
1° SEMINARIO DI FORMAZIONE-INFORMAZIONE ANTICORRUZIONE

Videoconferenza *Lifesize*, 9 giugno 2021

L. 190/2012

DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA P.A.

Inquadramento generale e applicazione in ISPRA

LEGGE N. 190 DEL 6 NOVEMBRE 2012

G.U. 13 NOVEMBRE 2012 N. 265 - ENTRATA IN VIGORE IL 28/11/2012

In attuazione dell'art 6 - Convenzione ONU contro la corruzione 31 ottobre 2003, ratificata dall'Italia con l. n. 116 del 3 agosto 2009

Artt. 20 e 21 Convenzione penale sulla corruzione – Strasburgo 27 gennaio 1999 e ratificata dall'Italia con l. n. 110 del 28 giugno 2012

L'iter di approvazione della legge lungo e difficoltoso - Disegno di legge varato 1 maggio 2010 termina nel 2012

2 ARTICOLI

ART 1 – DISPOSIZIONI (83 COMMI)

ART 2 – CLAUSOLA DI INVARIANZA

Individua in ambito nazionale l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere in maniera coordinata, attività di:

Controllo – Prevenzione-Contrasto

della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

MODIFICA/INTEGRAZIONE

L 241/90

MODIFICA/INTEGRAZIONE

CODICE PENALE

OBIETTIVI

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

PREVENZIONE e repressione del fenomeno della corruzione attraverso un *approccio multidisciplinare*, nel quale gli *strumenti sanzionatori* si configurano *solamente come alcuni dei fattori* per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa.

L'ordinamento giuridico ha intrapreso la strada di un'articolata politica di prevenzione della corruzione e di promozione dell'imparzialità nelle pubbliche amministrazioni. Tutto ciò **ad integrazione della tradizionale risposta repressiva penale**.

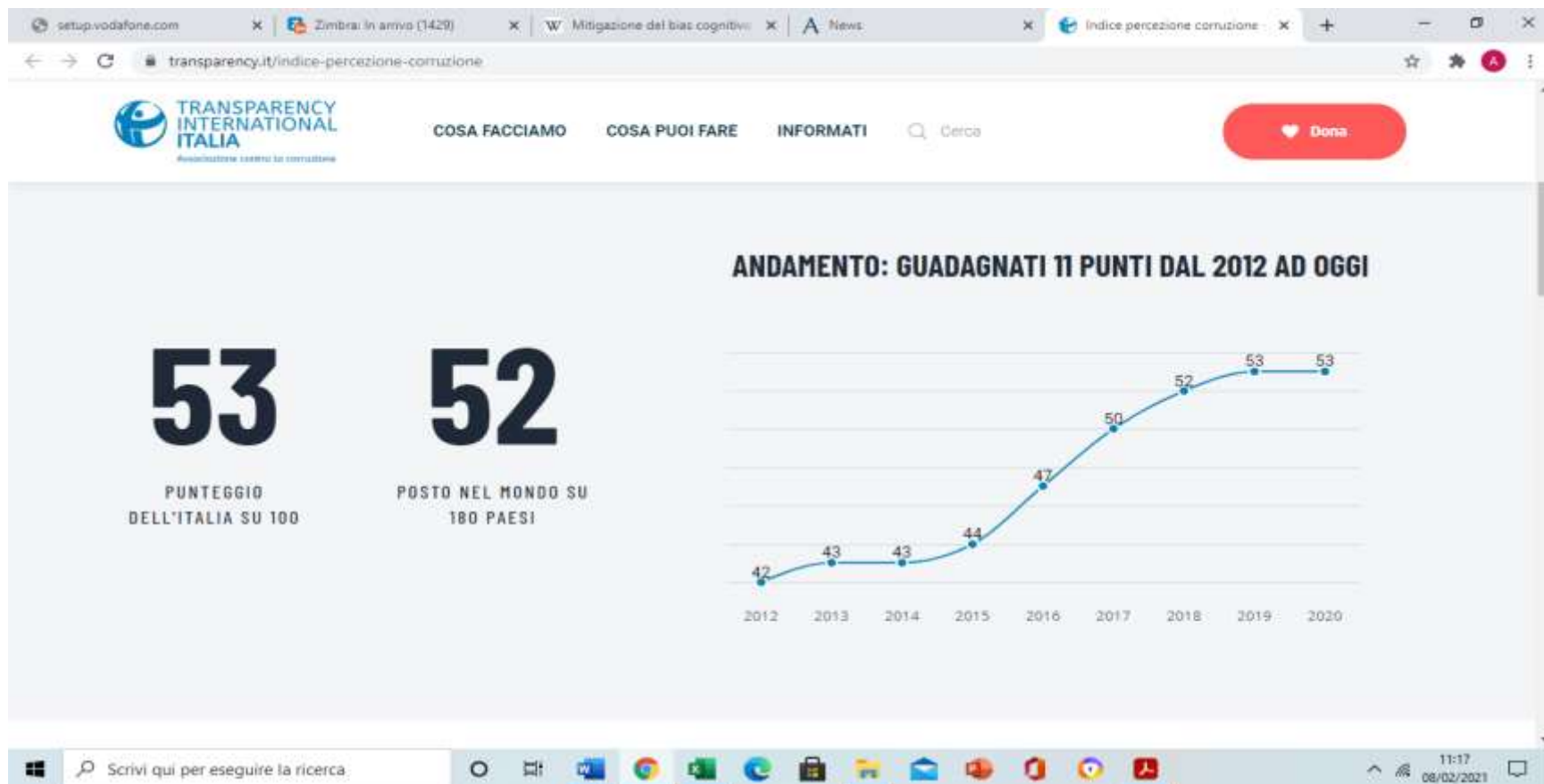
*La relazione illustrativa precisa come la corruzione porti danni alla **credibilità** che si traducono in danni di ordine **economico**, dal momento che disincentiva gli investimenti anche stranieri, frenando di conseguenza lo sviluppo economico.*

