per quanto riguarda **casi specifici** si rammenta che l'Autorità ha ritenuto altamente **non opportuno** attribuire il ruolo di RPCT agli **avvocati iscritti all'albo speciale** delle amministrazioni e degli enti pubblici ai sensi dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Ciò in quanto sebbene il RPCT non svolga prettamente funzioni di amministrazione attiva, nel modo tradizionalmente inteso (adozione di atti e di provvedimenti amministrativi connessi al raggiungimento dei fini istituzionali della amministrazione), esso svolge, tuttavia, importanti compiti, quali la predisposizione del PTPCT e la verifica dell'attuazione delle misure di prevenzione ivi contenute, nonché il compito di vigilare sul rispetto delle disposizioni sulle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi, ai sensi dall'art. 15 del d.lgs. 39/2013, con capacità proprie di intervento anche sanzionatorio. Tale compito potrebbe rientrare tra quelli *“di amministrazione e gestione attiva”* generando quindi un possibile *vulnus* al corretto svolgimento dei compiti dell'avvocato degli enti iscritti all'albo speciale di cui alla legge 247/2012<sup>38</sup>. **Per le indicazioni di dettaglio si rinvia alla [delibera n. 841 del 2 ottobre 2018](#) recante «attribuzione dell'incarico di RPCT al Direttore del Dipartimento Legale di un'Autorità di Sistema Portuale, Dirigente, Avvocato iscritto all'albo speciale di cui all'art. 23 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247».**

Con riferimento al **comandante della polizia locale**, ANAC ha invece ritenuto, in coerenza l'obiettivo perseguito dalla legge di stabilità per il 2016<sup>39</sup>, che **nulla osta** a che sia attribuito a tale soggetto anche l'incarico di RPCT con le necessari cautele da parte dell'organo di indirizzo. In particolare è stato raccomandato di porre attenzione circa l'attribuzione dell'incarico di RPCT nel caso in cui al comandante della polizia sia già assegnata la titolarità di altri uffici con funzioni di gestione e amministrazione attiva ai sensi del co. 221, della legge 208/2015 (*«Legge di stabilità 2016»*). Sarà cura di ogni singolo ente svolgere, in tali casi, un'attenta valutazione e motivarla adeguatamente al fine di evitare la presenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi tra le diverse attività svolte. **Per le indicazioni di dettaglio si rinvia alla [delibera ANAC n. 333 del 20 giugno 2019](#).**

Si raccomanda quindi alle amministrazioni di scegliere il soggetto interno cui affidare l'incarico di RPCT oltre che in coerenza con il dettato normativo (art. 1, co. 7, l. 190/2012) e con le indicazioni fornite

<sup>38</sup> In tal senso TAR Emilia-Romagna, Sez. I, sentenza n. 890 del 22/12/2017.

<sup>39</sup> La l. 28 dicembre 2015, n. 208 *«legge di stabilità 2016»* all'art. 1, co. 221 stabilisce che *«Le regioni e gli enti locali provvedono alla ricognizione delle proprie dotazioni organiche dirigenziali secondo i rispettivi ordinamenti, nonché al riordino delle competenze degli uffici dirigenziali, eliminando eventuali duplicazioni. Allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziali può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche ai dirigenti dell'avvocatura civica e della polizia locale»*. Dopo l'intervento della citata legge di stabilità 2016 anche il giudice amministrativo (Cons. Stato sent. n. 2147/2019) ha ritenuto legittimi, negli enti locali assetti organizzativi in cui si affidano ai comandanti della Polizia locale compiti ulteriori - sebbene correlati alle tipiche funzioni previste dalla legge quadro n. 65 del 1986 - di carattere gestionale e di amministrazione attiva.

dall'Autorità, tenendo anche conto delle proprie caratteristiche strutturali e sulla base della propria autonomia organizzativa. Si rammenta infatti che la **scelta finale** sul RPCT è **rimessa alla autonoma determinazione dell'amministrazione** e affidata all'organo di indirizzo cui compete la nomina e il compito di assicurare che il RPCT possa esercitare il proprio ruolo con autonomia ed effettività.

Si precisa che le indicazioni sopra fornite sono di carattere generale e valgono per tutte le amministrazioni. In taluni casi limite, ove tali indicazioni non possano essere applicate (ad esempio enti di piccole dimensioni dove le figure dirigenziali sono assenti o dove i dipendenti si trovano in posizione di conflitto d'interessi, svolgendo attività in settori ad alto rischio corruttivo) l'amministrazione è tenuta ad adottare **soluzioni** in base alla **propria organizzazione**.

La valutazione delle scelte possibili deve essere compiuta considerando gli eventuali conflitti di interessi che possono concentrarsi in capo al soggetto incaricato di svolgere altre funzione, oltre quella di RPCT.

Si rammenta, in ogni caso, la **necessità di motivare** opportunamente la **scelta** effettuata nel provvedimento di nomina.

## 2. I requisiti soggettivi: la condotta integerrima

La l. 190/2012 non fornisce specifiche indicazioni sui requisiti soggettivi necessari per essere nominati RPCT. L'Autorità ha finora ritenuto che il RPCT debba essere selezionato tra quei soggetti che abbiano dato dimostrazione **nel tempo di comportamento integerrimo** e **non siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari**.

Nello svolgimento dell'attività di vigilanza, l'Autorità ha tuttavia riscontrato che la valutazione da parte delle amministrazioni della sussistenza del requisito della c.d. *condotta integerrima* in capo al RPCT ha suscitato **diversi problemi**.

In particolare, è stato chiesto ad ANAC da più amministrazioni **se il requisito debba essere valutato**:

- senza operare alcuna distinzione riguardo a provvedimenti giudiziari di qualsiasi natura (penale, contabile, civile o amministrativo) e mettendo sullo stesso piano, ad esempio, una grave condanna penale per un reato doloso e un lieve illecito civile o contabile di indole colposa;
- se riguardo alle condanne della magistratura contabile la sussistenza del requisito possa essere valutata con riferimento alle sole condanne per dolo o colpa grave;
- se con riferimento ai provvedimenti disciplinari la preclusione allo svolgimento del ruolo di RPCT operi a prescindere dalla gravità e dalla natura dell'addebito o possano prevedersi delle graduazioni.

L'Autorità, nella [Delibera n. 650](#) del 17 luglio 2019 (di cui si dà conto più avanti), ha fornito indicazioni di carattere generale sull'incidenza delle sentenze di condanna, anche non definitive, per danno erariale sul requisito della condotta integerrima del RPCT.

Nel presente PNA ritiene quindi necessario fornire precisazioni, circa la valutazione che l'Amministrazione deve effettuare sulla sussistenza del requisito della c.d. condotta integerrima, sia in sede di nomina sia per la permanenza in carica del RPCT, anche con riferimento ai casi di procedimenti penali e di rinvio a giudizio nonché ai casi di condanne già in primo grado del giudice civile e del giudice del lavoro e ai casi di pronunce di natura disciplinare.

In primo luogo si ribadisce che **il RPCT** deve essere una figura in grado di **garantire la stessa buona immagine e il decoro dell'amministrazione**. Per questo è fondamentale che la scelta ricada su un soggetto che abbia dato nel tempo dimostrazione di un comportamento integerrimo. Ciò sia nell'interesse **dell'amministrazione**, sia **nell'interesse** e a **tutela del prestigio** dello stesso **RPCT** che potrà esercitare i propri compiti con maggior autorevolezza.

Ciò premesso, si ritiene che l'amministrazione debba sempre valutare con particolare attenzione, caso per caso, la sussistenza del requisito della condotta integerrima in capo al RPCT. L'Autorità fornisce le seguenti indicazioni che, si ripete, devono sempre avere il **vaglio della valutazione discrezionale e motivata dell'organo di indirizzo che nomina il RPCT**.

Per quanto riguarda le conseguenze e l'analisi del caso in cui il RPCT sia un dipendente e/o dirigente interessato da un procedimento penale si rammenta che esse sono state **già esaminate dall'Autorità** nelle «*Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l quater, del d.lgs. n. 165 del 2001*» adottate con [delibera n. 215/2019](#) (§ 3.12.). Tale precedente è rilevante nel caso di specie poiché è ragionevole ritenere che gli stessi presupposti che possono dar luogo alla rotazione straordinaria devono essere considerati ai fini della valutazione del requisito della condotta integerrima, sia in sede di nomina, sia per la permanenza in carica del RPCT.

- **In caso di procedimenti penali** e, in particolare, nei casi di “*avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*” e **nei casi di rinvio a giudizio** che riguardano il soggetto cui si intende affidare o è affidato anche l'incarico di RPCT, l'amministrazione è tenuta alla valutazione del requisito della condotta integerrima secondo le indicazioni già fornite da ANAC nella delibera richiamata cui si rinvia (§ 3.12.) e per i reati ivi indicati.

L'Autorità ritiene, inoltre, che devono essere considerate tra le cause ostative alla nomina e al mantenimento dell'incarico di RPCT tutti i casi di rinvio a giudizio e le condanne in primo grado per i reati presi in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f), nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013 che fanno riferimento al Titolo II, Capo I «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*».

L'amministrazione è tenuta, inoltre, a valutare caso per caso, anche gli altri casi di procedimenti penali, sopra non contemplati, a partire dal rinvio a giudizio, e a decidere di conseguenza, fornendo sempre adeguate motivazioni sulla scelta effettuata in sede di nomina o di revoca. In tale ambito particolare rilevanza può assumere l'elemento soggettivo del dolo.

