

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e la figura del Responsabile

Three-year corruption prevention and transparency plan and role of the R.P.C.T.

Carmela Incarnato¹, Margherita Esposito²

¹Dottoressa abilitata all'esercizio della professione forense

²Dottoressa abilitata all'esercizio della professione forense

Informazioni sull'articolo

ABSTRACT

Keywords:

Corruzione
Cattiva amministrazione
Pubblica amministrazione
Piano nazionale anticorruzione
Piano triennale di prevenzione della corruzione
ANAC
R.P.C.T.

Il fenomeno dell'illegalità e della maladministration all'interno delle Pubbliche Amministrazioni ha indotto il Legislatore ad intervenire ed emanare la Legge 190/2012, la c.d. legge Anticorruzione, che ha introdotto novità importanti in materia, prevedendo misure atte a contrastare il fenomeno della corruzione. Ma tali novità, che andremo ad esaminare nello specifico, alla lunga sono stati davvero produttivi di effetti? Cercheremo di dare una risposta a questa domanda, analizzando quelli che sono, sia a livello nazionale che territoriale, gli strumenti previsti: il Piano Nazionale Anticorruzione e il Piano triennale di prevenzione della corruzione, e le figure preposte al loro rispetto, l'ANAC e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Keywords:

Corruption
Maladministration
Public administration
National Anti-corruption Plan
Three-year corruption prevention plan
ANAC
R.P.C.T.

The phenomenon of illegality and maladministration within the Public Administrations led the Legislator to intervene and issue Law 190/2012, the so-called Anticorruption law, which introduced important innovations on the subject, providing for measures to combat the phenomenon of corruption. But these innovations, which we will examine specifically, were they really productive in the long run? We will try to answer this question, analyzing what are, both nationally and territorially, the instruments provided: the National Anti-Corruption Plan and the Three-Year Corruption Prevention Plan, and the figures responsible for their compliance, ANAC and the Head of Corruption Prevention and Transparency.



Autore corrispondente:

Carmela Incarnato
Dottoressa abilitata all'esercizio della professione forense
E-mail: carmen.incarinato93@gmail.com

Sommario: **1.** Il fenomeno della corruzione all'interno della P.A. - **2.** I principi costituzionali di imparzialità, buon andamento e trasparenza della macchina amministrativa - **2.1** Il principio di accesso civico e il nuovo "FOIA" - **3.** La legge 6 novembre 2012, n. 190: "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" - **3.1** Gli Organi Responsabili della trasparenza e prevenzione della corruzione - **3.1.1** L'ANAC: Autorità Nazionale Anticorruzione - **3.1.2** Il ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) - **3.1.2.2** Responsabilità e

sanzioni del RPCT - **3.1.2.3** Misure Repressive: le disposizioni in materia presenti nel Codice Penale - **3.2** Gli strumenti per la tutela della P.A. contro la corruzione e l'illegalità nella PA - **3.2.1** Il PNA: il Piano Nazionale Anticorruzione - **3.2.2** Il PTPC: il piano triennale di prevenzione della corruzione - **3.2.3** Altri strumenti di prevenzione della corruzione - **4. Conclusioni**

Summary: **1.** The phenomenon of corruption within the Public Administration - **2.** The constitutional principles: transparency, impartiality and good performance of the administrative machinery - **2.1** The principle of civic access and the new "FOIA" - **3.** The law 6 November 2012, n. 190: "Provisions for the prevention and repression of corruption and illegality in the public administration" - **3.1** The role of responsible for transparency and prevention of corruption - **3.1.1** ANAC: National Anti-corruption Authority - **3.1.2** The role of the Head of Corruption Prevention and Transparency (RPCT) - **3.1.2.2** Responsibilities and sanctions of the RPCT - **3.1.2.3** Repressive measures: the provisions on the subject present in the Criminal Code - **3.2** The tools for the protection of the Public Administration against corruption and illegality in the PA - **3.2.1** The PNA: the National Anti-corruption Plan - **3.2.2** The PTPC: the three-year corruption prevention plan - **3.2.3** Other corruption prevention tools - **4. Conclusions**

1. IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE ALL'INTERNO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La disciplina della corruzione, contenuta tra gli artt. 318 e 322 del codice penale, indica il *pactum sceleris*, o accordo, tra un funzionario pubblico ed un soggetto privato, attraverso cui il primo riceve indebitamente dal secondo, o ne accetta la promessa, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, durante l'esercizio della pubblica funzione.

