

**Il Sistema anticorruzione di cui  
alla Legge. n. 190/2012  
come strumento per prevenire la  
“Mala-amministrazione”**

15 aprile 2015

A cura della  
Dott.ssa Giuseppina Massara

# SOMMARIO

- cos'è la c.d. «**Legge Anticorruzione**»;
- concetto di corruzione;
- soggetti, obblighi, ruoli, funzioni, responsabilità e sanzioni;
- Misure di prevenzione;
- Rispetto tempi procedimentali;
- Conclusioni.

# ***Legge «c.d. anticorruzione»***

“La Legge 6.11.2012 n.190”

## **«Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione»**

La Legge prevede una serie di misure preventive e repressive contro la corruzione e l’illegalità nella pubblica amministrazione.

- La legge n. 190/2012, ha introdotto per la prima volta nel nostro paese un sistema organico di prevenzione della corruzione e dell’illegalità all’interno della Pubblica Amministrazione, la cui strategia d’implementazione si articola su due livelli:

1. Introduce nel codice penale modifiche alla disciplina dei Delitti contro la Pubblica Amministrazione;

***2. Detta misure per prevenire e reprimere, a tutela dei PRINCIPI DI IMPARZIALITA' E CORRETTEZZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA, le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza «un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso non corretto delle funzioni attribuite».***

Nella Relazione del Presidente, dott. Claudio Galtieri, della Sez. Giurisdizionale della Corte dei Conti Lombardia, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, si legge:

**«....quello della cattiva amministrazione e gestione della cosa pubblica è un fenomeno molto diffuso, sotto gli occhi di tutti i cittadini, alimentato da scarsa professionalità, scarsa attenzione e diligenza, comportamenti solo formalmente rispettosi delle norme ma contrastanti con le effettive finalità di queste, sostanziale insensibilità a quell'interesse pubblico che, invece, dovrebbe essere l'ispiratore di tutte le azioni di chi fa parte di una struttura pubblica.....».**

**La cattiva amministrazione e gestione della cosa pubblica sono il terreno fertile su cui può inserirsi e alimentarsi il fenomeno della corruzione, fenomeno che va combattuto, oltre che con gli atti e le procedure previste dalla recente L. 190/2012, combattendo le inefficienze, rendendo più tempestiva l'azione amministrativa, usando correttamente le risorse pubbliche, con il "buon esempio" dei vertici delle strutture, rafforzando nei collaboratori senso del dovere e di responsabilità.**

## La cd “*corruttela*”

- la “*corruttela*” costituisce una delle principali cause di inefficienza dei servizi destinati alla collettività, del dissesto della finanza pubblica, nonché della disaffezione dei cittadini verso le Istituzioni.

Semplicisticamente, già, rispettare le leggi che disciplinano l'azione amministrativa significa non commettere fenomeni potenzialmente corruttivi, perché CORRUZIONE è “mala-amministrazione” non necessariamente violazione di natura penale.

# ***I Soggetti del Sistema Anticorruzione***

- 1. Autorità nazionale anticorruzione;**
- 2. Dipartimento della Funzione Pubblica**
- 3. Prefetto → commi 6, 52 e 55.**
- 4. SNA (ex Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione);**
- 5. Pubbliche amministrazioni (centrali, locali..)**

Le “Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”, dettate dall’ANAC ed in corso di consultazione, **ESTENDONO** l’ambito di applicazione della normativa anticorruzione al **mondo delle società private controllate e partecipate dalle P.A.**



# **Autorità Nazionale Anticorruzione**

**La ANAC (già CIVIT) svolge funzioni consultive, di vigilanza e di controllo.** Nello specifico,

- approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica;
- analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e alle PA, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alle legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

- esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'art. 53 del D.Lgs. 165/2001 per svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti dello Stato e degli enti pubblici.
- vigila e controlla effettiva applicazione delle misure adottate dalle PPAA e sul rispetto delle regole sulla trasparenza, disponendo nei necessari poteri ispettivi;
- riferisce al Parlamento sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nelle PPAA;
- ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con gli stessi.

# Dipartimento della Funzione Pubblica

- a) coordina le strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella PA elaborate a livello naz. ed internazionale;
- b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione;
- c) predisporre il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle suddette misure;
- d) definisce modelli standard delle informazioni e dei dati necessari al conseguimento degli obiettivi previsti dalla L.190;
- e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti;

## **Prefetto** → commi 6, 52 e 55.

- Ai fini della predisposizione del Piano di prevenzione della corruzione, il Prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale.

# Scuola superiore della pubblica amministrazione

- Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, la **Scuola superiore della pubblica amministrazione** predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle PPAA statali sui temi dell'etica e della legalità.
- Con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.

## La lotta alla corruzione, nelle P.A., va condotta:

- rinforzando le politiche di prevenzione dei comportamenti deviati,
- agendo contemporaneamente su dimensioni individuali (formazione) e di contesto (**azioni organizzative**),
- avviando un processo di analisi e intervento, capace di cogliere le specificità del contesto interno ed esterno nel quale la singola amministrazione opera (**logica del risk management**)
- selezionando le aree, gli uffici o i processi organizzativi che fanno registrare un rischio più elevato e, conseguentemente, definire delle priorità di intervento in una logica razionale (**criterio di massima efficienza**)

# **E con il coinvolgimento dei seguenti SOGGETTI**

- 1. Organo di indirizzo politico;*
- 2. Responsabile di prevenzione della corruzione;*
- 3. I Referenti;*
- 4. Organismo Interno di Valutazione o Nucleo di Valutazione;*
- 5. Ufficio Procedimenti Disciplinari;*
- 6. I dipendenti*
- 7. I collaboratori a vario titolo.*

## ***Organo di indirizzo politico***

- *Individua il Responsabile della prevenzione della corruzione;*
- *Su proposta del RAC, adotta il Piano triennale di prevenzione della corruzione.*

*L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione.*



# **Responsabile di prevenzione della corruzione**

- *Propone il PTPC;*
- *definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione;*
- *verifica l'efficace attuazione del Piano e provvede al suo Aggiornamento;*
- *verifica, d'intesa con il dirigente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici in cui è più elevato il rischio corruttivo;*
- *individua il personale da inserire nei programmi di formazione.*

## ***Responsabilità e sanzioni***

*In caso di commissione nella PA di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, il RAC risponde ex art. 21 del Dlgs 165/2001 e smi, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:*

*a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il PTPC e di aver osservato le prescrizioni ex commi 9 e 10;*

*b) di aver vigilato sul funzionamento ed osservanza del Piano.*

*In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal Piano, il RAC risponde ai sensi del citato art. 21 nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare.*

# **SOGGETTI CHE CONCORRONO ALLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

## ***a) I DIRIGENTI/REFERENTI PER LA PREVENZIONE per l'area di rispettiva competenza:***

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, affinché questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai medesimi, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale;*
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);*

- *svolgono attività informativa nei confronti dell'autorità giudiziaria;*
- *partecipano al processo di gestione del rischio;*
- *propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);*
- *assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;*
- *adottano, ove in loro potere, le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);*
- *osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);*

## ***GLI O.I.V. o Nuclei di Valutazione***

- *partecipano al processo di gestione del rischio;*
- *considerano i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;*
- *svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);*
- *esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);*

# ***L'UFFICIO PROCEDIMENTI DISCIPLINARI (U.P.D):***

- *svolge i procedimenti disciplinari, nell'ambito della propria competenza (art. 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);*
- *provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);*
- *propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;*

## **TUTTI I DIPENDENTI DELL'AMMINISTRAZIONE:**

- *partecipano al processo di gestione del rischio;*
- *osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);*
- *osservano le misure contenute nel Codice di comportamento dell'ente;*
- *segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 bis del d.lgs. n. 165 del 2001);*
- *segnalano casi di personale conflitto di interessi (art. 6 bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);*

**Le MISURE del PTPC costituiscono OBIETTIVI per i DIRIGENTI e PROTOCOLLO COMPORTAMENTALE per tutti i DIPENDENTI, la cui violazione integra **RESPONSABILIA' DISCIPLINARE****

## ***I COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO***

- *osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;*
- *osservano le misure contenute nel Codice di comportamento dell'ente;*
- *segnalano le situazioni di illecito*



Le pubbliche amministrazioni di cui all' *articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001* estendono, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice a **tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione.** A tale fine, negli atti di incarico o nei contratti di acquisizioni delle collaborazioni, delle consulenze o dei servizi, le amministrazioni inseriscono apposite disposizioni o clausole di risoluzione o decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dal presente codice. (art. 2 COMMA 3 DPR 62/2013)

# ***Le Principali Misure di prevenzione e contrasto della corruzione previste nel P.T.P.C. del Comune di Riccione***

***- ANNI 2015/2017-, sono:***

- *adempimenti di trasparenza*
- *rispetto del codice di comportamento aziendale*
- *formazione del personale*
- *standardizzazione atti di gara – Uso schemi tipo ANAC*
- *rotazione del personale ed affiancamento per evitare la “personalizzazione tra ruolo e personale Addetto”*
- *obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse*

- *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)*
- *disciplina per lo svolgimento di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro*
- *tutela del personale che effettua segnalazioni di illecito*