- In caso di **condanne erariali**, l'Autorità ritiene, come precisato nella [Delibera n. 650](#) del 17 luglio 2019, sopra richiamata, che una condanna, anche non definitiva, da parte della Corte

dei Conti per comportamento doloso incida sul requisito della condotta integerrima del RPCT, ai fini del conferimento e/o del mantenimento dell'incarico. Giova, a proposito, richiamare, quale criterio interpretativo, quanto disposto dalla legge 7 agosto 2015, n. 124 (*“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche”*), che, nel dettare i principi e i criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi concernenti la materia della dirigenza pubblica, aveva previsto le ipotesi di revoca dell'incarico e divieto di rinnovo degli stessi, *«in presenza di condanna anche non definitiva, da parte della Corte dei Conti, al risarcimento del danno erariale per condotte dolose»*<sup>40</sup>. Diversamente, le fattispecie di condanna per colpa grave si prestano a valutazioni diversificate, da effettuarsi caso per caso.

- Con riferimento alle **condanne già in primo grado del giudice civile e del giudice del lavoro** spetta alle amministrazioni valutare e motivare in sede di nomina o di revoca se tali condanne possano ostare al possesso del requisito della condotta integerrima, dando conto delle ragioni di fatto e di diritto a base della scelta effettuata. Come parametro di riferimento può essere considerato quello dell'incidenza della condanna rispetto allo svolgimento della funzione.
- Per quanto attiene alle **pronunce di natura disciplinare**, spetta alle amministrazioni valutare di volta in volta se la condotta sanzionata disciplinarmente del RPCT possa far venire meno i requisiti di integrità, fornendo le opportune motivazioni in sede di nomina o di revoca. A titolo esemplificativo si può avere riguardo a parametri, quali la gravità dei fatti accertati e dei danni conseguiti, la condotta successiva dell'autore, l'avvenuto risarcimento totale o parziale dei danni arrecati alla P.A.

Per quanto sopra detto si ribadisce il dovere in capo al RPCT, come per gli altri dipendenti interessati da procedimenti penali o di altro tipo, di segnalare immediatamente all'amministrazione l'avvio di tali procedimenti. A tal fine è auspicabile che le amministrazioni introducano, nel proprio codice di comportamento, un dovere informativo in tal senso.

Si rammenta alle amministrazioni, per quanto attiene i **provvedimenti di revoca** dell'incarico che interessano il RPCT, di dare attuazione a quanto previsto da ANAC nel [Regolamento del 18 luglio 2018](#) recante *«esercizio del potere dell'Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione»*, anche con riferimento alle garanzie da assicurare al RPCT in termini di **contraddittorio** (cfr. *infra* § 5. *“Revoca dell'incarico del RPCT o adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie”*).

### 3. Supporto operativo al RPCT

Al fine di garantire che il RPCT possa svolgere il proprio ruolo con autonomia ed effettività, il legislatore, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012, ha previsto, come

---

<sup>40</sup> L'equiparazione tra condanne penali dolose e erariali dolose, del resto, poggia sul presupposto per cui trattasi di condanne che possono rivestire lo stesso disvalore rispetto ai fatti da cui sono originate, essendo irragionevole equiparare una grava condanna penale per un reato doloso ad un lieve illecito contabile di indole colposa.

anticipato, che l'organo di indirizzo disponga «*le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei*» al RPCT.

È, dunque, altamente auspicabile, da una parte, che il RPCT sia dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Dall'altra, che vengano assicurati al RPCT poteri effettivi, preferibilmente con una specifica formalizzazione nell'atto di nomina, di interlocuzione nei confronti di tutta la struttura, sia nella fase della predisposizione del PTPCT e delle misure sia in quella del controllo sulle stesse.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT. Ove ciò non sia possibile, è opportuno **rafforzare la struttura di supporto** mediante appositi atti organizzativi che consentano al RPCT di avvalersi di personale di altri uffici. Questa struttura, che potrebbe **anche non essere esclusivamente dedicata** a tale scopo, può, in una necessaria logica di **integrazione delle attività**, essere anche a **disposizione** di chi si occupa **delle misure di miglioramento** della funzionalità dell'amministrazione (si pensi, ad esempio, ai controlli interni, alle strutture di *audit*, alle strutture che curano la predisposizione del Piano della *performance*). A tal riguardo, è opportuno prevedere un'integrazione di differenti competenze multidisciplinari di supporto al RPCT. Ad avviso dell'Autorità, soggetti esterni all'amministrazione non possono far parte della struttura di supporto al RPCT.

**In un'ottica di ausilio al RPCT, si rammenta** che l'art. 1 co. 9, lett. c) della l. 190/2012 dispone che il PTPCT preveda «*obblighi di informazione nei confronti del Responsabile [...] chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*». Tali obblighi informativi ricadono **su tutti i soggetti** coinvolti, già nella fase di formazione del Piano e, poi, nelle fasi di verifica del suo funzionamento e dell'attuazione delle misure adottate.

Alla luce di quanto sopra si ritiene opportuno che l'atto di nomina del RPCT sia accompagnato da un comunicato con cui si invitano tutti i dirigenti e il personale a dare la necessaria collaborazione al RPCT.

Utile si rivela anche **l'introduzione nel codice di comportamento** dell'amministrazione dello specifico **dovere di collaborare attivamente con il RPCT**, dovere la cui violazione deve essere ritenuta particolarmente grave in sede di responsabilità disciplinare. Come ampiamente riportato nella parte relativa alla formazione del PTPCT, è imprescindibile, infatti, un forte coinvolgimento dell'intera struttura in tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione (cfr. Parte II, § 4. “*I soggetti coinvolti nell'elaborazione*”).

Le **soluzioni organizzative** adottate in tal senso è necessario siano **esplicitate nel PTPCT**.

L'Autorità ha già fornito **indirizzi operativi sul supporto al RPCT da parte degli altri soggetti interni** alle amministrazioni per l'attività di vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione nella [Delibera 840 del 2018](#), cui si rinvia.

Per il supporto al RPCT nella gestione delle segnalazioni *whistleblowing* si rinvia alle linee guida dell'Autorità, di prossima adozione.

#### ➤ *Referenti*

Per garantire adeguato supporto al RPCT si raccomanda, specie **nelle organizzazioni** particolarmente **complesse** – quali, ad esempio, un Ministero dotato di una rete di uffici periferici – di individuare nel PTPCT eventuali referenti del RPCT.

Il ruolo di tali referenti è fondamentale per un efficace svolgimento dei compiti del RPCT. Infatti, **fermo restando il regime delle responsabilità in capo al RPCT**, essi possono svolgere una costante **attività informativa nei confronti del Responsabile**, affinché questi abbia elementi e riscontri per la formazione e il monitoraggio del PTPCT e sull’attuazione delle misure.

La stessa soluzione non è opportuna, invece, nelle strutture meno complesse.

#### 4. Posizione di autonomia dall’organo di indirizzo

Il RPCT può esercitare con effettività le sue funzioni solo in presenza di un elevato grado di autonomia e indipendenza. A tal fine il legislatore, con le modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 alla l. 190 del 2012, ha attribuito, come sopra ricordato, all’organo di indirizzo il compito di disporre le **modifiche organizzative necessarie** e, inoltre, ha **rafforzato la tutela** per tale soggetto in caso di revoca dell’incarico o di adozione di misure discriminatorie di cui si dirà al § 5. seguente.

A tal fine, occorre considerare che l’incarico di RPCT si configura come **“aggiuntivo”** rispetto ad altri incarichi.

Si ribadisce quindi l’invito a tutte le amministrazioni a regolare adeguatamente la materia e ad adottare tutte le soluzioni organizzative dirette ad assicurare che il RPCT svolga il suo delicato compito in modo imparziale, con effettività, al riparo da possibili ritorsioni, fissando regole in tal senso in appositi atti organizzativi generali (ad esempio negli enti locali il regolamento degli Uffici e dei servizi) o nell’atto di nomina del RPCT.

A garanzia dello svolgimento delle funzioni del RPCT in condizioni di autonomia e indipendenza, rileva anche, come visto sopra, la stabilità e la durata dell’incarico. Quest’ultima deve essere ragionevolmente fissata tenendo conto della non esclusività della funzione, ed essere **correlata alla durata del contratto sottostante** all’incarico già svolto. Nelle ipotesi di riorganizzazione o di modifica del precedente incarico, quello di RPCT è opportuno che prosegua fino al termine della naturale scadenza del contratto legato al precedente incarico (o di quella che sarebbe dovuta essere la naturale scadenza) e, comunque, in coerenza con quanto previsto nel PTPCT.

#### 5. Revoca dell’incarico del RPCT o adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie

Il legislatore ha inteso tutelare l’autonomia e l’indipendenza del RPCT anche con disposizioni volte ad impedire una revoca anticipata dall’incarico in funzione ritorsiva.

**Inizialmente**, tale forma di tutela prevista **dall’art. 1, co. 82, della l. 190/2012**, era riferita solo in caso di coincidenza del RPCT con il Segretario comunale. La disposizione affida al Prefetto il

compito di comunicare il provvedimento di revoca del Segretario comunale all’Autorità che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l’Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione (art. 1, co. 82, della l. 190/2012).

La disciplina è stata **integrata dall’art. 15, co. 3, del d.lgs. 39/2013** che ha esteso l’intervento di ANAC in caso di revoca, non più con riguardo al solo Segretario comunale ma, in via generale, alle revoche di tutti gli incarichi amministrativi, di vertice o dirigenziali, conferiti al soggetto cui sono state affidate le funzioni di RPCT. La richiamata disposizione ha anche stabilito che ANAC possa intervenire sulla revoca con una richiesta di riesame del provvedimento, qualora rilevi che lo stesso sia correlato alle attività svolte dal RPCT.

Le **modifiche** apportate dal **d.lgs. 97 alla legge 190 del 2012** hanno poi **introdotto un dovere di segnalazione ad ANAC** anche di **eventuali misure discriminatorie** - quindi non più solo dei casi di revoca - nei confronti del RPCT comunque collegate, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni (art. 1, co. 7, l. 190/2012). In tal caso, ANAC può richiedere informazioni all’organo di indirizzo e intervenire con i poteri di cui all’art. 15, co. 3 del d.lgs. 39/2013 (richiesta di riesame) entro trenta giorni.