Il fenomeno corruttivo, dunque, nasce dalla violazione dei doveri legati all'esercizio della pubblica funzione, dal malfunzionamento dell'apparato amministrativo e dalla conseguente lesione dell'interesse collettivo a un'Amministrazione che persegue i principi costituzionali di trasparenza, imparzialità e buon andamento. Una scarsa trasparenza e la mancanza di controlli interni adeguati, infatti, compromettono l'integrità dell'azione amministrativa.

Dal punto di vista normativo, tra i più importanti interventi legislativi in materia di lotta alla corruzione si richiamano la legge 6 novembre 2012 n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione", il Testo Unico sulla Trasparenza amministrativa, d.lgs. n.33/2013, la normativa FOIA introdotta con d.lgs. 97 del 2016 che è parte integrante del processo di riforma della Pubblica Amministrazione intervenuto con la Legge n. 124/2015.

La legge Anticorruzione n. 190 del 2012, cd. Legge Severino, persegue il duplice obiettivo di contrastare la corruzione all'interno della macchina amministrativa in senso più repressivo¹, e di adeguare l'ordinamento italiano agli obblighi assunti sul piano internazionale². L'ordinamento italiano, infatti, si è orientato verso un sistema di prevenzione che, a livello centrale, si basa sul Piano Nazionale Anticorruzione, adottato dall'ANAC, mentre, a livello di singola amministrazione, sui Piani triennali di prevenzione della corruzione.³

Le misure normative di contrasto alla corruzione, dunque, hanno riguardato la prevenzione di fenomeni corruttivi, nonché dei casi di maladministration, oltre agli interventi nel settore della repressione penale.⁴

I soggetti coinvolti all'interno della macchina amministrativa nella lotta al fenomeno della corruzione sono, a livello centrale, l'Autorità Nazionale Anticorruzione⁵, che adotta il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) con funzioni di prevenzione e contrasto attraverso poteri di vigilanza, controllo e sanzione; il Prefetto,

¹ Da un lato, infatti, sono stati innalzati i minimi edittali previsti per i reati di peculato (art. 314 c.p.), abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), concussione (art. 317 c.p.), corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.); dall'altro, la fattispecie della concussione è stata oggetto di uno spaccettamento rispetto alle due condotte originariamente disciplinate all'art. 317 del codice penale, che oggi contiene il riferimento alla sola concussione intesa come "costrizione", e non anche "all'induzione" oggetto, invece, della disciplina prevista all'art. 319 quater c.p.

² La legge di riforma in materia di corruzione si ispira alla "Convenzione di Merida" delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116, alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999, ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110 e al rapporto redatto dal GRECO, "Group of States against corruption", istituito in seno al Consiglio di Europa, con il quale gli Stati membri sono stati invitati ad adottare un regime sanzionatorio di misure dissuasive contro la corruzione.

³ Camera dei Deputati, "Prevenzione della corruzione e Anac", 20 settembre 2019.

⁴ Camera dei Deputati, "Prevenzione della corruzione e Anac", 20 settembre 2019.

⁵ L'autorità è stata istituita con la Legge 6 novembre 2012, n. 190 ed ha assorbito le funzioni e le competenze della Commissione indipendente per la valutazione, trasparenza ed integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

con funzioni di supporto tecnico ed informativo per gli enti locali nella stesura dei Piani Triennali di prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT); la Corte dei Conti, con funzioni giurisdizionali e di controllo relativamente alla contabilità pubblica e al possibile danno erariale.

All'interno delle singole amministrazioni, invece, i soggetti coinvolti nella lotta alla corruzione sono l'Organo di indirizzo politico, con il compito di definire gli obiettivi strategici in materia di anticorruzione e di approvazione dei Piani Triennali di prevenzione (PTPCT); il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza con l'importante funzione di proposta dei Piani Triennali, nonché di segnalazione di fenomeni corruttivi agli uffici disciplinari; gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), con la particolare funzione di valutazione delle performance dei dipendenti.

