

PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE
P.N.A.

Legge 6 novembre 2012 n. 190

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

SOMMARIO

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Allegati

Allegato 1: Soggetti, azioni e misure finalizzati alla prevenzione della corruzione

Allegato 2: Le aree di rischio

Allegato 3: Elenco esemplificativo delle misure ulteriori

Allegato 4: Elenco esemplificativo di rischi specifici

Allegato 5: La valutazione del livello di rischio

Allegato 6: I principi per una efficace gestione del rischio (da UNI ISO 31000 2010)

Tavole delle misure: Tavole da 1 a 17



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

LEGENDA DELLE ABBREVIAZIONI UTILIZZATE

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

1 Il Piano Nazionale Anticorruzione

1.1 Ruolo e funzioni

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

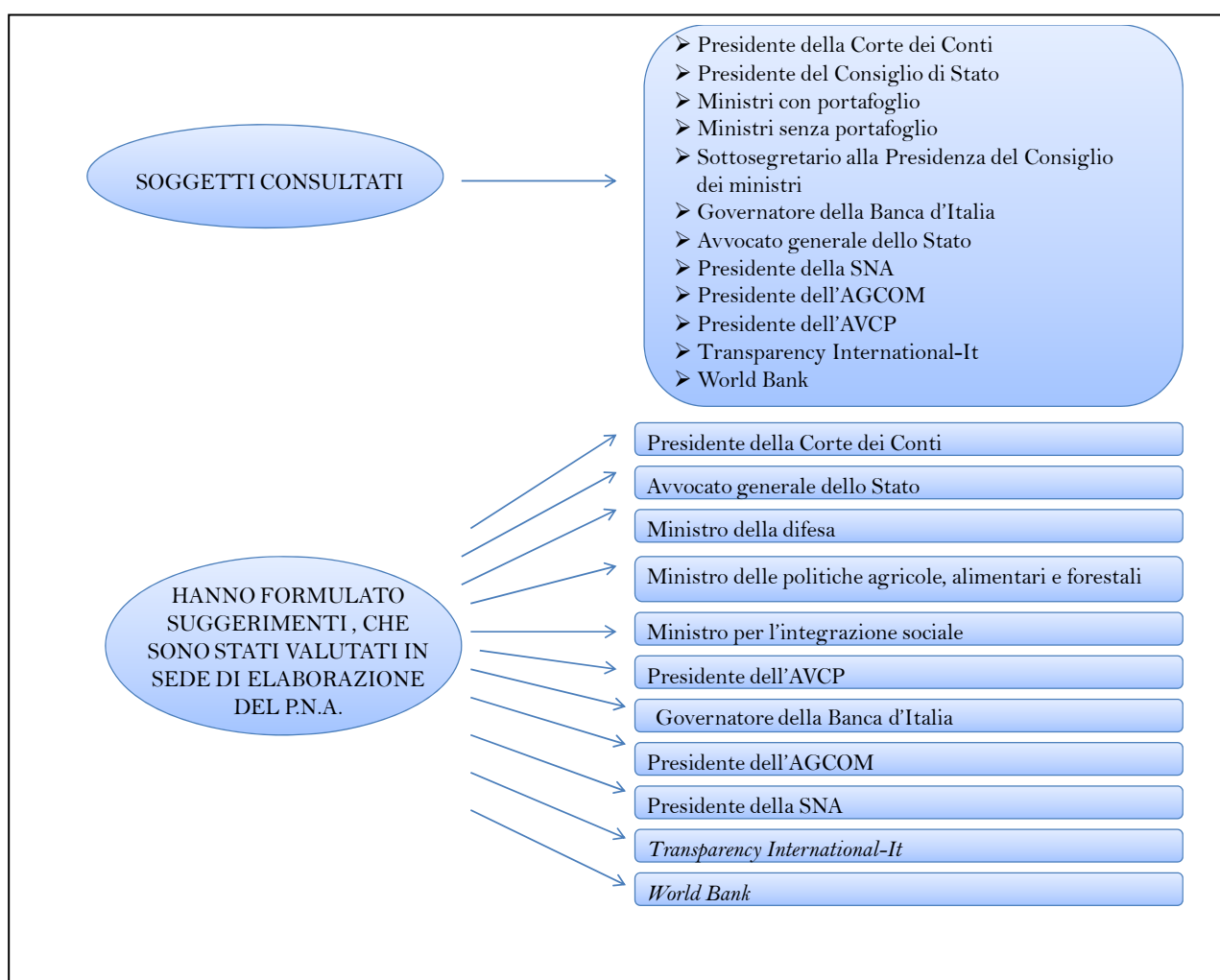


Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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