La poca chiarezza delle richiamate disposizioni sull’intervento di ANAC in caso di revoca del RPCT o di adozione nei suoi confronti di misure discriminatorie ha generato non pochi problemi nell’attività di vigilanza.

Al fine di disciplinare il proprio intervento con criteri omogenei e un iter procedimentale uniforme sia con riferimento ai procedimenti di revoca, sia con riferimento ai casi in cui il RPCT sia destinatario di misure discriminatorie, l’Autorità ha adottato il [Regolamento del 18 luglio 2018](#) «*Sull’esercizio del potere dell’Autorità di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca o di misure discriminatorie adottati nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione*». In tale Regolamento si sottolinea che «*in caso di revoca del RPCT le amministrazioni sono tenute a comunicare tempestivamente il provvedimento all’Autorità*».

Per le questioni generali che attengono alla revoca dell’incarico di RPCT e alla vigilanza di ANAC si rinvia **pertanto integralmente a tale Regolamento**.

## 6. Eventuale trattamento accessorio

Dall’espletamento dell’incarico di RPCT **non può derivare l’attribuzione di alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo il solo riconoscimento**, laddove sia configurabile, di **eventuali retribuzioni di risultato** legate all’effettivo conseguimento di precisi obiettivi di *performance* predeterminati.

Restano naturalmente fermi i vincoli che derivano dai tetti retributivi normativamente previsti e dai limiti complessivi alla spesa per il personale.

Tale principio vale anche nel caso in cui le funzioni di RPCT siano affidate ad un titolare di posizione organizzativa<sup>41</sup>.

## 7. I rapporti del RPCT con altri organi dell'amministrazione e con ANAC

Come ampiamente illustrato nella parte del presente PNA relativo alla predisposizione del PTPCT (cfr. Parte II, §§ 3-6), l'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza di ogni ente dipende in gran parte dal reale coinvolgimento di tutti coloro che operano nell'amministrazione e dalla possibilità che si realizzino significative interlocuzioni con il RPCT che del sistema predetto è il principale coordinatore. Di seguito si riportano le indicazioni legislative che rafforzano l'idea di un modello di **sistema di prevenzione della corruzione**, in cui il RPCT possa effettivamente esercitare poteri di programmazione, impulso e coordinamento e il cui **funzionamento effettivo dipende dal coinvolgimento e dalla responsabilizzazione di tutti coloro che, a vario titolo, partecipano dell'adozione e dell'attuazione delle misure di prevenzione.**

### ➤ *Rapporti con gli organi di indirizzo, con i dirigenti e i dipendenti*

L'integrazione funzionale dei compiti e dei poteri del RPCT con **quelli dell'organo di indirizzo** si evince nella legge 190/2012 art. 1 commi 7, 8 e 14. In particolare:

- l'art. 1, co. 7, stabilisce oltre al dovere dell'organo di indirizzo di provvedere ad **assicurare** lo svolgimento dell'incarico di RPCT con **piena autonomia ed effettività** (cfr. *infra* § 3. "Supporto operativo al RPCT") anche l'obbligo da parte del RPCT di segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni relative all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione;
- l'art. 1, co 8, stabilisce che l'organo di indirizzo definisca gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del PTPCT. Tali **poteri di indirizzo** sono strettamente **connessi con quelli** che la medesima disposizione attribuisce al **RPCT per la predisposizione del PTPCT** nonché per la verifica della sua attuazione e idoneità con conseguente potere di proporre modifiche dello stesso Piano;
- ai sensi dell'art. 1, co. 14 della l.190/2012, il **RPCT** ha l'obbligo di **referire all'organo di indirizzo** sull'attività svolta, con la Relazione annuale (cfr. Parte II § 7. "Relazione annuale del RPCT"). Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda, il RPCT è tenuto a riferire **sull'attività svolta.**

Con riferimento ai rapporti tra **RPCT e dirigenti dell'amministrazione**, la legge indica che i dirigenti nonché i responsabili apicali dell'amministrazione sono **tenuti a collaborare con il RPCT** sia in sede di mappatura dei processi, sia in fase di stesura del PTPCT (art. 1, co. 9 lett. a) l. 190 del 2012).

---

<sup>41</sup> In tal senso Corte dei Conti, Sardegna, Sez. Giurisd., Sent. n. 52 del 7 febbraio 2019; Corte dei Conti, Regione Piemonte, sentenza n. 253 del 3 luglio 2019.

Il legislatore stabilisce altresì che il RPCT **d'intesa con i dirigenti competenti verifica l'effettiva rotazione degli incarichi** negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione (art. 1, co. 10, lett. b) l. 190/2012).

Con le modifiche apportate dal d.lgs. 97 alla l. 190/2012 risulta poi evidente l'intento del legislatore di **rafforzare i poteri di interlocuzione e di controllo del RPCT nei confronti di tutta la struttura**. Emerge più chiaramente che il RPCT deve avere la possibilità di incidere effettivamente all'interno dell'amministrazione o dell'ente per l'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione e che alle responsabilità del RPCT si affiancano quelle dei soggetti che, in base alla programmazione del PTPCT, sono responsabili dell'attuazione delle misure di prevenzione. Lo stesso d.lgs. 165/2001 all'art. 16, co. 1 lett. l-bis) l-ter) e l-quater), prevede, d'altra parte, tra i compiti dei dirigenti di uffici dirigenziali generali, quello di concorrere alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di corruzione fornendo anche informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo e provvedendo al loro monitoraggio.

Il coinvolgimento e **la collaborazione con il RPCT di tutti i dipendenti dell'amministrazione** è poi assicurata dall'art. 1, co. 9, lett. c) ove si stabilisce che il PTPCT preveda «*obblighi di informazione nei confronti del responsabile... chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano*». Si rammenta ancora che l'art. 8 del d.P.R. 62/2013 prevede un **dovere di collaborazione dei dipendenti nei confronti del RPCT**, dovere la cui violazione è sanzionabile disciplinarmente e da valutare con particolare rigore.

➤ *Rapporti con gli OIV*

Con le novità apportate dal d.lgs. 97 alla l. 190 del 2012 il legislatore ha voluto rafforzare la sinergia tra il RPCT e l'OIV, come specificato nella Parte II, § 9. "*Il ruolo degli OIV*". Ciò al fine di coordinare meglio gli obiettivi di *performance* organizzativa e individuale con l'attuazione delle misure di prevenzione.

In tal senso, la legge prevede:

- la facoltà all'OIV di richiedere al RPCT informazioni e documenti necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012);
- la trasmissione all'OIV della **relazione annuale del RPCT, recante i risultati dell'attività svolta da pubblicare nel sito web dell'amministrazione** oltre che all'organo di indirizzo dell'amministrazione (art. 1, co. 8-bis, l. 190/2012). L'OIV è tenuto a verificarne i contenuti ai sensi dell'art. 1, co. 14, della l. 190/2012.

Nell'ambito delle verifiche sulla relazione annuale di cui sopra, l'OIV ha la possibilità di chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari per lo svolgimento dell'attività di controllo di sua competenza ed effettuare audizioni di dipendenti.

➤ *Rapporti con il Responsabile della protezione dei dati (RPD)*

All'Autorità sono pervenute, da parte di diverse amministrazioni, molte richieste di parere relative ai rapporti fra il RPCT e il Responsabile della protezione dei dati - RPD, figura introdotta dal Regolamento (UE) 2016/679 – GDPR (artt. 37-39). Ciò in ragione della circostanza che molte amministrazioni e soggetti privati tenuti al rispetto delle disposizioni contenute nella l. 190/2012, e quindi alla nomina del RPCT, sono chiamate a individuare anche il RPD.

Come chiarito dal Garante per la protezione dei dati personali l'obbligo investe, infatti, tutti i soggetti pubblici.

Il RPD può essere individuato in una professionalità interna all'ente o assolvere ai suoi compiti in base ad un contratto di servizi stipulato con persona fisica o giuridica esterna all'ente (art. 37 del Regolamento (UE) 2016/679).

L'Autorità ritiene che, per quanto possibile, la figura del RPD non debba coincidere con il RPCT. Si valuta, infatti, che la sovrapposizione dei due ruoli possa rischiare di limitare l'effettività dello svolgimento delle attività riconducibili alle due diverse funzioni, tenuto conto dei numerosi compiti e responsabilità che la normativa attribuisce sia al RPD che al RPCT. Eventuali eccezioni possono essere ammesse solo in enti di piccole dimensioni qualora la carenza di personale renda, da un punto di vista organizzativo, non possibile tenere distinte le due funzioni. In tali casi, le amministrazioni e gli enti, con motivata e specifica determinazione, possono attribuire allo stesso soggetto il ruolo di RPCT e RPD.

**Il medesimo orientamento è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali** nella FAQ n. 7 relativa al RPD in ambito pubblico, laddove ha chiarito che *«In linea di principio, è quindi ragionevole che negli enti pubblici di grandi dimensioni, con trattamenti di dati personali di particolare complessità e sensibilità, non vengano assegnate al RPD ulteriori responsabilità (si pensi, ad esempio, alle amministrazioni centrali, alle agenzie, agli istituti previdenziali, nonché alle regioni e alle asl). In tale quadro, ad esempio, avuto riguardo, caso per caso, alla specifica struttura organizzativa, alla dimensione e alle attività del singolo titolare o responsabile, l'attribuzione delle funzioni di RPD al responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, considerata la molteplicità degli adempimenti che incombono su tale figura, potrebbe rischiare di creare un cumulo di impegni tali da incidere negativamente sull'effettività dello svolgimento dei compiti che il RGPD attribuisce al RPD»*.