2. I PRINCIPI COSTITUZIONALI DI IMPARZIALITÀ, BUON ANDAMENTO E TRASPARENZA DELLA MACCHINA AMMINISTRATIVA

Affinché la Pubblica Amministrazione possa perseguire gli interessi pubblici, tre sono i principi cardine della sua attività: imparzialità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa.

L'articolo 97, comma 2, della Costituzione sancisce che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione. Questi ultimi rappresentano, infatti, i pilastri cui deve ispirarsi l'attività della Pubblica Amministrazione e sono stati successivamente ribaditi all'art. 1 della Legge n. 241 del 1990 che, in materia di procedimento amministrativo, statuisce che "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

Relativamente al principio del buon andamento dell'amministrazione, la giurisprudenza Costituzionale riconosce ad esso il valore di principio cardine della vita amministrativa e, dunque, condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale, nonché valore di parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati amministrativi.⁶

Non c'è infatti settore dell'attività pubblica immune alle esigenze del buon andamento, la cui operatività si estende al complessivo funzionamento della P.A., riguardando non solo l'organizzazione degli apparati e l'articolazione delle competenze, ma anche la disciplina dei poteri amministrativi e dei relativi procedimenti.

Il principio di buon andamento si pone sicuramente in concorso con quello di imparzialità. Quest'ultimo mira all'assenza di indebite interferenze nell'azione amministrativa, nel senso che l'interesse pubblico affidato dalla legge rappresenta la direzione obbligata verso cui muovere, all'interno di un assetto organizzativo dell'amministrazione avulso da pressioni di parte, che difficilmente potrebbero realizzare un assetto imparziale di interessi.⁷

Entrambi, dunque, rappresentano canoni regolativi che orientano l'amministrazione al raggiungimento del fine primario, quale è l'interesse pubblico perseguito.

Il principio di trasparenza, inteso quale strumento di monitoraggio civico dell'azione amministrativa⁸, rappresenta un principio generale dell'azione amministrativa, sancito all'art.1 della legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990, come modificata dalla Legge n.15 del 2005. Infatti, il principio di trasparenza è stato introdotto proprio dalla legge n. 15/2005 e stabilisce l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato, dunque a rendere conoscibile l'azione amministrativa. Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33 recante "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*" ha riordinato e integrato le disposizioni in materia di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dei soggetti pubblici; ha, inoltre, potenziato gli strumenti di accesso dei cittadini alle informazioni detenute dai pubblici uffici con l'introduzione dell'accesso civico ai documenti per i quali esiste un obbligo di pubblicazione da parte delle p.a. e l'accesso libero, alla stregua del "Freedom of Information Act".⁹

Non solo, la pubblicazione dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni intende anche incentivare la partecipazione dei cittadini, soprattutto allo scopo di prevenire fenomeni di corruzione e promuovere l'integrità dell'azione amministrativa ed assicurare la conoscenza dei servizi resi e le modalità di erogazione da parte della P.A.

⁶ Nota introduttiva a "Il Principio di buon andamento dell'Amministrazione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale", a cura di L. Iannuccilli e A. de Tura.

⁷ Ottavio Grasso, "I principi generali dell'attività amministrativa"

⁸ ANAC, "La corruzione in Italia 2016-2019 – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare", 17 ottobre 2019.

⁹ "Diritto di accesso e trasparenza della Pubblica Amministrazione", Camera dei Deputati Servizio Studi, 4 agosto 2020.

2.1 IL PRINCIPIO DI ACCESSO CIVICO E IL NUOVO “FOIA”

I principi di trasparenza, pubblicità e di imparzialità trovano una propria estrinsecazione nell’accesso civico. Ma cos’è l’accesso civico¹⁰, o meglio, il diritto di accesso civico? L’accesso civico rappresenta un diritto di fondamentale importanza, soprattutto a tutela della pubblica amministrazione contro le illegalità e la corruzione, attribuito ai cittadini, nessuno escluso, e nasce dall’obbligo di pubblicazione di documenti, informazioni e dati in capo alle pubbliche amministrazioni: per comprendere tale diritto possiamo immaginare la Pubblica amministrazione come un “casa di vetro”¹¹, una casa in cui in cui tutte le attività, o quasi, svolte dai dipendenti possono essere viste dall’esterno, cioè dai cittadini, e non solo. L’accesso civico consente ai cittadini di controllare l’operato della Pubblica Amministrazione attraverso l’accessibilità a tutte, o quasi, le informazioni e i documenti da essa detenuti.