# ***IL PRINCIPIO DI TRASPARENZA***

*Costituisce uno dei capisaldi della più ampia azione volta a garantire legalità, imparzialità e correttezza ed a stabilire un rapporto di fiducia tra cittadini e le Istituzioni.*

*La “trasparenza”, in questo contesto, è intesa come “accessibilità totale” a tutte le informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività della PA per favorire forme diffuse di controllo sull’utilizzo delle risorse pubbliche e sul perseguimento delle funzioni istituzionali.*

*L’obiettivo è quello di realizzare un’Amministrazione più sicura, aperta e dialogante*

# RISPETTO TEMPI PROCEDIMENTALI

I procedimenti amministrativi devono concludersi con un provvedimento espresso, entro il termine indicato nella legge o nell'apposito regolamento comunale, oppure in mancanza entro 30 gg.

La mancata o tardiva emanazione del provvedimento comporta le seguenti CONSEGUENZE a carico del Dirigente e Funzionario inadempiente (artt. 2 e 2-bis L. 241/1990 e ss.mm. e ii.):

- costituisce elemento di valutazione della performance individuale;
- fonte di Responsabilità Disciplinare
- di Responsabilità amministrativo contabile
- di Risarcimento del danno ingiusto, in caso di dolo o colpa
- l'eventuale sentenza passata in giudicato che accoglie il Ricorso proposto avverso il "Silenzio inadempiamento" dell'Amministrazione è trasmessa alla CORTE DEI CONTI

# DIES A QUO

I termini per la conclusione del procedimento decorrono dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte.

ATTENZIONE al dies a quo (per la formazione del SILENZIO ASSENSO o per l'esercizio del controllo sulla DIA/SCIA) !!!!!

La domanda del privato può pervenire anche per VIA TELEMATICA alla Casella di POSTA ELETTRONICA ISTITUZIONALE dell'Ufficio competente, (che ai sensi dell'art. 35 comma 1 lett. C) del D.Lgs 33/2013 deve essere pubblicata con riferimento a ciascun procedimento), purchè soddisfatte le condizioni di cui all'art. 65 del CAD.

Tale modalità di presentazione di istanze private è espressamente prevista dal DPR. 445 /00 E SS.MM.

In questo caso, i TERMINI decorrono da quando l'atto del privato è pervenuto alla Casella di Posta elettronica semplice (non al PROTOCOLLO)

Pertanto, E' IMPORTANTE CHE SIA CORRETTAMENTE INDICATO SUL SITO L'UFFICIO COMPETENTE, in modo che se la responsabilità dell'errore è imputabile al privato, l'Amministrazione, fermo restando l'obbligo di trasferire l'istanza all'Ufficio competente, può scrivere al privato per informarlo che l'istanza medesima è stata trasmessa all'ufficio competente e da quella data decorrono i termini per la conclusione del relativo procedimento (QUESTO E' L'UNICO MODO PER TRASLARE L'INIZIO DEL DECORSO DEI TERMINI)

SE L'UFFICIO COMPETENTE NON E' ESATTAMENTE INDICATO, eventuali ritardi sono imputabili alla sola Amministrazione ed ai suoi problemi organizzativi.



# ATTENZIONE!!!!

Se la domanda appare manifestamente irricevibile, inammissibile o infondata, l'Amministrazione può concludere il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui MOTIVAZIONE, può consistere in un SINTETICO riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo (art. 2 comma 1 L. 241/90 , come modificato dalla L. 190/2012)

# CONCLUSIONI

- E' di tutta evidenza che il compito di attuare il Piano triennale per la prevenzione della corruzione è un'attività molto complessa, non solo per la necessità di tradurre le metodologie di risk management in approcci realmente funzionanti nella specifica realtà di riferimento, ma anche per la necessità di sviluppare una sequenza di azioni con il coinvolgimento di un ampio numero di attori organizzativi.
- Si tratta certamente di un'attività che necessita dell'impegno e collaborazione di **tutti** per poter conseguire gli obiettivi prefissati.

**Pertanto, auspico fattiva collaborazione nell'attuare ogni azione di contrasto al cattivo adempimento degli obblighi dell'amministrazione, alle inefficienze, "perché le inefficienze creano le condizioni, da un lato, per innescare fenomeni corruttivi o concussivi, dall'altro, consentono al privato corruttore o anche concusso di ottenere illecitamente utilità ben maggiori di quelle consentite da un corretto bilanciamento degli interessi pubblici e privati" \***

\* Relazione del Presidente, dott. Claudio Galtieri, della Sez. Giurisdizionale della Corte dei Conti Lombardia, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015.