Resta fermo che, per le questioni di carattere generale riguardanti la protezione dei dati personali, il RPD costituisce una figura di riferimento anche per il RPCT, a cui, tuttavia, non può sostituirsi nell'esercizio delle funzioni.

Si consideri, **ad esempio, il caso delle istanze di riesame di decisioni sull'accesso civico generalizzato** che, per quanto possano riguardare profili attinenti alla protezione dei dati personali, sono decise dal RPCT con richiesta di parere al Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 5, co. 7, del d.lgs. 33/2013. In questi casi, il RPCT ben si può avvalere, se ritenuto necessario, del supporto del RPD nell'ambito di un rapporto di collaborazione interna fra gli uffici ma limitatamente a profili di carattere generale, tenuto conto che proprio la legge attribuisce al RPCT il potere di richiedere un parere al Garante per la protezione dei dati personali.

Ciò anche se il RPD sia stato eventualmente già consultato in prima istanza dall'ufficio che ha riscontrato l'accesso civico oggetto del riesame.

➤ *Rapporti con ANAC*

ANAC ritiene **essenziale un costruttivo rapporto di collaborazione e interlocuzione con il RPCT**. I rapporti tra RPCT ed ANAC sono infatti fondamentali per assicurare effettività al sistema di prevenzione della corruzione come declinato nella l. 190/2012. Di tanto si è dato conto nella [delibera n. 840/2018](#), cui ancora una volta si rinvia.

La collaborazione dei RPCT è indispensabile per l'Autorità al fine di poter compiutamente svolgere, ai sensi dell'art.1, co. 2, lett. f), l. 190/2012, la propria attività di vigilanza sulla predisposizione e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013.

Naturalmente è interesse dell'Autorità poter disporre dei riferimenti dei nominativi RPCT presenti nelle Amministrazioni. Al riguardo è opportuno sottolineare che è da intendersi superato il Comunicato del Presidente del 18 febbraio 2015 con il quale si fornivano indicazioni alle amministrazioni sulla modalità di trasmissione ad ANAC dei nominativi dei RPCT.

Ciò in quanto i RPCT, sono tenuti ora a registrarsi e accreditarsi direttamente nell'apposita **piattaforma dell'Autorità**, come già precisato nel presente PNA (cfr. parte II, § 6. "*Pubblicazione del PTPC*"), a disposizione sul sito internet di ANAC (dal 1 luglio 2019), secondo quanto indicato nella sezione *Servizi - registrazione e profilazione utenti* del sito internet di ANAC. Per indicazioni di dettaglio si rinvia alla pagina del sito dedicata.

Da un punto di vista operativo:

- **per la vigilanza sulle misure di prevenzione della corruzione**, ANAC ha chiarito le modalità di interlocuzione con il RPCT con [Delibera numero 330 del 29 marzo 2017](#), concernente il «*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione*».

Come chiarito nel Regolamento è al RPCT dell'amministrazione che ANAC si rivolge per comunicare l'avvio del procedimento di vigilanza. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile per l'avvio del procedimento.

In questa fase, il RPCT è tenuto a collaborare attivamente con l'Autorità e a fornire le informazioni e i documenti richiesti in tempi brevi, possibilmente corredati da una relazione quanto più esaustiva possibile, utile ad ANAC per svolgere la propria attività.

- **Con riferimento all'attività di vigilanza e di controllo sulla trasparenza esercitata da ANAC in virtù dei poteri ad essa conferiti dall'art. 45 del d.lgs. 33/2013**, le modalità di interlocuzione e di raccordo tra l'Autorità ed il RPCT sono state precisate nella [Delibera](#)

[numero 329 del 29 marzo 2017](#) recante «Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33<sup>42</sup>».

Il RPCT è il soggetto (insieme al legale rappresentante dell'amministrazione interessata, all'OIV o altro organismo con funzioni analoghe) cui ANAC comunica l'avvio del procedimento con la contestazione delle presunte violazioni degli adempimenti di pubblicazione dell'amministrazione interessata. Tale comunicazione può anche essere preceduta da una richiesta di informazioni e di esibizione di documenti, indirizzata al medesimo RPCT, utile ad ANAC per valutare l'avvio del procedimento.

Il RPCT è tenuto a riscontrare la richiesta di ANAC nei tempi previsti dal richiamato Regolamento, fornendo innanzitutto notizie sul risultato dell'attività di controllo svolta sulla corretta attuazione, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione.

Giova, inoltre, ricordare che l'Autorità, qualora nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 del d.lgs. 33/2013, rilevi l'esistenza di fattispecie sanzionabili ai sensi dell'art. 47 dello stesso decreto, si rivolge al RPCT dell'amministrazione o dell'ente interessato perché fornisca le motivazioni del mancato adempimento. Spetta al RPCT, quindi, verificare se l'inadempimento dipenda, eventualmente, dalla mancata comunicazione da parte dei soggetti obbligati trasmettendo, se ricorra questa ipotesi, i dati identificativi del soggetto che abbia omesso la comunicazione. In tali casi è opportuno che il RPCT riscontri la richiesta dell'Autorità, eventualmente con una nota congiunta con l'OIV, indicando chiaramente i motivi della mancata pubblicazione anche al fine di dimostrare che l'inadempimento è dipeso dalla omessa comunicazione del soggetto obbligato e non da causa imputabile al Responsabile stesso.

## 8. Attività e poteri del RPCT

Sui poteri del RPCT, l'Autorità si è già espressa con la [delibera n. 840](#) del 2018, cui si rinvia. In tale atto, in base alla ricognizione completa delle norme che delineano ruolo, compiti e responsabilità del RPCT, l'Autorità ha precisato che l'obiettivo principale assegnato al RPCT è quello della predisposizione del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente e della verifica della tenuta complessiva di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione. Pertanto i poteri di vigilanza e controllo che il RPCT può esercitare all'interno della p.a. o di un ente devono rimanere connessi a tale obiettivo.

Laddove il RPCT sia **destinatario di segnalazioni** o comunque riscontri fenomeni di corruzione, in senso ampio, i suoi compiti si sostanziano in una delibazione sul *fumus* di quanto rappresentato al fine di stabilire se esistano ragionevoli presupposti di fondatezza. Qualora ricorra

---

<sup>42</sup> Si rammenta che l'art. 43 co. 1, d.lgs. 33/2013 assegna al RPCT il compito di svolgere all'interno di ogni ente «stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione».

tale evenienza, sarà cura del RPCT rivolgersi agli organi interni o agli enti/istituzioni esterne preposti ai necessari controlli, in una logica di valorizzazione e **ottimizzazione del sistema di controlli già esistenti nelle amministrazioni**. Resta fermo che non spetta al RPCT né accertare responsabilità individuali - qualunque natura esse abbiano -, né svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione, a pena di sconfinare nelle competenze di altri soggetti a ciò preposti nell'ente o amministrazione.

Quanto ai rapporti fra poteri del RPCT di un'amministrazione vigilante e quello di un ente vigilato, nella [delibera n. 840/2018](#) è stato chiarito che ogni RPCT è opportuno svolga le proprie funzioni in autonomia secondo le proprie responsabilità e competenze, ammettendo forme di leale collaborazione.

Con riferimento ai rapporti tra i poteri del RPCT e quelli del Segretario di un ente territoriale, laddove i due ruoli coincidano in capo ad un unico soggetto, si rinvia a quanto detto al precedente § 1.

Oltre a quanto indicato nella [delibera n. 840/2018](#), di seguito si fornisce un quadro d'insieme delle attività svolte dal RPCT e dei poteri ad esse connessi, con particolare riferimento alla vigilanza sull'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e in materia di trasparenza; ai compiti ai sensi della disciplina sul *whistleblowing* (previsti nell'art. 54-bis del d.lgs.165/2001); alle attribuzioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi (previste dal d.lgs. 39/2013) e ai compiti e poteri in materia di Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) e di contrasto al riciclaggio.

➤ *In materia di misure di prevenzione della corruzione*

L'Autorità ritiene che i poteri di vigilanza e controllo del RPCT devono rimanere **connessi al ruolo principale** che il legislatore assegna a tale figura a cui, come già evidenziato, è affidata la **predisposizione** e la **verifica** dell'attuazione e dell'idoneità del **sistema di prevenzione della corruzione previsto nel PTPC**.

Si rammenta che la stessa legge 190/2012 (art. 1, co. 8, 9, lett. c), e co. 10) attribuisce al RPCT compiti principalmente rivolti a sostenere e guidare il processo di formulazione del PTPCT e a verificarne il funzionamento e l'attuazione.

Spetta al RPCT presentare all'organo di indirizzo, per la necessaria approvazione, una proposta di PTPCT che sia "idonea", ossia studiata per essere efficace per lo specifico ente in cui deve essere attuata.

Tale idoneità è naturalmente necessaria anche nel caso in cui intervengano fatti tali che richiedano modifiche o adeguamenti del PTPC (ad esempio, modifiche organizzative o il verificarsi di fenomeni corruttivi tali da mettere in discussione la mappatura e la misurazione del rischio già effettuata).

A ciò si deve aggiungere ai sensi dell'art. 1, co. 7, l. 190/2012 l'obbligo:

- **di vigilare sull'attuazione**, da parte di tutti i destinatari, delle misure di prevenzione del rischio contenute nel Piano (cfr. sul punto Allegato 1 § 6. *Monitoraggio e riesame*);

- **di segnalare** all'organo di indirizzo e all'OIV le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- **di indicare** agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

I risultati dell'attività svolta, tra cui il rendiconto sull'attuazione delle misure di prevenzione definite nei PTPCT, sono resi noti dal RPCT in una **Relazione annuale** da pubblicare sul sito istituzionale dell'amministrazione (art. 1, co. 14, l. 190/2012) (cfr. Parte II, § 7. "*Relazione annuale del RPCT*").