Possiamo distinguere due tipi di accesso civico:

- il primo introdotto dal decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33, Testo Unico per la Trasparenza nella P.A., contenente il riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, che ha introdotto nel nostro ordinamento il cd. “accesso civico semplice”. Ai sensi dell’art. 5, co.1¹², infatti, vige un obbligo in capo alle P.A. di pubblicare documenti, informazioni o dati: da questo obbligo deriva il diritto di chiunque di richiedere questi ultimi che, coperti dall’obbligo di pubblicazione, non siano stati pubblicati;
- il secondo, “l’accesso civico generalizzato”, il c.d. Freedom of Information Act (FOIA), introdotto con il decreto legislativo n. 97 del 2016, recante disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza nella pubblica amministrazione, che ha novellato il TU per la trasparenza su menzionato, inserendo al comma 2 ex art. 5¹³, la previsione, con lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche, secondo cui chiunque ha diritto di accedere ai documenti detenuti dalle amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli già oggetto di pubblicazione, nel rispetto delle esclusioni e dei limiti previsti all’art.5 bis dello stesso decreto. L’ANAC ha definito l’accesso civico generalizzato come “*un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti e informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione*”¹⁴.

3. LA LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190: “DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E DELL’ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”

Proprio l’intento di contrastare i fenomeni corruttivi e della criminalità organizzata all’interno della Pubblica Amministrazione - e degli Enti Locali in particolare - ha spinto il Legislatore ad emanare - in attuazione anche delle Convenzioni internazionali - la su menzionata Legge Severino, meglio conosciuta come Legge anticorruzione, la Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”, che con l’articolo 1 e i suoi 83 commi ha introdotto strumenti a tutela della P.A. e dei suoi dipendenti e controlli ancora più stringenti contro la corruzione e l’illegalità¹⁵.

¹⁰ Diverso dall’accesso civico è l’accesso documentale, disciplinato dalla Legge n. 241/90, Legge sul procedimento amministrativo, all’art. 22 e ss.: non è riconosciuto a tutti i cittadini in generale, ma soltanto a coloro abbiano un interesse diretto, concreto ed attuale rispetto a determinati atti o attività posti in essere da una pubblica amministrazione.

¹¹ L’espressione “casa di vetro” è stata utilizzata per la prima volta nel 1908 da Filippo Turati, in occasione di un discorso tenuto alla Camera dei Deputati.

¹² Art. 5, co.1, d.lgs. 33/2013: “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.

¹³ Art. 5, co.2, d.lgs. 33/2013 “Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’articolo 5-bis.).

¹⁴ Determinazione ANAC n. 1309/2016 del 28.12.2016 “Linee guida recanti 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)

¹⁵ La Legge 6 novembre 2012, n. 190, prevede due soli articoli. L’articolo 1, composto da 83 commi, disciplina l’intera materia, mentre l’art. 2, composto dai commi 1 e 2, inserisce la Clausola di invarianza: “1. Dall’attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Le amministrazioni competenti

Con tale legge il Legislatore ha introdotto organi e strumenti per affiancare e tutelare le pubbliche amministrazioni.

Ma chi sono i veri protagonisti nello scenario italiano a cui la legge attribuisce il compito di tutelare la P.A. contro il fenomeno della corruzione – affinché la macchina amministrativa possa funzionare correttamente sulla base dei principi costituzionali del buon andamento, trasparenza e soprattutto imparzialità - e quali sono gli strumenti utilizzati per contrastare il fenomeno dirompente dell'illegalità?

3.1 I SOGGETTI RESPONSABILI DELLA TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

3.1.1 L'ANAC: AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Un ruolo di primaria importanza a livello nazionale nella prevenzione della corruzione è stato attribuito all'Autorità Nazionale Anticorruzione, siglata ANAC.

