



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A.A. 2024-2025

CORSO DI DIRITTO DELL'ANTICORRUZIONE

Modulo di Diritto amministrativo

Prof. Simona D'Antonio

Strategie e piani per la prevenzione della corruzione

Il «rischio» di corruzione

- La strategia di prevenzione richiede di concepire la corruzione come un «fattore di rischio».
- Sono necessarie la mappatura (risk assessment) e la gestione (cioè minimizzazione) del rischio (risk management).
- Tali attività, nel modello italiano, avvengono mediante l'adozione, da parte di ogni P.A., di un proprio piano di prevenzione della corruzione.
- Esperienze di piani di gestione del rischio di corruzione si rinvencono anche in altri Paesi (si parla di piani di integrità, che in alcuni casi sono decentrati, in altri sono nazionali).

La specificità del modello italiano

- Precedenti a livello internazionale
 - Public Sector Integrity (OCSE, 2005)
 - Guida tecnica alla Convenzione UNCAC (2009)
- Precedenti in ambito italiano
 - Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ex d. lgs. n. 150/2009
 - Modelli organizzativi previsti in materia di responsabilità amministrativa (o «da reato») delle imprese ex d. lgs. n. 231/2001
- L'idea del legislatore italiano è di trasferire alle PP.AA. il modello della responsabilità sociale d'impresa.

II PNA

- È al centro della strategia di prevenzione della corruzione
- È disciplinato dalla l. n. 190/2012 come modificata dal d. lgs. n. 97/2016 → c. 2-bis
- Durata triennale e aggiornamento annuale.
- Atto di indirizzo per le PP.AA. ai fini dell'adozione dei PTPC → natura regolatoria, analoga alle direttive (parzialmente vincolante: è possibile discostarsene motivando).
- Contenuto: individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi, precisando obiettivi, tempi e modalità di attuazione delle misure previste.
- Funzione non solo di indicazione metodologica per la redazione dei PTPC, ma anche di supporto nella individuazione dei rischi e delle misure da adottare.

Procedimento di adozione del PNA

- Predisposto dal DFP (Dipartimento della Funzione Pubblica) e approvato dall'ANAC (così nella versione originaria della l. n. 190/2012) → scelta politica di coinvolgere il titolare dell'indirizzo politico-amministrativo e un organismo indipendente.
- Il d.l. n. 90/2014 ha trasferito all'ANAC tutte le funzioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.
- La legge Severino, dopo le modifiche introdotte dal d. lgs. n. 97/2016, stabilisce ora che l'adozione del PNA spetta all'ANAC, ma secondo un procedimento che prevede la partecipazione di altre amministrazioni.

...segue

- L'ANAC deve infatti sentire il Comitato interministeriale e la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali: parere obbligatorio ma non vincolante, che può essere disatteso con adeguata motivazione.
- Per i PNA 2016 e 2019 è stata seguita una procedura più articolata che ha coinvolto rappresentanti di istituzioni pubbliche e private e ha sottoposto la bozza di piano a consultazione pubblica, per poi acquisire i suddetti pareri.

Destinatari del PNA → soggetti tenuti ad adottare i PTPC

- Ai sensi del **c. 2-bis** della l. n. 190/2012, inserito dal d. lgs. n. 97/2016, il PNA è atto di indirizzo per:
 - le PP.AA. ex art. 1, c. 2, d. lgs. n. 165/2001
 - gli altri soggetti ex art. 2-bis, **c. 2**, d. lgs. n. 33/2013 →
 - a) gli enti pubblici economici e gli ordini professionali;
 - b) le società in controllo pubblico, escluse le quotate;
 - c) enti privati con bilancio superiore a € 500.000, finanziati in modo maggioritario da PP.AA., nei quali i componenti dell'organo di amministrazione siano designati da PP.AA.

Dubbio interpretativo

- Un dubbio è rimasto per i soggetti richiamati dall'art. 2-bis, c. 1, d. lgs. n. 33/2013: le autorità portuali e le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.
- L'ANAC ha ritenuto che tali ultimi soggetti siano tenuti ad adottare i PTPC .