➤ *In materia di trasparenza*

Si rammenta che a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 97/2016 al d.lgs. 33/2013 si sono concentrate nella figura del RPCT anche le funzioni di Responsabile della trasparenza e, analogamente, il PTPCT contiene ora anche la sezione dedicata alla trasparenza.

Nel predisporre il PTPCT, il RPCT deve, quindi, occuparsi anche della programmazione delle attività necessarie a garantire l'attuazione corretta delle disposizioni in tema di trasparenza **elaborando una apposita sezione del Piano** (cfr. Parte III, § 4.3. "*La trasparenza come misura di prevenzione della corruzione: la trasparenza come sezione del PTPCT, le misure specifiche di trasparenza*").

Spetta, inoltre, al RPCT il compito di svolgere stabilmente un'attività di monitoraggio sulla effettiva pubblicazione dei dati previsti dalla normativa vigente assicurando anche che sia rispettata la "qualità" dei dati (art. 6, d.lgs. 33/2013, cfr. Parte III, § 4. "*La trasparenza*"). A ciò consegue il **potere di segnalare gli inadempimenti rilevati**, in relazione alla gravità, all'OIV, all'organo di indirizzo politico, ad ANAC o all'UPD (art. 43, co. 1 e 5, d.lgs. 33/2013).

Sui poteri e i doveri del RPCT in materia di trasparenza e accesso civico generalizzato, l'Autorità è intervenuta con due delibere, cui si rinvia. Si tratta della [delibera n. 1309/2016](#) recante «*Indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*», ed in particolare dell'Allegato: «*Guida operativa all'accesso generalizzato*», e alla [delibera n. 1310/2016](#) recante «*Indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*» (in particolare § 2. e § 9.).

**Il RPCT è destinatario delle istanze di accesso civico "semplice"** (art. 5, co. 1, d.lgs. 33/2013), finalizzate a richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni e dati prevista normativamente. Sussistendone i presupposti, entro il termine di trenta giorni, avrà cura di pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e di comunicare al richiedente l'avvenuta pubblicazione indicando il relativo collegamento ipertestuale. Il RPCT segnala all'ufficio di disciplina, al vertice politico e all'OIV i casi in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui sia stata riscontrata la mancata pubblicazione (art. 5, co. 10, d.lgs. 33/2013).

Con riferimento all'accesso civico generalizzato (art. 5, co. 2, d.lgs. 33/2013), il RPCT riceve e tratta le richieste **di riesame in caso di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta**. La decisione deve intervenire, con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Laddove l'accesso generalizzato sia stato negato o differito per motivi attinenti la protezione dei dati personali, il RPCT provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

➤ *In materia di whistleblowing*

La legge 30 novembre 2017, n. 179 ha modificato l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 «*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*» c.d. *whistleblower*, assegnando **un ruolo di primo piano al RPCT** nella gestione delle segnalazioni<sup>43</sup>.

Il RPCT, oltre a **ricevere** e prendere in carico le **segnalazioni**, pone in essere gli atti necessari ad una **prima "attività di verifica e di analisi delle segnalazioni ricevute"** da ritenersi obbligatoria in base al co. 6 dell'art. 54-bis. Si rammenta infatti che la richiamata disposizione prevede che ANAC irroghi sanzioni pecuniarie da 10.000 a 50.000 euro qualora venga accertato il mancato svolgimento da parte del responsabile di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute. Sul potere sanzionatorio dell'Autorità si rinvia al [Regolamento del 30 ottobre 2018](#) «*Sull'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis del decreto legislativo n. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*» adottato con delibera ANAC n. 1033 del 30 ottobre 2018 e recentemente modificato con [delibera n. 312 del 10 aprile 2019](#).

L'onere di istruttoria, che la legge assegna al RPCT, si sostanzia, ad avviso dell'Autorità, nel compiere una prima imparziale delibazione sulla sussistenza (c.d. *fumus*) di quanto rappresentato nella segnalazione, in coerenza con il dato normativo che si riferisce ad una attività "di verifica e di analisi". Resta fermo, in linea con le indicazioni già fornite nella [delibera n. 840/2018](#), che non spetta al RPCT svolgere controlli di legittimità o di merito su atti e provvedimenti adottati dall'amministrazione oggetto di segnalazione né accertare responsabilità individuali.

Sui poteri del RPCT con riferimento alle segnalazioni di *whistleblowing* l'Autorità **fornirà indicazioni in apposite Linee guida sull'istituto, in fase di adozione, cui si rinvia**.

➤ *In materia di imparzialità soggettiva del funzionario*

Il d.lgs. 39/2013 ha attribuito al RPCT compiti di vigilanza sul rispetto della normativa in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Il RPCT ha proprie capacità di intervento, anche sanzionatorio, ai fini dell'accertamento delle responsabilità soggettive e, per i soli casi di inconferibilità, dell'applicazione di misure interdittive. A tali compiti si aggiungono quelli di segnalazione di violazione ad ANAC.

---

<sup>43</sup> La precedente formulazione dell'art. 54-bis non contemplava tra i soggetti destinatari della segnalazione il RPCT, riferendosi invece sul piano della organizzazione interna della p.a. al "superiore gerarchico". Il legislatore con la nuova formulazione ha aderito all'interpretazione dell'Autorità contenuta nella [determinazione n. 6/2015](#), indicando il RPCT come destinatario delle segnalazioni ove queste vengano dirette all'Amministrazione.

In merito, oltre a rinviare alla Parte III, § 1.5. (“*Le inconferibilità/incompatibilità di incarichi*”) del presente PNA, l’Autorità ha fornito indicazioni con la [delibera 833 del 3 agosto 2016](#), recante «*Linee guida per l’accertamento delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi da parte del RPCT*» cui si rinvia.

Giova evidenziare, in questa sede, che il giudice amministrativo ha recentemente riconosciuto al solo RPCT il potere di decidere in ordine alla inconferibilità o meno di un incarico, a seguito dell’accertamento effettuato dallo stesso RPCT o da ANAC ai sensi dell’art. 16 del d.lgs. 39/2013, fermo restando che l’atto da questi adottato resta sottoposto al sindacato del giudice amministrativo. Rientra pertanto tra i poteri del RPCT quello di «*contestare all’interessato la situazione di inconferibilità e incandidabilità con conseguente adozione delle sanzioni dell’art. 18, comma 1, d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39: potere in cui è compreso il potere di dichiarare la nullità dell’incarico*»<sup>44</sup>.

➤ *In materia di Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) e contrasto al riciclaggio*

Al fine di assicurare l’effettivo inserimento dei dati nell’AUSA, il RPCT è tenuto a sollecitare l’individuazione del soggetto preposto all’iscrizione e all’aggiornamento dei dati e a indicarne il nome all’interno del PTPCT<sup>45</sup>.

Resta salva la facoltà delle amministrazioni, nell’ambito della propria autonomia organizzativa, di valutare l’opportunità di attribuire ad un unico soggetto entrambi i ruoli (Responsabile dell’Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) e RPCT) con le diverse funzioni previste, rispettivamente dal d.l. 179/2012 (convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221) e dalla normativa sulla trasparenza, in relazione alle dimensioni e alla complessità della propria struttura.

Inoltre, poiché la normativa concentra nel RPCT un forte ruolo di impulso per le strategie di prevenzione della corruzione, di promozione della trasparenza e di contrasto al riciclaggio<sup>46</sup>, **le amministrazioni possono valutare** e decidere, motivando congruamente, **se affidare l’incarico**

<sup>44</sup> Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 126 dell’11 gennaio 2018.

<sup>45</sup> Occorre considerare, infatti, che ogni stazione appaltante è tenuta a nominare il soggetto responsabile (RASA) dell’inserimento e dell’aggiornamento annuale degli elementi identificativi della stazione appaltante stessa. Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della BDNCP presso ANAC dei dati relativi all’anagrafica della s.a., della classificazione della stessa e dell’articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto dall’art. 38 del d.lgs. 50/2013. L’individuazione del RASA è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

In caso di mancata indicazione nel PTPCT del nominativo del RASA, previa richiesta di chiarimenti al RPCT, l’Autorità si riserva di esercitare il potere di ordine ai sensi dell’art. 1, co. 3, della l. 190/2012, nei confronti dell’organo amministrativo di vertice, che, nel silenzio del legislatore, si ritiene il soggetto più idoneo a rispondere dell’eventuale mancata nomina del RASA. Nel caso di omissione da parte del RPCT, il potere di ordine viene esercitato nei confronti di quest’ultimo.

<sup>46</sup> Ciò alla luce di quanto disposto dal decreto del Ministero dell’interno del 25 settembre 2015 «*Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l’individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione*» che, all’art. 6, co. 5 prevede che nelle amministrazioni indicate all’art. 1, lett. h) del decreto, la persona individuata come “gestore” delle segnalazioni di operazioni sospette può coincidere con il Responsabile della prevenzione della corruzione, in una logica di continuità esistente fra i presidi anticorruzione e antiriciclaggio e l’utilità delle misure di prevenzione del riciclaggio a fini di contrasto della corruzione.

di “gestore” delle segnalazioni di operazioni sospette al RPCT oppure ad altri soggetti già eventualmente provvisti di idonee competenze e risorse organizzative, garantendo, in tale ipotesi, meccanismi di coordinamento tra RPCT e il soggetto “gestore”.

## 9. Responsabilità del RPCT

La normativa prevede consistenti responsabilità in capo al RPCT.