RANKING ITALIA 2006 - 2016



L'Italia segna un miglioramento del suo CPI per il terzo anno consecutivo, raggiungendo quota 47 su 100. Una pagella che vale il 60esimo posto al mondo, in risalita di una posizione. "Ancora troppo poco, soprattutto in confronto a i nostri vicini europei, ma il trend positivo è indice di uno sguardo più ottimista sul nostro Paese da parte di istituzioni e investitori esteri", annota TI. Il trend positivo italiano ha origine dalla legge anticorruzione del 2012: da allora l'Italia ha riconquistato ben 12 posizioni nel ranking mondiale, portandosi dal 72° al 60° posto. Quelli che TI definisce "piccoli passi in avanti, ma ancora assolutamente insufficienti per potersi dire soddisfatti". Non a caso, tra l'Italia e il livello di sufficienza stanno ancora Paesi quali Cuba, Romania, Giordania, Ungheria, Malesia e Croazia. Raffaele Cantone emerge "un segnale a doppia faccia". "Siamo terzultimi in Europa, l'anno scorso eravamo ultimi. Siamo quindi in zona retrocessione ma c'è un recupero della fiducia dei cittadini". "Il tasso resta oggettivamente molto elevato".

L'INDICE DI PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE (CPI) DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL MISURA LA PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E NELLA POLITICA IN NUMEROSI PAESI DI TUTTO IL MONDO. LO FA BASANDOSI SULL'OPINIONE DI ESPERTI E ASSEGNANDO UNA VALUTAZIONE CHE VA DA 0, PER I PAESI RITENUTI MOLTO CORROTTI, A 100, PER QUELLI "PULITI". LA METODOLOGIA CAMBIA OGNI ANNO PER RIUSCIRE A DARE UNO SPACCATO SEMPRE PIÙ ATTENDIBILE DELLE REALTÀ LOCALI



Questa innovazione (*prevenire è meglio che curare*) determina una nuova impostazione, soprattutto organizzativa, in cui a farla da padrone è l'insieme di Piani previsti in materia, nonché il ruolo svolto dal Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza e dei vari referenti coinvolti (dirigenti e collaboratori)

Dunque, la strategia di prevenzione richiede un intervento corale: una prevenzione del fenomeno corruttivo a livello di singola amministrazione basato sulla collaborazione

E' essenziale considerare che la **legge n. 190/12** promuove una strategia di prevenzione della corruzione su due livelli:

QUELLO NAZIONALE: attraverso il **Piano Nazionale Anticorruzione** - predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica (ora **ANAC**) ~~ed approvato dall'ANAC~~ con cui si sviluppa una strategia di prevenzione nazionale, tracciando le linee guida per la predisposizione delle strategie di prevenzione delle singole amministrazioni

QUELLO DECENTRATO ossia a livello di **singola amministrazione**, dove, attraverso la predisposizione dei **Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione**, si delinea la strategia di prevenzione "ad hoc" per ciascuna amministrazione, individuando e mappando le aree di rischio, valutando l'esposizione al rischio corruttivo ed adottando le misure di prevenzione idonee a ridurlo (o eliminarlo).