➤ Enti privati

- *Ratio* dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione agli enti privati controllati o partecipati da PP.AA.: i loro agenti sono equiparati ai pubblici funzionari ai fini dei reati contro la P.A.
- L'ANAC con linee guida del 2015 aveva distinto tra enti controllati (tenuti ad adottare i PTPC) ed enti partecipati (non tenuti).
- Il d. lgs. 97/2016 ha fatto chiarezza innestando nella l. n. 190/2012 il c. 2-bis, che richiama l'art. 2-bis, c. 2, d. lgs. n. 33/2013.

...segue

- Sono esentati dall'obbligo di adottare i PTPC altri enti privati pure partecipati da PP.AA. ma non aventi tutti i requisiti previsti dalle citate disposizioni.
- Per questi enti privati le linee guida ANAC 2017 raccomandano di inserire, all'interno del modello 231, misure preventive dei rischi corruttivi.

La struttura del PNA: evoluzione

- Il PNA 2013 era costituito da una parte introduttiva e una parte operativa, distinta in tre sezioni:
 - 1) obiettivi strategici e azioni previste nel periodo di riferimento (2013-2016);
 - 2) direttive per l'applicazione delle misure di prevenzione;
 - 3) direttive circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni da trasmettere al DFP.
- Obiettivi strategici: ridurre l'opportunità che si manifestino casi di corruzione; aumentare la possibilità di scoprire casi di corruzione; creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

...segue

- Aggiornamento per il 2015:
 - è stato posto maggiormente l'accento sull'individuazione dei rischi e dei relativi rimedi;
 - parte generale (modalità di approvazione, ruolo del responsabile della prevenzione, formazione, etc.) e parte speciale (con due approfondimenti: sanità e contratti pubblici)
- PNA 2016: parte generale e parte speciale (con 7 approfondimenti: piccoli comuni, città metropolitane, ordini e collegi professionali, istituzioni scolastiche, tutela e valorizzazione dei beni culturali, governo del territorio e sanità)
- PNA 2019: sola parte generale.

PTPC: struttura e contenuto

- Durata triennale, con aggiornamento annuale
- Tipico documento di programmazione: obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.
- Contenuto:
 1. Mappatura delle aree a rischio corruzione (la legge individua già: concessioni e autorizzazioni, procedure di evidenza pubblica, sovvenzioni, concorsi, progressioni di carriera) e dei procedimenti che ricadono in ciascuna area (individuazione delle fasi più esposte).
 2. Misure per sterilizzare i rischi (la legge menziona la rotazione del personale) da individuare anche su proposta dei dirigenti degli uffici interessati.

... segue

- Sistemi di formazione dei dipendenti
- Sistemi di attuazione e controllo delle decisioni prese in funzione di prevenzione
- Obblighi di informazione a carico di dipendenti e dirigenti nei confronti del RPC
- Modalità di monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti e dei rapporti tra la P.A. e i soggetti contraenti, beneficiari di autorizzazioni e vantaggi economici
- Obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli di legge
- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI), che oggi (dal 2016) è una sezione del PTPC.
- Indicazione del responsabile della trasparenza (che coincide con il RPC).

La rotazione del personale

- Spostamento, periodico o occasionale, di dipendenti dall'ufficio o servizio cui sono preposti ad un altro.
- **Rotazione «straordinaria»** (art. 16, c. 1, lett. l-quater, TUPI) nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte corruttive: obbligo di avviare una verifica, al termine della quale si potrà procedere a rotazione o meno.
- Rotazione «ordinaria»: i dirigenti e i funzionari delle aree a rischio possono essere sottoposti a periodica rotazione, secondo criteri definiti dall'ANAC; il RPC, d'intesa con il dirigente competente, verifica l'effettiva rotazione.

...segue

- L'ANAC, nei PNA, ha definito limiti soggettivi ed oggettivi, e ha sottolineato il ruolo della formazione del personale.
- Nel PTPC occorre effettuare una programmazione pluriennale della rotazione degli incarichi, indicando periodicità e criteri ed informandone le organizzazioni sindacali.
- I PNA individuano anche i casi in cui la rotazione non è possibile (ad es. piccoli enti), suggerendo eventuali misure compensative.
- L'ANAC, vigilando sui PTPC, può verificare se e come le amministrazioni programmano ed attuano la misura della rotazione.