- Innanzitutto per l'**omessa adozione del PTPCT**. Laddove sia riscontrata la violazione dell'obbligo di predisposizione del PTPC in capo al RPCT, salvo che il fatto costituisca reato, ANAC applica, ai sensi dell'art. 19, co. 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000.
- Inoltre, nei casi in cui all'interno dell'amministrazione vi sia una **condanna per un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato** e il RPCT non abbia predisposto il PTPCT prima della commissione del fatto, la legge 190/2012, all'art. 1, co. 12, configura un'ipotesi di responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001, disciplinare, per danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Qualora il PTPCT sia stato adottato, per andare **esente da responsabilità il RPCT**, atteso il ruolo di garanzia e di prevenzione del rischio corruttivo che la normativa gli ha attribuito, deve **fornire adeguata prova**.
- **In particolare deve provare** di avere osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge 190/2012, ovvero di avere:
  - individuato nel PTPCT le aree a rischio e le relative misure di contrasto;
  - previsto obblighi di informazione, da parte di tutti i dipendenti, nei confronti dello stesso RPCT chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
  - definito le modalità di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti;
  - definito le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
  - individuato specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge;
  - verificato l'efficace attuazione del Piano e della sua idoneità;
  - proposto modifiche del Piano quando sono state accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando sono intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

- verificato, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuato il personale da inserire nei programmi di formazione;
- vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano.

Si rammenta che l'art. 1, co. 13, della legge 190/2012 prevede che la sanzione disciplinare a carico del RPCT «*non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi*».

➤ Il successivo **comma 14** dell'art. 1 della legge 190/2012 individua **due ulteriori ipotesi di responsabilità:**

- dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001 che si configura nel caso di «*ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano*»;
- disciplinare «*per omesso controllo*».

Il legislatore, tuttavia, ammette una prova liberatoria consentendo al RPCT di provare «*di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano*» (art. 1, co. 14, l. 190 del 2012).

Il RPCT è tenuto infatti a:

- segnalare all'organo di indirizzo e all'OIV, o ai Nuclei di valutazione, tutte le “disfunzioni” che ha riscontrato inerenti all'attuazione delle misure adottate;
- indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Si evidenzia che al fine della verifica dell'adozione delle cautele su richiamate, in parte riconducibili alla fase di elaborazione del Piano, non rileva l'eventualità che il PTPC abbia ricevuto una certificazione di qualunque genere rilasciata da soggetti terzi. ANAC è, infatti, l'unico soggetto deputato ad accertare la corretta adozione e attuazione dei PTPC delle amministrazioni.

➤ Con riguardo alle **responsabilità derivante dalla violazione delle misure di trasparenza**, l'art. 46 del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, 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.

Tali responsabilità non si attivano qualora il RPCT provi che l'inadempimento degli obblighi è dipeso da causa a lui non imputabile. Per questo è fondamentale che nel PTPC, sezione trasparenza, siano chiaramente individuati i soggetti responsabili cui spetta

l'elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati (in proposito si rinvia alla parte III § 4. “*La trasparenza*” del presente PNA).

## PARTE V – PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA NEGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO

### 1. Ambito soggettivo

L’Autorità ha affrontato il tema dell’applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza agli enti di diritto privato nelle Linee guida di cui alla [delibera n. 1134/2017](#), cui si rinvia.

Nelle predette Linee guida è stato preliminarmente inquadrato l’ambito di applicazione della normativa di prevenzione della corruzione e trasparenza delineato all’art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012 e all’art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013, come già accennato nella parte I del presente PNA (cfr. § 3. “*Ambito soggettivo*”), dal quale emerge la **netta distinzione** operata dal legislatore **tra società in controllo pubblico** ed enti di diritto privato ad esse assimilati (ove sussistano le condizioni indicate all’art. 2-*bis*, co. 2) e **società partecipate** ed altri enti di diritto privato, di cui all’art. 2-*bis*, co. 3.

#### 1.1. Società a controllo pubblico e altri enti di diritto privato ad esse assimilati, ai sensi dell’art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013

Si tratta, in particolare, di:

➤ società a controllo pubblico, come definite all’art. 2, co. 1, lett. m) del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (TUSP) ovvero «*le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*»; la lett. b) definisce “controllo” «*la situazione descritta nell’articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*»;

➤ associazioni, fondazioni ed enti di diritto privati comunque denominati, anche privi di personalità giuridica con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in misura maggioritaria per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell’ultimo triennio e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell’organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni;

➤ enti pubblici economici<sup>47</sup>.

Tutti questi enti sono tenuti ad applicare la disciplina della prevenzione della corruzione e, per quanto concerne la trasparenza, a pubblicare dati e informazioni riguardanti sia l’organizzazione

---

<sup>47</sup> L’art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013 comprende anche un’altra categoria di soggetti pubblici, gli ordini professionali ai quali è stata dedicata una sezione di approfondimento nella parte speciale del [PNA 2016](#). In tale sede, in considerazione della organizzazione e delle funzioni svolte, sono state fornite indicazioni per la nomina del RPCT e la predisposizione del PTPCT mediante l’esemplificazione di aree di rischio specifiche negli ordini e collegi professionali.

sia l'attività di pubblico interesse, nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni secondo il criterio della compatibilità e ad assicurare il diritto di accesso civico generalizzato.

L'Autorità ha fornito alcune **indicazioni** sulla **nozione di attività di pubblico interesse** sulla base della esemplificazione contenuta nell'art. 2-bis, co. 3, richiamando l'onere per ogni ente, d'intesa con l'amministrazione controllante, partecipante o vigilante di specificare nel documento contenente le misure di prevenzione della corruzione quali attività rientrano fra quelle di pubblico interesse.

➤ *Le società a controllo pubblico*

A integrazione di quanto riportato nella [delibera n. 1134/2017](#) giova sottolineare, in questa sede, alcune questioni relative alla nozione di società a controllo pubblico.

Nella delibera, l'Autorità ha approfondito la nozione di controllo per le società pubbliche, richiamando le definizioni di «*società a controllo pubblico*» e di «*controllo*» contenute nel TUSP, cui rinvia lo stesso art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013.

È stato evidenziato che, proprio per il richiamo espresso alle disposizioni del TUSP, le fattispecie riconducibili alla nozione di controllo sono quelle disciplinate all'art. 2359, co. 1, del codice civile, con riferimento alle ipotesi non solo di controllo interno (punti nn. 1 e 2), ma anche a quelle di controllo esterno (punto n. 3) ove sussistano particolari vincoli contrattuali tra la società controllante e la società controllata, a prescindere dal possesso di partecipazioni o dalla disponibilità del diritto di voto nell'assemblea della controllata da parte della controllante.

L'Autorità ha avuto modo di osservare che, affinché si configuri il controllo ai sensi dell'art. 2359, co. 1, n. 3), c.c., rileva il fatto che tra le due realtà intercorrano rapporti contrattuali, la cui costituzione e il cui perdurare rappresentino la condizione di esistenza e di sopravvivenza della capacità d'impresa della società controllata.

Una particolare attenzione merita la fattispecie in cui una **società sia partecipata da più amministrazioni**, ciascuna delle quali singolarmente non esercita il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., ma che complessivamente **detengono una quota maggioritaria del capitale sociale**.

Nella [delibera n. 1134/2017](#) l'Autorità ha evidenziato che rientrano fra le società a controllo pubblico anche quelle a controllo congiunto, ossia le società in cui il controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. è esercitato da una pluralità di amministrazioni.

L'esperienza maturata dall'Autorità nell'ambito delle attività di vigilanza e consultiva ha posto in luce che la questione della qualificazione delle società partecipate da una pluralità di pubbliche amministrazioni come società a controllo pubblico presenta alcune **incertezze interpretative** per le criticità connesse alla valutazione, spesso complessa, degli elementi caratterizzanti il controllo esercitabile dalle pubbliche amministrazioni.

Fermi restando gli orientamenti espressi sulla nozione di controllo pubblico congiunto dal Ministero dell'economia e finanze (competente per il monitoraggio della corretta attuazione della riforma delle società a partecipazione pubblica), dalla Corte dei conti e dal Consiglio di Stato,

l'Autorità ha ritenuto necessario approfondire il tema, ai soli fini dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza.

È stata pertanto adottata la [delibera n. 859 del 25 settembre 2019](#), cui si rinvia.

In particolare, nella predetta delibera l'Autorità ha formulato l'auspicio di un intervento urgente del legislatore allo scopo di chiarire i presupposti dell'esistenza del controllo pubblico in presenza di una pluralità di pubbliche amministrazioni che detengono quote del capitale sociale, nessuna delle quali in grado di esercitare un controllo individuale.

È stata inoltre sottolineata la *ratio* della normativa di prevenzione della corruzione che attiene all'esercizio imparziale di funzioni e di attività volte al perseguimento di interessi pubblici, all'esigenza di assicurare il buon andamento di attività inerenti la gestione di servizi pubblici e al corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

È stato poi precisato che nella trattazione dei singoli casi, laddove non emerga chiaramente la qualificazione di una società come a controllo pubblico, ai fini dello **svolgimento delle proprie attività di vigilanza** nei confronti di società partecipate da più amministrazioni, **l'Autorità considera la partecipazione pubblica maggioritaria al capitale sociale quale indice presuntivo della situazione di controllo pubblico**, con la conseguente applicabilità delle norme previste per le società a controllo pubblico nella l. 190/2012 e nel d.lgs. 33/2013.

**La società interessata** che intenda rappresentare la non configurabilità del controllo pubblico è tenuta a **dimostrare l'assenza del coordinamento formalizzato tra i soci pubblici**, desumibile da norme di legge, statutarie o da patti parasociali, **ovvero l'influenza dominante del socio privato**, ove presente nella compagine societaria.

➤ *Gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013*

Per quanto riguarda gli altri enti di diritto privato considerati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni per valutare la sussistenza dei requisiti ivi stabiliti ai fini della riconducibilità degli stessi alla categoria dei soggetti a controllo pubblico. Tali requisiti sono:

- il bilancio superiore a 500.000 euro;
- il finanziamento in misura maggioritaria per almeno due esercizi consecutivi nell'ultimo triennio da parte di pubbliche amministrazioni;
- la designazione della totalità dei componenti dell'organo di amministrazione o di indirizzo da parte di pubbliche amministrazioni.