L'ANAC nasce sostanzialmente dall'unificazione di due organismi, della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche, la c.d. CiVIT, e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Viene assoggetta nel corso degli anni ad una serie di riforme, sia nell'attribuzione di poteri e responsabilità, sia nella sua nomenclatura. E' soltanto con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 – Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, che assume la sua attuale denominazione con una variazione dei compiti attribuitogli: le viene attribuita competenza in materia di prevenzione, più che di repressione, della corruzione all'interno delle amministrazioni pubbliche, nella sua definizione più ampia, e competenza in materia di contratti pubblici, mentre viene spogliata degli originari compiti in materia di valutazione delle performance, trasferita al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La funzione principale dell'ANAC¹⁶ è quindi di consultazione, vigilanza, controllo e prevenzione, anche attraverso i suoi poteri ispettivi, della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa delle pubbliche amministrazioni, nelle società partecipate e controllate¹⁷, attraverso un'azione collaborativa con le stesse. La legge n. 190/2012 attribuisce all'ANAC un ruolo fondamentale non solo nella predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), ma anche nella vigilanza sui Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) e sui Codici di comportamento adottati dalle singole Amministrazioni Pubbliche, monitorando le misure di prevenzione adottate ed eventualmente la mancata adozione o la mancata pubblicazione dei Piani, con poteri di ordine e con poteri sanzionatori. Ha, inoltre, poteri di vigilanza in tema di segnalazioni di whistleblowing, che affronteremo nei prossimi paragrafi, avendo in tale campo anche poteri sanzionatori. A tal fine, con lo "Schema di Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)", adottato con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021, ha istituito un vero e proprio sistema di gestione delle segnalazione degli illeciti provenienti non solo dalla propria organizzazione interna ma anche da altre amministrazioni pubbliche.

3.1.2. IL RUOLO DEL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)

La figura chiave e punto di riferimento, a livello decentrato, nella lotta contro la corruzione nella PA. e la malamministrazione, assicurando con la sua attività la buona immagine e il decoro dell'amministrazione cui rappresenta, è costituita dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT).

Tale figura è stata introdotta dalla Legge n. 190/2012, con la denominazione di Responsabile della Prevenzione della corruzione (RPC)¹⁸. E' soltanto, nel 2016, con il D.Lgs n. 97, che è stata investita anche della funzione di Responsabile della Trasparenza, unificando in capo ad un unico soggetto poteri e funzioni, rafforzando ruolo e incisività nel sistema. Il Responsabile si pone come centro di connessione tra gli organi nazionali, quali l'ANAC, e gli organi delle amministrazioni interessate, quali Dirigenti, OIV, Titolare del trattamento dei dati personali, favorendo un clima di costruttiva collaborazione e di interlocuzione tra tutte le figure.

provvedono allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”.

16 L'ANAC è organo collegiale composto dal Presidente e da quattro componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico sia in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione

17 L'attività di ANAC si esplica attraverso la vigilanza su vari fronti: applicazione della normativa anticorruzione e rispetto degli obblighi di trasparenza, conferimento degli incarichi pubblici, conflitti di interesse dei funzionari, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

18 In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Onu contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2003.

La legge n. 190 detta la disciplina in materia di nomina del Responsabile. Ai sensi dell'art. 1, comma 4, punto 7, così come modificato dal D.Lgs n. 97/2016, *“l'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione¹⁹.”*

Il Responsabile deve pertanto essere dotato, per poter esercitare tale funzione in piena autonomia e indipendenza, da parte dell'amministrazione appartenente, di una struttura organizzativa propria. Ovviamente per ragioni di incompatibilità e per evitare anche eventuali conflitti di interesse, il Responsabile non può essere scelto tra i dirigenti assegnati agli uffici più soggetti al rischio di corruzione, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, uffici acquisti e uffici che si occupano di opere pubbliche e di appalti²⁰.

Il compito principale del Responsabile²¹, così individuato, consiste nella predisposizione e nella verifica di un efficace sistema di prevenzione della corruzione che realizza attraverso il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. Pertanto, il Responsabile ha l'obbligo di vigilare sulla corretta attuazione del Piano, segnalando eventuali sue disfunzioni e/o segnalando eventuali comportamenti contrari del personale dell'amministrazione.

Proprio in quanto Responsabile della prevenzione della corruzione, un'altra funzione altrettanto importante attribuitagli è costituita dalla c.d. whistleblowing, introdotta dalla Legge anticorruzione, e riformata per ultimo dalla Legge 30 novembre 2017 n. 179, recante *“Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”*. Con il termine whistleblower *“si intende il dipendente pubblico, il c.d. whistleblower, che segnala illeciti di interesse generale, reati o irregolarità, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179”*. Pertanto, il Responsabile riceve e prende in carico, nonché sottopone a verifica, le segnalazioni da parte dei dipendenti²², assicurando l'anonimato delle segnalazioni al fine di tutelare i soggetti segnalanti, evitando in tal modo misure ritorsive da parte del whistleblower.

Il Responsabile controlla, inoltre, l'esatto adempimento, segnalando agli organi competenti eventuali ritardi o mancati adempimenti, degli obblighi di pubblicazione previsti dal D.lgs. 33/2013, assicurando completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni pubblicate²³. A tal fine verifica la corretta applicazione delle norme in materia di accesso, soprattutto con riferimento all'accesso civico generalizzato.

Rientra nell'attività del RPCT la predisposizione di una relazione sull'attività svolta, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012 da presentare entro termine al 31 gennaio dell'anno successivo.

19 www.anticorruzione.it/ - Faq ANAC – 1.3 Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato tra i dirigenti. Laddove possibile, è altamente consigliato attribuire 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.

20 Con la sentenza n. 52/2019, la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna ha stabilito che *“E' danno erariale prevedere un compenso aggiuntivo per il Responsabile anti-corruzione. Il collegio ha ritenuto che nel caso di specie, non vi era stato un “mutamento di mansioni”, né era stato chiamato a svolgere temporaneamente mansioni superiori di talché dovesse essergli riconosciuta una differente retribuzione; in realtà, a questi era stato affidato un incarico che non poteva essere retribuito separatamente, ma per il quale, contrariamente a quanto previsto financo dalla disciplina contrattuale (che prevedeva l'attribuzione della base parametrica del superiore livello), era stato riconosciuto un “emolumento aggiuntivo”, da corrispondersi facendo ricorso all'avanzo di bilancio, proprio in quanto la nomina del Responsabile Anticorruzione non poteva dar luogo a nuovi e maggiori costi per la finanza pubblica”*.

21 Funzioni e compiti del RPCT: Autorità Nazionale Anticorruzione - delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 - parte IV del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019, approvato con deliberazione ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019 e l'Allegato 3 dello stesso PNA.

23 Legge n. 190/2012, art. 1, co. 15: *“Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione”*.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è, dunque, responsabile di delineare la strategia di prevenzione della corruzione adeguata all'amministrazione di riferimento e controllare, con poteri di intervento, il rispetto delle misure di prevenzione da parte dei dipendenti.

3.1.2.2 RESPONSABILITÀ E SANZIONI DEL RPCT

Da grandi poteri derivano grandi responsabilità, e anche grandi probabilità di incorrere in sanzioni. Ma quando il RPCT può incorrere in provvedimenti sanzionatori?

Ed è la stessa legge istitutiva di tale figura a dare una risposta a questa domanda, delineando le responsabilità e le sanzioni assegnate. Infatti la Legge n. 190/2012, ai commi 12 e 14, disciplina i casi in cui il Responsabile può incorrere in sanzioni nell'adempimento, o meglio dire, inadempimenti nelle proprie funzioni.

Infatti, il comma 12 stabilisce che *“in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione”*. Per essere esente da qualsiasi responsabilità di tale tipo il Responsabile deve provare, contemporaneamente, di aver predisposto il Piano, tenendo conto di tutte le prescrizioni previste dalla normativa, e di aver vigilato con diligenza sul funzionamento di tale piano e sull'osservanza dello stesso da parte di tutti i dipendenti dell'amministrazione stessa e non solo: deve pertanto provare di aver adempiuto ai propri doveri di funzione.

Ancora, il comma 14, così come sostituito dall'art. 41 del d.lgs. n. 97 del 2016, stabilisce che *“in caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del Piano. La violazione, da parte dei dipendenti dell'amministrazione, delle misure di prevenzione previste dal Piano costituisce illecito disciplinare. Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo trasmette all'organismo indipendente di valutazione e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la pubblica nel sito web dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività”*.

Le responsabilità del RPCT non vengono individuate soltanto alla Legge Anticorruzione, ma sono contenute anche in altri testi normati, quali il D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*²⁴. Infatti, l'art. 54-bis, rubricato *“Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”*, al comma 6, stabilisce una responsabilità del Responsabile nel caso in cui venga accertata da parte dell'ANAC l'adozione di misure discriminatorie da parte dell'Amministrazione di appartenenza, ovvero nel caso in cui venga accertata la mancata attivazione di procedure per l'inoltro e gestione delle segnalazioni ovvero di procedure non conformi, ovvero il mancato svolgimento da parte del RPCT delle attività di verifica delle segnalazioni pervenutogli, con l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Infine, in merito alla trasparenza, il Legislatore, con il D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*²⁵, agli artt. 46²⁶ e 47, ha previsto altre responsabilità sanzionabili in capo all' RPCT: infatti, il mancato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il mancato adempimento delle prescrizioni previste in merito all'accesso civico, costituiscono responsabilità dirigenziale ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, salvo che non provi che l'inadempimento sia dipeso da causa a lui non imputabile, mentre il mancato adempimento di obblighi di trasparenza specifici contemplati dagli artt. 14 e articolo 22, comma 2 dello stesso D.Lgs, comportano l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

3.2 GLI STRUMENTI PER LA TUTELA DELLA P.A. CONTRO LA CORRUZIONE E L'ILLEGALITÀ NELLA PA

3.2.1 IL PNA: IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Uno strumento di prevenzione della corruzione e dell'illegalità introdotto, a livello nazionale, dalla Legge Anticorruzione è il Piano Nazionale Anticorruzione – il PNA.

²⁴ Aggiornato al decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146.

²⁵ Titolo così sostituito dall'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016.

²⁶ Art. 46, rubricato *“Responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico”*.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2bis, della Legge n. 190/2012, l'ANAC adotta ogni tre anni, con aggiornamento annuale, il PNA, sentiti il Comitato interministeriale e la Conferenza unificata. Costituisce atto di indirizzo per tutte le amministrazioni pubbliche per l'adozione dei loro Piani triennali di prevenzione della corruzione, individuando i principali rischi di corruzione e gli obiettivi, tempi e modalità di attuazione delle misure di contrasto. Infatti, il comma su citato così recita: *“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”*.

Il contenuto del PNA può essere pertanto considerato come un insieme di obiettivi strategici che le PP.AA. devono seguire per poter contrastare i fenomeni di corruzione e illegalità, dandone una veste concreta nei propri PTPC. Ed è proprio per questo motivo che il PNA viene aggiornato annualmente: perché attraverso la concreta adozione di strategie da parte degli Enti, le misure di prevenzione e repressione vengono adottate, controllate nei loro risultati ed eventualmente modificate e sostituite in relazione al feedback ottenuto dalla loro applicazione, attraverso un dialogo sinergico tra ANAC e organi preposti ad assicurare il rispetto e la concreta adozione del PTPC a livello locale.

3.2.2 IL PTPC: IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), che include il Programma Triennale di Trasparenza e Integrità, siglato PTTI, il Piano delle Performance, il Codice di Comportamento Aziendale e il Regolamento aziendale riguardante l'affidamento degli incarichi extra-istituzionali, è un documento di natura programmatica che, in linea con gli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e trasparenza, delineati dall'organo di indirizzo, e a seguito di un'attenta analisi del sistema di prevenzione attuato fino a quel momento, dell'analisi del contesto, dell'organizzazione e della valutazione del rischio - delinea la strategia che l'Amministrazione mette in campo ogni anno per far fronte alle esigenze di prevenzione della corruzione e dell'illegalità.

Viene predisposto dal RPCT e approvato dall'organo di indirizzo politico - amministrativo entro il 31 gennaio di ogni anno e trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica.

E' compito dell'intera Amministrazione, e non soltanto del Responsabile della prevenzione, individuare le misure idonee al contenimento del rischio, attraverso una valutazione del rischio e una sua ponderazione, così da assicurare il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità delle decisioni e dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi: identificazione e valutazione del rischio infatti possono essere considerate la parte centrale del Piano triennale. Tale identificazione passa inevitabilmente per un'analisi del contesto interna (struttura organizzativa e mappatura dei processi) - ed esterna (caratteristiche del territorio o del settore di riferimento e relazioni con gli stakeholder), valutazione del rischio - identificazione degli eventi rischiosi, analisi del rischio, ponderazione del rischio - trattamento del rischio - ovvero individuazione e programmazione delle misure - e infine monitoraggio e riesame - monitoraggio sull'attuazione delle misure, monitoraggio sull'idoneità delle misure e riesame periodico della funzionalità complessiva del sistema.

Il processo di gestione del rischio si sviluppa pertanto secondo una logica sequenziale e ciclica: si tiene conto dell'esperienza passata per analizzare e migliorare le misure nei Piani successivi, tenendo sempre in considerazione i mutamenti del contesto in cui i piani vanno ad esplicitare i loro effetti.

3.2.3 ALTRI STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il Legislatore, a tutela delle Pubbliche amministrazioni, ha previsto e introdotto ulteriori strumenti, in un'ottica di prevenzione, più che di repressione, quali:

- Il D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico”;
- L'art 6 bis della Legge 7 agosto 1990, n. 241, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, rubricato “conflitto di interessi”, che dispone un obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse, anche potenziale, nell'esercizio delle proprie funzioni. Infatti dispone che “Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”

– L’art. 53, co. 16-ter, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” che ha introdotto il cd. *Pantouflage* o *revolving doors*, che dispone il divieto, e la conseguente nullità dei contratti posti in essere in difetto di tale divieto, per i dipendenti delle PP.AA. che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi e negoziali, di poter svolgere, nei successivi tre anni dalla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa presso privati che siano stati i destinatari di una qualsiasi attività della P.A. Infatti, “I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti”.

– Infine, lo stesso articolo 53, D.lgs. n. 165, al comma 1 bis, prevede il divieto di conferimento di incarichi di direzione a soggetti che rivestono o abbiano rivestito cariche in partiti politici o organizzazioni sindacali - “Non possono essere conferiti incarichi di direzione di strutture deputate alla gestione del personale a soggetti che rivestano o abbiano rivestito negli ultimi due anni cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano avuto negli ultimi due anni rapporti continuativi di collaborazione o di consulenza con le predette organizzazioni”.

4. CONCLUSIONI

Numerosi sono gli strumenti introdotti dal legislatore per contrastare il fenomeno corruttivo all’interno della PP.AA: strumenti amministrativi, introduzione di figure con funzioni di controllo e vigilanza, previsione di sanzioni amministrative e configurazione di nuovi reati all’interno del codice penale.

Ma tutto ciò è davvero servito a qualcosa?

A darci la risposta è la stessa Autorità preposta al controllo e vigilanza del fenomeno corruttivo all’interno della P.A. Con un dossier presentato nell’anno 2019²⁷, l’ANAC ha infatti fatto luce sull’aumento esponenziale delle segnalazioni dei whistleblowing e degli episodi di corruzione – sottolineando come “*le mazzette ricevute dai funzionari pubblici siano rappresentate semplicemente da "ristrutturazioni edilizie, riparazioni, trasporto mobili, pasti, pernottamenti e buoni benzina o persino da un abbacchio"* -. E l’emergenza sanitaria “COVID 19” di certo non ha contribuito a far diminuire tali numeri, anzi.

Non ci va meglio sul fronte dell’Indice di percezione della corruzione di Transparency International²⁸, che ci posiziona invece al 52° posto su 179.

E forse alla luce di ciò ci rendiamo conto di come strutture e mezzi a disposizione siano davvero troppi lievi per contrastare un fenomeno così dirompente. E forse, più che di strumenti, abbiamo bisogno di persone, di mentalità e moralità diverse all’interno degli uffici delle pubbliche amministrazioni, di maggiore sostegno a chi denuncia, e di maggiori sanzioni per chi, invece, contribuisce ad aumentare un fenomeno oramai già troppo esteso.

27 www.anticorruzione.it - Dossier ANAC “La corruzione in Italia 2016-2019 – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare” - 17 Ottobre 2019: “Il settore più a rischio (tab. 3) si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al 40% del totale. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo e pulizia), equivalente al 13%...Nel periodo in esame sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (tab. 4)

28 www.transparency.it – Indice di percezione della corruzione di Transparency International 2020: “L’indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull’opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli “puliti”. La metodologia cambia ogni anno per riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali.”