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.

AUTORITA' NAZIONALE = Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) Art 5 DL 101/2013 (L 125/2013) cambia denominazione in ANAC

D.L. n. 90/2014 (convertito dalla L. n. 114/2014) ridefinizione delle funzioni con l'obiettivo principale di concentrare la missione istituzionale dell'Autorità sui compiti relativi alla garanzia della trasparenza e alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. Trasferisce all'ANAC tutti i compiti e le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)

Che però perde le attribuzioni originarie in materia di misurazione e valutazione della performance, che sono state invece assegnate al Dipartimento della funzione pubblica, il quale ha contestualmente ceduto in favore dell'ANAC le competenze in materia di trasparenza e anticorruzione.

Una molteplicità di funzioni (tra cui

Adotta il PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DESTINATARI

Tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,

le regioni,

gli enti del S.S.N.,

gli enti locali e gli enti ad essi collegati.

Riguardano anche

personale delle Forze armate,

Forze di polizia ad ordinamento civile e militare,

della carriera diplomatica e prefettizia,

i professori e ricercatori universitari,

personale c.d. contrattualizzato

I SOGGETTI ISTITUZIONALI



GLI STRUMENTI

- P.N.A
- P.T.P.C.
- RPCT
- Gestione del rischio
- Misure obbligatorie
- Misure ulteriori

LO SNODO ESSENZIALE (ART. 1, COMMA 7, L. N. 190/2012)

È rappresentato dal
**RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)**

Art. 1, comma 12 e 13

“In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo **risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 s.m.i., nonché sul piano disciplinare**, oltre che per il **danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione**, salvo che provi di aver assolto i compiti affidati dalla legge

nel diritto chi ha responsabilità ha anche potere

FUNZIONE DEL PNA

- 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 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**

Il 1° PNA è del 2013

finalizzato prevalentemente ad agevolare la piena attuazione degli strumenti disciplinati dalla legge - è corredato dagli Allegati e dalle Tavole sintetiche contenenti le misure che le amministrazioni debbono applicare e relativa tempistica. Il documento pertanto deve essere considerato nel suo complesso.

IL CONCETTO DI CORRUZIONE PER LA L. 190/2012 SMI

Il concetto di *corruzione* preso in considerazione dal legislatore ha un'accezione ampia.

E' comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontra **l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati.**

Si configurano, di conseguenza, situazioni rilevanti più ampie delle corrispondenti fattispecie penalistiche disciplinate negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p. e dell'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale.

E cioè anche

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

**inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*,
sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo.**

Esempi: Assunzione di decisioni in tema di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche derivanti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari (PNA 2015).

P.T.P.C.

Il P.T.P.C. rappresenta il documento fondamentale dell'amministrazione per la definizione della strategia di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione.

L'organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza** entro il 31 gennaio (31 marzo per COVID) di ogni anno e ne cura la pubblicazione sul sito istituzionale – Sezione Amministrazione Trasparente.

Il Piano è un documento di *natura programmatica* che ingloba tutte le *misure di prevenzione obbligatorie* per legge e quelle *ulteriori*, coordinando gli interventi.

La violazione, da parte **dei dipendenti dell'amministrazione**, delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare

Rappresenta lo strumento attraverso il quale l'amministrazione sistematizza e descrive un "processo"- articolato in fasi tra loro collegate concettualmente e temporalmente - che è finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno.

In esso si delinea un programma di attività derivante da una **preliminare fase di analisi** che, in sintesi, consiste nell'esaminare l'organizzazione, le sue regole e le sue prassi di funzionamento in termini di "possibile esposizione" al fenomeno corruttivo.

Ciò deve avvenire **ricostruendo il sistema dei processi organizzativi**, con particolare attenzione **alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili** nel cui ambito possono, **anche solo in via teorica**, verificarsi episodi di corruzione.

Il P.T.P.C. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione

TUTTO CIO' VUOL DIRE EFFETTUARE LA GESTIONE DEL RISCHIO

MISURE OBBLIGATORIE

- Trasparenza (e diritto di accesso civico)
- Formazione
- 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*)
- 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*)
- interventi sul codice penale: aumentati limiti edittali e introduzione di nuovi reati (319 quater induzione indebita a dare o promettere utilità; 346bis-traffico di influenze illecite) sostituzione artt. 317 – concussione e 318 – corruzione per l'esercizio della funzione
- collegamento con la performance

STRUTTURA DEL PTPCT ISPRA

Primo PTPC 2014-2016

struttura agile di un documento di programmazione, al fine di consentirne una lettura semplice ed immediata e un agevole raccordo con gli altri documenti di programmazione strategica e di controllo di cui l'ISPRA è tenuta a dotarsi

Il Piano è articolato in sezioni

- una prima parte introduttiva e relativa alle vicende che hanno interessato l'Istituto e che si riflettono sul piano organizzativo e gestionale
- segue una seconda parte dedicata alla illustrazione delle attività svolte nell'anno appena concluso in sinergia con quanto previsto nel Piano,
- una terza sezione nella quale si descrivono le attività che saranno poste in essere su impulso del RPCT e della struttura di supporto, nel triennio e in particolare nel primo degli anni di interesse.
- una quarta sezione è dedicata alla puntuale individuazione delle misure obbligatorie, trattate in singole schede nelle quali si illustra
 - ✓ il contenuto della misura il responsabile
 - ✓ il termine di realizzazione della stessa
 - ✓ soggetto responsabile
- conclude con un capitolo dedicato al collegamento tra il PTPCT e il ciclo della Performance

ESEMPIO MISURA OBBLIGATORIA PNA 2021-2023

6.3 OBBLIGO DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSE

L'art. 1, comma 41, della L. n. 190/2012 e s.m.i. introduce nella legge sul procedimento amministrativo (n. 241/1990) l'obbligo di astensione, in caso di conflitto di interesse, **anche solo potenziale**, per i seguenti soggetti:

- responsabile del procedimento;
- titolare dell'ufficio competente ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali e provvedimento finale.

A carico degli stessi è, inoltre, previsto un onere di segnalazione.

La segnalazione dell'eventuale conflitto deve essere effettuata tempestivamente, per iscritto, al Dirigente della struttura presso cui l'attività viene svolta, che valuta se la situazione realizza un reale conflitto, **idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo**. Il Dirigente destinatario risponde per iscritto al dipendente, sollevandolo dall'incarico o motivando le ragioni che rendono possibile la prosecuzione dell'espletamento dell'attività.

Nel caso in cui il segnalante sia un Dirigente, la comunicazione deve essere inviata al RPCT.

La norma si coordina con quanto previsto anche dagli artt. 6 e 7 del Codice di Comportamento approvato con DPR n. 62/2013. La violazione della norma, realizzata con il compimento di un atto illegittimo, dà luogo a responsabilità disciplinare del dipendente e può generare illegittimità del procedimento e del provvedimento conclusivo dello stesso.

Misura 1: Segnalazione dell'eventuale conflitto di interesse

Responsabile della misura:

responsabile del procedimento;

titolare dell'ufficio competente ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali e provvedimento finale.

Termine di adozione misura: Immediato e permanente

Misura 2: Informazione e vigilanza sull'obbligo di segnalazione di potenziale conflitto di interesse

Responsabile della misura: Dirigenti

Termine di adozione misura: Immediato e permanente

ANCHE CODICE DI COMPORTAMENTO DPR 62/2013

ART 6 - Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

COMMA 2 - Il dipendente si astiene dal **prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni** in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi con interessi personali, del coniuge, di conviventi, di parenti, di affini entro il secondo grado. Il conflitto può riguardare **interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali**, come quelli derivanti dall'intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici.

ART 7 - Obbligo di astensione

Il dipendente si astiene dal **partecipare all'adozione di decisioni o ad attività** che **possano coinvolgere interessi propri**, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza

Art. 9 – Astensione - Codice di comportamento ISPRA (disposizione n 2463/DG del 2014)

Nei casi di astensione dalla partecipazione a decisioni o attività di cui all'art. 7 del Codice, il dipendente comunica al responsabile dell'ufficio, mediante comunicazione interna inviata per conoscenza all'RPC, la causa di incompatibilità rilevata.

6.7 FORMAZIONE DI COMMISSIONI, ASSEGNAZIONE AGLI UFFICI E CONFERIMENTO DI INCARICHI IN CASO DI CONDANNA PENALE PER DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'introduzione dell'art. 35 bis nel Decreto Legislativo n. 165/2001 dispone **l'impossibilità alla partecipazione a commissioni di concorso o di gara e allo svolgimento di funzioni direttive in riferimento agli uffici considerati a più elevato rischio**, a carico di coloro che sono stati **condannati, anche con sentenza non passata in giudicato**, per i reati previsti nel capo I del titolo II del codice penale.

A tal fine il RPCT ha indicato ai Dirigenti delle Unità interessate (Note n. 11/RPC del 23/1/2014, n. 7/RPC del 17/1/2014 e n. 6/RPC del 17/1/2014) le specifiche misure da adottare, come riportato nel seguito:

- acquisizione, nelle situazioni sopra illustrate, della dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 del DPR n. 445 del 2000 in merito alla insussistenza della condizione ostativa prevista dalla norma;
- individuazione delle modalità più idonee, da comunicare al RPCT, per effettuare controlli a campione sulle dichiarazioni rese;
- previsione espressa di nullità dell'incarico/assegnazione/designazione e dell'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 18 del D. Lgs. 39/2013, in caso di violazione delle prescrizioni normative. I responsabili delle misure operano verifiche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni.

Qualora venga accertata la non veridicità delle dichiarazioni rese, ne dovrà essere data tempestiva comunicazione al RPCT. I dipendenti interessati saranno soggetti a responsabilità disciplinare oltre che alla segnalazione ai competenti organi giudiziari.

Misura 1: Acquisizione della dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni dell'art. 46 DPR 445 del 2000 in merito alla insussistenza della condizione ostativa prevista dalla norma

Misura 2: vigilanza sull'inserimento della clausola di nullità dell'incarico/assegnazione/designazione e dell'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 18 D. Lgs. 39/2013 e s.m.i., in caso di violazione delle prescrizioni normative

Misura 3: Verifiche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni rese ed eventuale segnalazione al RPCT

Responsabile delle misure 1, 2 e 3: Dirigenti

Termine di adozione misure 1, 2 e 3: Immediato e permanente

REGALIE

Art. 8 – CODICE ISPRA

Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 4 del Codice, i regali ricevuti al di fuori dei casi consentiti dovranno essere immediatamente restituiti ovvero se di utilità istituzionale acquisiti al patrimonio dell'Istituto per il tramite delle procedure di inventariazione esistenti.

AVVISO AL PERSONALE N. 3/2013

MODICO VALORE fino a 150 euro

Modalità di comunicazione degli obblighi

PTPCT approvato dal CdA viene pubblicato sul sito istituzionale e parallelamente questa informazione viene diffusa tramite una mail a tutti i dipendenti.

Inoltre, lo stesso Piano viene pubblicato sulla pagina intranet del Settore Anticorruzione.

Ai dirigenti, inoltre, partire dal 2018 è stata trasmessa una nota corredata da una tabella riepilogativa delle misure obbligatorie

Attività di verifica e di monitoraggio su attuazione obblighi

Trasparenza: controllo mensile in ordine alla presenza del dato, corrispondenza del dato alla richiesta normativa sia nel contenuto che nella forma completezza delle informazioni, rispetto del termine di trasmissione e di pubblicazione, indicazione data di aggiornamento

Anticorruzione

A fine anno si invia con comunicazione via mail a ciascun titolare di misura obbligatoria, chiedendo se l'obbligo, è stata onorato e, in alcuni casi, di descriverne i termini e le modalità, indicando un termine entro il quale rispondere. Alla mail viene inoltre allegata la schede relativa alla/alle misura/misure di interesse

Sulla base dei riscontri viene elaborato un report riepilogativo che sarà anche oggetto di valutazione performance.