In particolare, **in merito al requisito del bilancio di importo superiore a 500.000 euro**, nella [delibera n. 1134/2017](#) stato precisato che occorre prendere in esame il maggior valore tra il totale attivo dello stato patrimoniale e il totale del valore della produzione, al fine di ricomprendere quegli enti che, pur non disponendo di un attivo patrimoniale rilevante, perseguano le proprie finalità istituzionali attraverso l'utilizzo di contributi in conto esercizio o di altre forme di proventi.

A integrazione dei chiarimenti contenuti nella [delibera n. 1134/2017](#), alla luce dell'esperienza maturata dall'Autorità nell'esercizio del potere di vigilanza e tenuto conto delle indicazioni emergenti dal parere del Consiglio di Stato sullo schema di delibera<sup>48</sup>, si ritiene che **l'origine pubblica o privata del patrimonio dell'ente non sia determinante ai fini del requisito del bilancio.**

L'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, infatti, non specifica che il bilancio debba essere integrato da risorse pubbliche in misura superiore a 500.000 euro, ai fini della riconducibilità dell'ente di diritto privato a quelli compresi nell'ambito soggettivo della normativa sulla trasparenza. La **dotazione del bilancio** è considerata dal legislatore come **valore assoluto**, non correlato a risorse di provenienza pubblica, le quali invece devono essere valutate sotto il diverso profilo dell'ulteriore requisito previsto all'art. 2-bis, co. 2, concernente il finanziamento maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni. Il valore del bilancio non risulta dunque ancorato a una fonte di risorse di natura esclusivamente pubblica.

Tale interpretazione appare anche in linea con i principi dettati dal legislatore delegante all'art. 7 della l. n. 124 del 2015 e all'art. 1, co. 35, della l. 190/2012, in particolare quello relativo alla *previsione di forme di pubblicità sia in ordine all'uso di risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative*. Per i soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), proprio in ragione della compresenza delle tre condizioni ivi previste, il requisito del bilancio è idoneo a incidere sugli obblighi di trasparenza (riferiti sia all'organizzazione sia all'attività) solo se l'ente riceve un finanziamento pubblico maggioritario e la nomina dell'organo di amministrazione è interamente rimessa alle pubbliche amministrazioni, nel pieno rispetto dei criteri di delega.

Per quanto concerne il **valore del bilancio**, si fa inoltre presente che l'Autorità, nelle risposte a quesiti pervenuti e nelle istruttorie di vigilanza, ha avuto modo di chiarire che la **relativa indagine spetta in via prioritaria allo stesso ente**, il quale effettua ogni opportuno accertamento tenendo conto delle indicazioni formulate al riguardo nella [delibera n. 1134/2017](#).

Al fine di stabilire la sussistenza del requisito dell'ammontare del bilancio superiore a 500.000 euro, è pertanto necessario che le **informazioni** relative al bilancio, dirette ad attestare il possesso o la carenza del predetto requisito, **siano fornite dall'ente, a conclusione della verifica svolta**, attraverso **un'asseverazione dei propri revisori o organi di controllo**, eventualmente convalidata dall'amministrazione di riferimento.

➤ *Misure di prevenzione della corruzione e trasparenza*

Ai sensi dell'art. 1, co. 2-bis, della l. 190/2012, il PNA costituisce atto di indirizzo per l'adozione di misure integrative di quelle contenute nel modello di organizzazione e gestione eventualmente

<sup>48</sup> Nel parere del 29 maggio 2017, n. 1257, il Consiglio di Stato, Commissione Speciale, con riferimento al requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, osservava che *«le fondazioni e gli altri enti di diritto privato possono ricevere per le proprie attività istituzionali contributi anche non pubblici che potrebbero essere qualificati come contributi in conto esercizio e quindi avere solo rilevanza solo economica e non patrimoniale, o non avere altre forme di introiti. Non considerare tali poste di conto economico, che potrebbero essere importanti, escluderebbe questi enti dalla disciplina, qualora non abbiano attività patrimoniali rilevanti ai fini del calcolo del parametro»*. Il Consiglio di Stato suggeriva pertanto di considerare, con riguardo al parametro dei 500.000 euro, il maggiore valore tra quello del totale attivo dello stato patrimoniale e quello del totale del valore della produzione.

adottati ai sensi del d.lgs. 231/2001, da parte dei soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 2 del d.lgs. 33/2013.

Si rammenta che il sistema di misure organizzative previste dal d.lgs. 231/2001 e quello di misure di prevenzione della corruzione disciplinate dalla l. 190/2012, seppure entrambi finalizzati a prevenire la commissione di reati e a esonerare da responsabilità gli organi preposti ove le misure adottate siano adeguate, presentano differenze significative. In particolare, il d.lgs. 231/2001 ha riguardo ai reati commessi nell'interesse o a vantaggio della società o che comunque siano stati commessi anche nell'interesse o a vantaggio di questa. La legge 190/2012 è volta invece a prevenire reati commessi in danno della società, tenendo conto altresì dell'accezione ampia di corruzione indicata nella Parte I, § 2. del presente PNA.

In merito all'obbligo di adottare **misure** di prevenzione della corruzione a **integrazione** di quelle contenute nel modello 231, si evidenzia che, **ove sia predisposto un documento unico, la sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione ai sensi della l. 190/2012** tiene luogo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) e **deve essere adottata annualmente**, secondo le modalità previste per le pubbliche amministrazioni (cfr. Parte II, § 5. “*Adozione annuale del PTPC*”). Ciò in quanto **il carattere dinamico del sistema di prevenzione di cui alla l. 190/2012 richiede una valutazione annuale dell'idoneità delle misure** a prevenire il rischio rispetto alle vicende occorse all'ente nel periodo di riferimento. Diversamente, il modello 231, che risponde ad altri scopi, è aggiornato solo al verificarsi di determinati eventi, quali la modifica della struttura organizzativa dell'ente o di esiti negativi di verifiche sull'efficacia.

In assenza del modello 231, l'ente adotta il documento contenente le misure di prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa.

Si richiama inoltre quanto precisato nella Parte II, § 4. “*La trasparenza*” e nella Parte IV, § 9 “*Il RPCT*” del presente PNA in merito alla irrilevanza di eventuali certificazioni di qualunque genere rilasciate da soggetti terzi ai fini della valutazione circa l'idoneità delle misure integrative del modello 231, o del documento che tiene luogo al PTPCT, essendo rimesso il relativo accertamento in via esclusiva in capo ad ANAC.

In via generale nelle Linee guida di cui alla [delibera n. 1134/2017](#) sono state date indicazioni relative alle misure di prevenzione della corruzione concernenti:

- l'analisi del contesto e della realtà organizzativa dell'ente per la individuazione e gestione del rischio di corruzione;
- il coordinamento fra i sistemi di controlli interni,
- l'integrazione del codice etico avendo riguardo ai comportamenti rilevanti ai fini della prevenzione della corruzione;
- la verifica delle cause ostative al conferimento di incarichi ai sensi del d.lgs. 39/2013 e, con riferimento alle società a controllo pubblico, del d.lgs. 175/2016;
- il divieto di *pantouflage* previsto all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, da considerare all'atto di assunzione di dipendenti pubblici cessati dal servizio;
- la formazione;

- la tutela del dipendente che segnala illeciti;
- la rotazione o misure alternative.

In aggiunta agli indirizzi forniti nelle citate Linee guida si evidenzia quanto segue:

- per quanto riguarda la **rotazione** o misure alternative che possano sortire analoghi effetti (come ad esempio la segregazione delle funzioni) le **raccomandazioni formulate nella parte III del presente PNA valgono**, compatibilmente con le esigenze organizzative di impresa, anche per gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, d.lgs. 33/2013 con riferimento ai soggetti che nei predetti enti sono preposti con un certo grado di stabilità allo svolgimento di attività di pubblico interesse;
- per quanto riguarda *il pantouflage* e, in particolare, sull'art. 21 del d.lgs. 39/2013 sull'individuazione dei dipendenti destinatari del divieto di *pantouflage*<sup>49</sup>:
  - negli enti di diritto privato in controllo, regolati o finanziati, definiti dal d.lgs. 39/2013, sono certamente sottoposti al divieto di *pantouflage* gli amministratori e i direttori generali, in quanto muniti di poteri gestionali;
  - non sembra consentita una estensione del divieto ai dipendenti, attesa la formulazione letterale del citato art. 21 che fa riferimento solo ai titolari di uno degli incarichi considerati dal d.lgs. 39/2013;
  - il divieto di *pantouflage* non si estende ai dirigenti ordinari. Al riguardo, si rammenta che nelle linee guida di cui alla [delibera n. 1134/2017](#), con riferimento alle società in controllo e agli obblighi previsti all'art. 14 del d.lgs. 33/2013, è stata operata una distinzione fra i direttori generali, dotati di poteri decisionali e di gestione, e la dirigenza ordinaria, che, salvo casi particolari, non risulta destinataria di autonomi poteri di amministrazione e gestione. Coerentemente a tale indicazione, i dirigenti ordinari sono esclusi dall'applicazione dell'art. 53, co.16-ter, del d.lgs. 165/2001, a meno che, in base a statuto o a specifiche deleghe, siano stati loro attribuiti specifici poteri autoritativi o negoziali;
- con riferimento al *whistleblowing*, con la legge n. 179 del 2017, che ha sostituito l'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 modificando la disciplina per la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblower*), detta tutela è stata estesa espressamente anche ai dipendenti degli enti di diritto privato a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2359 del codice civile. Per l'approfondimento della disciplina, si rinvia alla Parte IV, § 8. "Attività e poteri del RPCT" del presente PNA e alle Linee guida di ANAC di prossima adozione.