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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

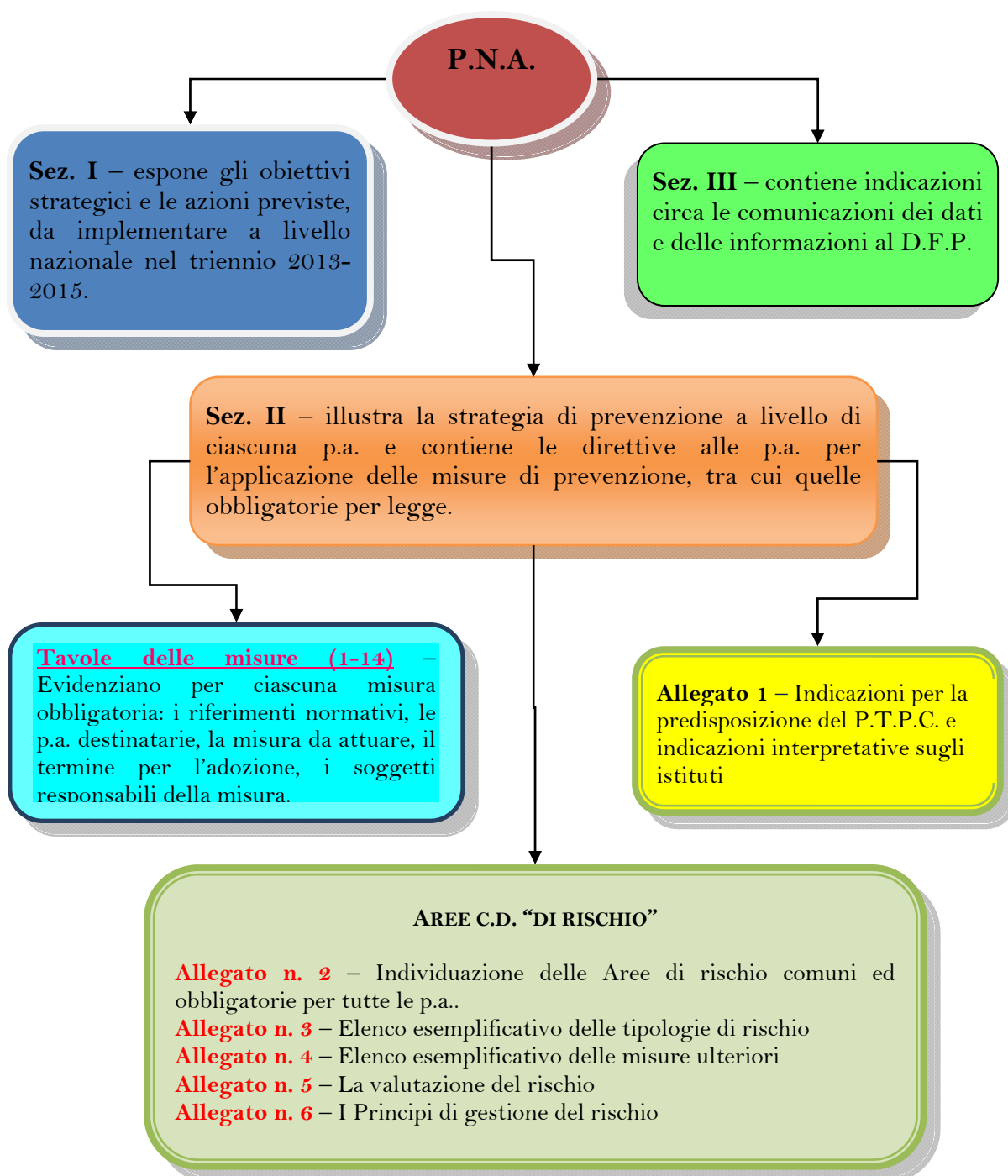


Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

Figura 2: Struttura del P.N.A.





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

1.3 Destinatari

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

2.1 Definizione di corruzione

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

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

2.2 Contesto di riferimento

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

2.3 Obiettivi strategici ed azioni

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

Tabella 2 - Obiettivi strategici, indicatori e target

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

3 La strategia di prevenzione a livello decentrato

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

3.1 Azioni e misure per la prevenzione

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

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

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

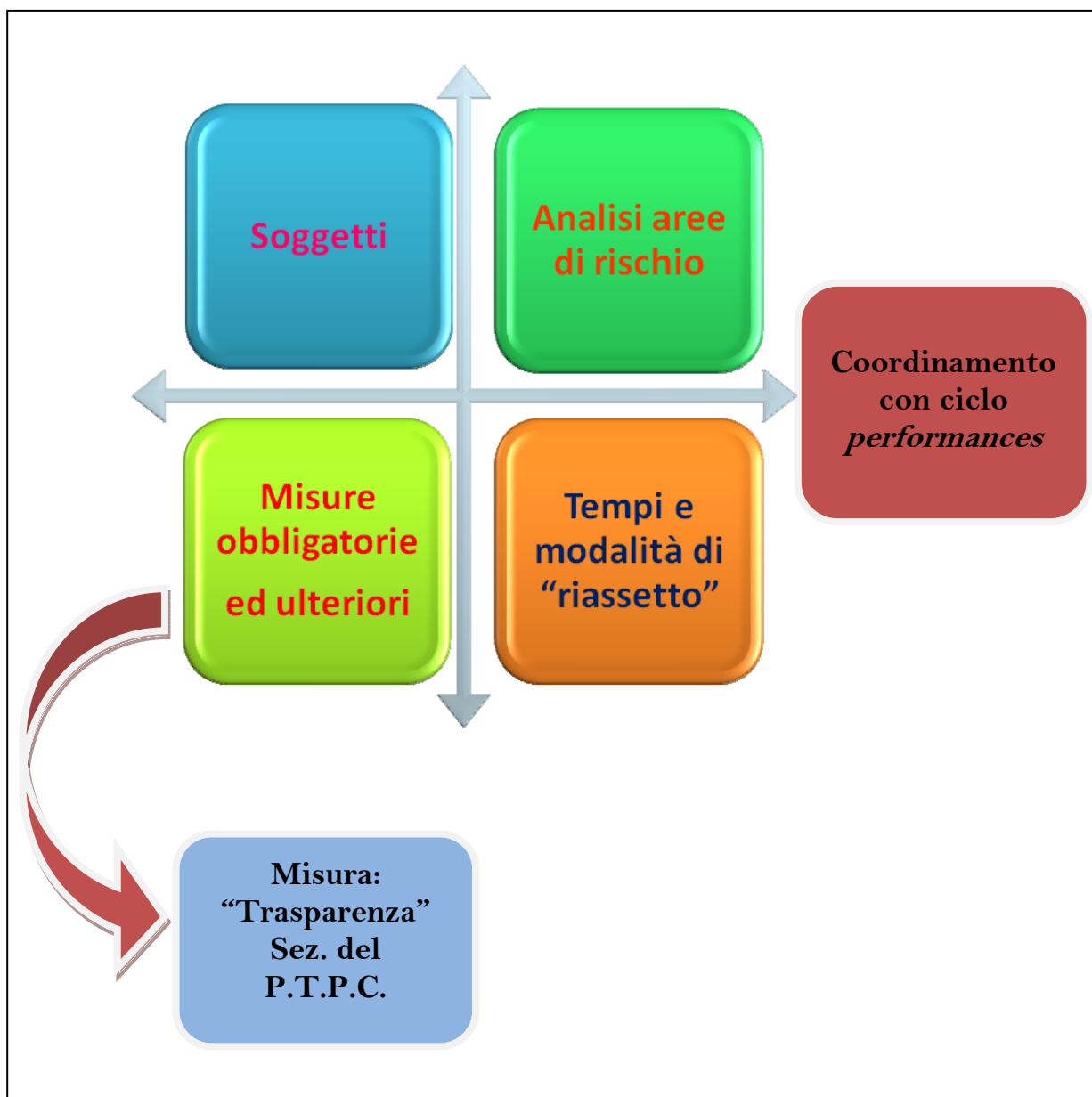


Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

- **Gestione del rischio**

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

- **Formazione in tema di anticorruzione**

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

- **Codici di comportamento**

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

3.1.2 Trasparenza⁹

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

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

3.1.3 Codici di comportamento – diffusione di buone pratiche e valori¹⁰

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

3.1.4 Rotazione del personale¹¹

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

3.1.5 Obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse¹²

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

3.1.8 Incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali¹⁵

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

Il controllo deve essere effettuato:

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

3.1.12 La formazione¹⁹

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

3.1.13 Patti di integrità negli affidamenti²⁰

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

3.1.14 Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile²¹

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

I dati da comunicare riguardano:

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE

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

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

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

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

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