Procedimento di adozione del PTPC

- Predisposto dal RPC sulla base degli obiettivi e delle direttive individuati dall'organo di governo e da quest'ultimo approvato.
- Negli enti locali il RPC può richiedere il supporto della Prefettura.
- Le misure da assumere possono essere individuate sulla base delle proposte dei dirigenti.
- Nelle amministrazioni più estese il supporto dei dirigenti dei singoli uffici sarà molto utile per la fase di mappatura dei rischi (cfr. art. 16 TUPI)
- Non è escluso che il responsabile interloquisca con la società civile.
- L'elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti esterni all'amministrazione.

...segue

- Il RPC sottopone il piano all'organo di indirizzo politico, che potrà interloquire con il primo o apportare direttamente modifiche.
- L'approvazione deve intervenire entro il 31 gennaio di ogni anno.
- Possibili accordi ex art. 15 l. n. 241/1990 tra enti di minori dimensioni per definire congiuntamente il PTPC.
- Una volta approvato, il piano va pubblicato sul sito istituzionale, nella sezione amministrazione trasparente, ed inviato all'ANAC.

IL PIAO

- Il d.l. 9.6.2021, n. 80, conv. in l. 6.8.2021, n. 113 ha prescritto l'adozione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (c.d. PIAO) alle amministrazioni con più di 50 dipendenti (escluse le scuole).
- Il PIAO ha durata triennale, con aggiornamento annuale, ed assorbe una serie di piani dapprima distinti: piano dei fabbisogni del personale; piano delle azioni concrete; piano per l'utilizzo delle dotazioni strumentali; piano della performance; piano di prevenzione della corruzione; piano per il lavoro agile; piano delle azioni positive.
- Di conseguenza, il PTPC è ora una sezione del PIAO.

II RPC

- L'individuazione di questa figura è coerente con l'obiettivo di responsabilizzare le singole amministrazioni. Non sarebbe stato sufficiente un ruolo di vigilanza accentrato in capo ad ANAC.
- Sono figure di riferimento per gli organi di indirizzo politico e per i dipendenti chiamati ad attuare la strategia di prevenzione.
- Non è un «capro espiatorio», ma un soggetto dotato di reale capacità di incidere sull'attività dell'amministrazione di appartenenza.
- È decisivo il supporto degli organi di indirizzo politico, oltre che la disponibilità di struttura e mezzi.
- Non deve interpretare il suo ruolo in modo formalistico e burocratico ma deve interagire con gli altri soggetti.

Requisiti e nomina

- La nomina spetta all'organo di indirizzo politico
- Deve trattarsi di dirigente di prima fascia o segretario comunale
- Dopo il d. lgs. n. 97/2016 può non essere un dirigente; negli enti locali sarà di norma il segretario o il dirigente apicale.
- I PNA 2016 e 2019 forniscono indicazioni: preferenza per il personale dirigenziale e per i dirigenti interni; persona dalla condotta integerrima comprovata; evitare conflitti di interesse; la durata dovrebbe coincidere con quella dell'incarico dirigenziale; adeguato supporto di risorse umane e finanziarie; possibile una rete di referenti ma solo per strutture molto estese.
- Negli enti privati le funzioni di RPC non possono essere affidate ad un componente dell'organismo di vigilanza ex d. lgs. 231.

Poteri ed obblighi

- Trasparenza: dal 2016 il RPC è anche responsabile della trasparenza → RPCT
- Inconferibilità e incompatibilità degli incarichi: rinvio.
- PTPC: il responsabile lo predispone e poi lo sottopone all'approvazione dell'organo di indirizzo politico. Inoltre:
 - vigila perché sia rispettato e costantemente aggiornato;
 - segnala all'organo di indirizzo politico e all'OIV le disfunzioni inerenti l'attuazione delle misure di prevenzione, indicando altresì i nominativi dei dipendenti inadempienti agli uffici competenti per l'azione disciplinare;

...segue

- a tal fine il PTPC deve prevedere obblighi di informazione nei confronti del RPC;
- propone modifiche al piano, ove necessarie;
- accerta l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici più esposti al rischio di corruzione;
- individua il personale da coinvolgere in programmi di formazione;
- redige la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta e, se richiesto dall'organo di indirizzo politico, riferisce sull'attività svolta.

Poteri di vigilanza del RPC

- Una delibera ANAC 2018 precisa i limiti dei poteri del RPC in sede di accertamento di disfunzioni: non può accertare responsabilità individuali, ma può e deve verificare se la disfunzione imponga un intervento di aggiornamento del PTPC;
- deve invece comunicare quanto accertato agli organi competenti, sia interni che esterni all'amministrazione;
- può chiedere informazioni per iscritto ai dirigenti degli uffici, nonché atti e documenti; può svolgere audizioni di dipendenti; il tutto al solo fine di ricostruire i fatti oggetto della segnalazione.

Responsabilità e sanzioni: 1° caso

- L. n. 190/2012, art. 1, cc. 12 e 14: sanzioni conseguenti a comportamenti *prima facie* non ascrivibili al responsabile; in realtà sono punite sue omissioni.
- Art. 1, c. 12: commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato: il RPC si può difendere dimostrando di avere predisposto il Piano prima della commissione del fatto, di averne segnalato l'inefficacia in occasione dell'aggiornamento e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dell'atto.

...segue

- Se riconosciuto colpevole, risponderà a titolo di:
 - responsabilità dirigenziale ex art. 21 TUIP;
 - responsabilità disciplinare, con sospensione dal servizio e privazione della retribuzione da uno a sei mesi;
 - responsabilità per danno erariale e all'immagine della P.A.

2° caso

- Art. 1, c. 14: ripetute violazioni del piano da parte di singoli dipendenti della P.A. (i quali ne rispondono a titolo personale per illecito disciplinare). Se sono violazioni plurime, avvenute in un contesto temporale ravvicinato, ne risponde il RPC a titolo di responsabilità dirigenziale e, per omesso controllo, disciplinare, a meno che non provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e di avere vigilato sull'osservanza del piano.
- Qui la sanzione applicabile non è predeterminata, ma sarà individuata da ciascuna P.A. in relazione alla concreta gravità del fatto.

Tutela del RPC contro misure discriminatorie

- Il RPC è un soggetto interno all'amministrazione.
- Il rischio è che sia scelto secondo criteri di fedeltà e manchi di indipendenza.
- Deve vigilare sull'amministrazione ma è nominato e revocabile da parte di soggetti potenzialmente oggetto dell'attività di controllo.
- Il secondo rischio è che il RPC paghi un prezzo sul piano personale e professionale qualora abbia svolto in modo indipendente le sue prerogative.
- Per evitarlo sono stati previsti tre rimedi →

→ 3 rimedi

- 1) La revoca del segretario comunale e provinciale deve essere comunicata dal prefetto all'ANAC e resta sospesa per 30 giorni, dopo i quali acquista efficacia a meno che l'ANAC non ritenga che sia correlata alle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione.
- 2) La revoca dell'incarico di vertice o dirigenziale attribuito al RPC deve essere comunicata all'ANAC, la quale entro 30 giorni può chiedere all'amministrazione di riesaminare l'atto qualora rilevi una correlazione con l'attività anticorruzione.
- 3) Eventuali misure discriminatorie nei confronti del RPC possono essere segnalate all'ANAC, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo politico e presentare richiesta di riesame *ut supra*.

Poteri di vigilanza e controllo dell'ANAC

- L'ANAC dispone di poteri di vigilanza e controllo non solo sugli aspetti formali (esistenza dei piani) ma anche sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure di prevenzione ivi previste;
- a tal fine è dotata di poteri ispettivi.
- Ai sensi del d.l. n. 90/2014 può irrogare una sanzione amministrativa (min. € 1000/max. € 10.000) in caso di omessa adozione del PTPC da parte del soggetto obbligato (RPC e titolari degli organi di indirizzo).
- All'omessa adozione sono equiparati l'omesso aggiornamento annuale e l'adozione di piani «fotocopia» o del tutto privi di misure.
- Il procedimento di vigilanza può essere avviato d'ufficio o su segnalazione.
- Al termine dell'istruttoria, può emanare raccomandazioni, segnalazioni o un provvedimento d'ordine con cui impone determinate misure di prevenzione, previste dal PNA o dal PTPC ma rimaste inattuato.