#### ➤ *Trasparenza*

---

<sup>49</sup> L'art. 21 del d.lgs. 39/2013 così recita: «Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico.».

Le società e gli enti specificati all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013 sono tenuti al rispetto della disciplina sulla trasparenza, con riguardo ai dati, documenti e informazioni attinenti sia all'organizzazione, sia all'attività di pubblico interesse svolta, secondo il criterio della compatibilità.

Come accennato nella parte I del presente PNA, ad avviso dell'Autorità, **la compatibilità** degli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni va valutata **non con riguardo a ogni singolo ente, bensì con riferimento a tipologie di enti** tenendo conto delle caratteristiche organizzative, delle funzioni e delle attività proprie delle diverse categorie.

Alcuni adattamenti sono indicati nella tabella esemplificativa degli obblighi di pubblicazione allegata alla [delibera n. 1134/2017](#). Nella delibera sono inoltre richiamati gli obblighi di pubblicazione introdotti dal d.lgs. 175/2016 per le società a controllo pubblico.

#### ➤ *Il RPCT*

Per quanto riguarda la nomina del RPCT, la **scelta è rimessa all'organo di indirizzo** della società, consiglio di amministrazione o altro organo con funzioni equivalenti.

L'Autorità ha ritenuto che le funzioni di RPCT debbano essere svolte da un **dirigente in servizio della società**, stante il divieto, stabilito all'art. 1, co. 8, della l. 190/2012, di affidare l'attività di predisposizione del PTPCT a soggetti estranei all'amministrazione.

Nell'ambito **dell'esperienza maturata** dall'Autorità, si è riscontrata spesso una **carenza organizzativa** nelle società ed enti di diritto privato a controllo pubblico, in cui a fronte di **rilevanti e molteplici attività** riconosciute e di gestione di ingenti risorse pubbliche **non corrisponde una adeguata struttura** in termini di dotazione di personale, che a volte è addirittura assente. Siffatte situazioni comportano inevitabili criticità anche nell'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione, in disparte eventuali considerazioni, con riguardo alle società, sulla conformità alle disposizioni del TUSP.

Una delle **principali difficoltà** segnalate nelle richieste di chiarimenti rivolte all'Autorità attiene alla **individuazione del RPCT da parte degli enti e società di piccole dimensioni** con organici estremamente ridotti, in cui le figure che avrebbero le competenze per ricoprire l'incarico si trovano in una posizione di incompatibilità, essendo impegnate in settori esposti a rischio corruttivo o destinatarie di procedimenti penali/disciplinari. Casi limite si configurano laddove è stato rappresentato all'Autorità che la società/ente è del tutto priva di personale.

In proposito, **si rinvia alle soluzioni organizzative prospettate nelle linee guida** di cui alla [delibera n. 1134/2017](#). In particolare, **ove la società sia priva di dirigenti o i dirigenti siano in numero limitato** e risultino tutti assegnati allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo, l'incarico di RPCT può essere affidato a un profilo non dirigenziale che garantisca comunque le competenze adeguate. In tale ipotesi, il consiglio di amministrazione o l'amministratore esercitano una vigilanza stringente sulle attività del soggetto incaricato. Viene anche considerata l'ulteriore opzione, **seppure in circostanze eccezionali, di affidare l'incarico di RPCT a un amministratore privo di deleghe gestionali**. Per le società di ridotte dimensioni appartenenti a un gruppo societario è suggerita la possibilità di nominare almeno un

**referente del RPCT della capogruppo**, nel caso sia stata predisposta un'unica programmazione delle misure di prevenzione ai sensi della l. 190 del 2012.

L'Autorità ha inoltre ritenuto di **escludere che il RPCT possa far parte dell'Organismo di vigilanza (OdV)**, nominato ai sensi del d.lgs. 231/2001 con compiti di vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del modello di organizzazione e gestione, considerate le diverse funzioni attribuite dalle rispettive normative di riferimento. Si raccomanda comunque un **costante coordinamento** nello svolgimento delle **attività poste in capo al RPCT e all'OdV**.

Nell'ambito dell'attività consultiva, l'Autorità ha poi avuto modo di osservare che, alla luce anche di quanto disposto all'art. 6, co. 4-*bis*, del d.lgs. 231/2001, ove è stabilito che nelle società di capitali il collegio sindacale possa svolgere le funzioni dell'OdV, l'affidamento **dell'incarico di RPCT a un componente del collegio sindacale non sia coerente con l'orientamento formulato nella [delibera n. 1134/2017](#)**.

Le considerazioni espresse nella citata delibera sulla distinzione fra le attribuzioni degli organi di controllo e quelle del RPCT possono, infatti, essere confermate anche con specifico riguardo, nelle società per azioni, ai doveri e ai poteri del collegio sindacale (disciplinati all'art. 2403 e ss. codice civile), organo cui spetta la funzione di vigilanza sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento. L'attività di vigilanza è volta, fra l'altro, ad accertare che gli atti adottati dagli amministratori non siano estranei all'oggetto sociale, non manifestino imprudenza o imperizia e non compromettano l'integrità del patrimonio sociale. Al collegio sindacale possono essere attribuite anche le funzioni di controllo contabile ai sensi dell'art. 2409-*bis* cod. civ.

La soluzione in merito alla individuazione del RPCT è a ogni modo rimessa all'autonomia organizzativa propria di **ciascuna società/ente**, sulla base di un'adeguata motivazione in ordine alla scelta.

Il RPCT elabora le misure di prevenzione considerando, nell'ambito della gestione del rischio, le attività esposte al rischio di corruzione, fra cui innanzitutto le aree generali (cfr. Allegato 1 § 3.2. "*Analisi del contesto interno*" al presente PNA) cui si aggiungono le aree specifiche individuate in base alle caratteristiche organizzative e funzionali dell'ente, tenendo anche conto dei fenomeni di cattiva amministrazione riscontrati e di quanto emerso, fra l'altro, in provvedimenti giurisdizionali

Si raccomanda altresì il coordinamento fra il sistema di controllo interno previsto dal modello 231 con quello per la prevenzione di rischi di corruzione di cui alla l. 190/2012, nonché il coordinamento tra le funzioni del RPCT e quelle degli altri organismi di controllo.

#### ➤ *Le amministrazioni controllanti*

Si richiama l'attenzione delle amministrazioni controllanti a esercitare compiti di impulso e di vigilanza sull'adozione delle misure di prevenzione da parte degli enti di diritto privato in controllo pubblico. Il PTPCT dell'amministrazione prevede le azioni concrete e verificabili relative ai predetti compiti.

La vigilanza dell'amministrazione controllante è ancor più stringente nei confronti di enti che risultano privi di personale e per i quali occorre promuovere le modifiche organizzative necessarie allo scopo di assicurare comunque la predisposizione delle misure di prevenzione per arginare eventuali rischi corruttivi e mappare i processi della società.

In via eccezionale e tenuto conto della anomalia di tali assetti organizzativi, nei casi in cui l'ente sia privo di organico e continui tuttavia a svolgere attività di pubblico interesse, il PTPCT dell'amministrazione controllante potrebbe contenere le misure di prevenzione relative all'attività dell'ente e le funzioni di monitoraggio e vigilanza sulla corretta attuazione delle stesse potrebbero essere poste in capo al RPCT dell'amministrazione.

Nella [delibera n. 1134/2017](#) si sottolinea inoltre la rilevanza della ricognizione che le amministrazioni devono effettuare per adempiere all'obbligo di pubblicazione previsto all'art. 22, co. 1, del d.lgs. 33/2013 concernente la lista degli enti pubblici vigilati, degli enti di diritto privato in controllo pubblico e delle società in cui detengono partecipazioni anche minoritarie, e i relativi dati specificati all'art. 22, co. 2.

## 1.2. Società partecipate ed enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013

Le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni non in controllo, come definite dal d.lgs. 175/2016, e le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, anche privi di personalità giuridica, che, fermo restando il requisito del bilancio superiore a 500.000 euro, esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici, sono sottoposti, secondo il criterio della compatibilità, ai soli obblighi di trasparenza previsti per le pubbliche amministrazioni, limitatamente ai dati e documenti inerenti l'attività di pubblico interesse.

In coerenza con quanto osservato in merito ai requisiti indicati all'art. 2-bis, co. 2, per le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, ai fini dell'applicazione degli obblighi di trasparenza attenuati il requisito del bilancio va apprezzato non in modo isolato, ma congiuntamente alla valutazione dell'attività di pubblico interesse, ovvero dell'esercizio di funzioni amministrative o dell'espletamento di attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o della gestione di servizi pubblici.

Si evidenzia inoltre che nella [delibera n. 1134/2017](#) l'Autorità ha ritenuto di interpretare estensivamente il riferimento ai soggetti di diritto privato contenuto al co. 3, a prescindere dalla partecipazione pubblica al capitale. I soggetti cui si applica la normativa sulla trasparenza sono le associazioni, le fondazioni e altri enti interamente privati – anche in forma societaria – non partecipati dalle pubbliche amministrazioni, che abbiano un bilancio superiore a 500.000 euro e che svolgano attività di pubblico interesse. Il profilo relativo alle caratteristiche dimensionali prescinde dunque dalla provenienza di risorse pubbliche.

Per i soggetti individuati all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013 non è prevista l'adozione del PTCP e di altre misure di prevenzione della corruzione.
--

Si ribadisce, tuttavia, l'auspicio espresso nella [delibera n. 1134/2017](#) che le amministrazioni partecipanti, pur prive di strumenti di diretta influenza sui comportamenti delle società e degli enti, promuovano l'adozione di misure di prevenzione della corruzione eventualmente integrative del modello 231, ove esistente, o l'adozione del modello 231 ove mancante.

**ALLEGATO 1 – Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi**

**ALLEGATO 2 – Rotazione “ordinaria” del personale**

**ALLEGATO 3 – Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT**