

---

# Il Piano Nazionale Anticorruzione: uno strumento per il recupero della competitività

---

di [Vincenzo Mirra](#)

Publicato il 29 Gennaio 2015

La corruzione, come noto, costituisce un “costo” economico e sociale che incide fortemente sulla rete imprenditoriale compromettendo la competitività nazionale; tra gli strumenti messi in campo dal Legislatore vi è l’Autorità Anticorruzione ed il Piano Nazionale Anticorruzione alle quali tutti i soggetti portatori di interessi pubblici (come gli enti locali territoriali) devono adeguarsi

## 1. Premessa.

Il Piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione è il documento previsto dall'art. 2 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”, che prevede le modalità attraverso le quali le Amministrazioni Pubbliche definiscono e comunicano alla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), all’Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni Pubbliche (A.N.AC.), ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione, indicando gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, comma 5).

La strategia di prevenzione del fenomeno è articolato su due livelli:

- **nazionale**, laddove il Dipartimento della Funzione Pubblica predispose, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il Piano Nazionale Anticorruzione, successivamente approvato dalla menzionata Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle Amministrazioni Pubbliche;
- **decentrato**, laddove ogni pubblica amministrazione definisce un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che, sulla base delle prescrizioni contenute nel Piano Nazionale, effettua l’analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione, conseguentemente individua gli interventi destinati a prevenirli.

La struttura del piano - così articolata - risponde alla necessità di conciliare una precipua esigenza: la coerenza del sistema a livello nazionale con l'autonoma attività delle singole amministrazioni per l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni.

Il Piano Nazionale Anticorruzione è nato con il precipuo scopo di attuare una strategia di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborata a livello nazionale ed internazionale.

Ovviamente il sistema non può essere ermetico, ma deve svilupparsi e modificarsi a seconda delle esigenze e del *feedback* ricevuto dalle singole amministrazioni, in modo da poter disporre, proprio in relazione al predetto *feedback* ottenuto, di strumenti di prevenzione che nel tempo possono essere modificati o sostituiti in modo da essere sempre più efficaci e mirati.

Inoltre, l'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione tiene conto della necessità di uno sviluppo crescente e progressivo del sistema di prevenzione, consci che il positivo esito degli interventi dipende in gran parte dal consenso sulle politiche di prevenzione, dalla loro accettazione e dalla loro concreta promozione da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Per tali motivi il Piano Nazionale Anticorruzione ha la funzione principale di agevolare la piena attuazione delle misure legali ovvero quegli strumenti di prevenzione della corruzione che sono disciplinati dalla legge.

## **2. Organizzazione e contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione.**

### **1. Elaborazione.**

Al fine di poter procedere all'elaborazione del Piano Nazionale Anticorruzione, è stata predisposta una procedura di consultazione indirizzata non solo ai membri del Governo e delle Autorità istituzionali in materia, ma anche a quelli della Scuola Nazionale di Amministrazione, della *World Bank* e, infine, dell'Organizzazione Non Governativa *Transparency-It*.

Molti dei soggetti coinvolti ha formulato pareri e suggerimenti di cui si è tenuto conto nell'elaborazione della proposta del Piano in questione.

### **2. Struttura del Piano.**

I contenuti del Piano sono strutturati in tre sezioni:

- obiettivi strategici e azioni previste, da implementare a livello nazionale nel triennio 2013-2015;
- indicazioni circa le comunicazioni dei dati e delle informazioni da fornire al Dipartimento della Funzione Pubblica;
- strategie di prevenzione e direttive impartite ad ogni singola Pubblica Amministrazione per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Il Piano si completa, infine, con gli Allegati e le Tavole sintetiche ove sono indicate le misure che le singole amministrazioni debbono applicare con la relativa tempistica.

### 3. Destinatari.

I destinatari sono tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ma anche:

- le regioni, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, gli enti locali e gli enti ad essi collegati;
- 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 Decreto Legislativo appena menzionato, per i quali le competenti amministrazioni dovranno assicurare l'adozione di iniziative e misure di prevenzione analoghe a quelle previste per il personale c.d. contrattualizzato, con gli adattamenti necessari e tenendo conto delle specificità di ciascun ordinamento;
- gli enti pubblici economici (ivi comprese l'Agenzia del demanio e le autorità portuali), gli enti di diritto privato in controllo pubblico<sup>1</sup>, le società partecipate e quelle da esse controllate.

Pur se non specificatamente previsto, il Piano invita le Autorità amministrative indipendenti, le amministrazioni della Camera e del Senato, della Corte costituzionale, della Presidenza della Repubblica, e degli organi di autogoverno della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato di valutare l'adozione di analoghe iniziative, con lo scopo di attuare un'adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione.

### 4. Obiettivi.

La strategia adottata è finalizzata al perseguimento dei seguenti tre obiettivi:

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

Per l'attuazione della menzionata strategia risulta essenziale comunque tenere presente i seguenti vincoli:

- il carattere imperativo della normazione, la quale ha disciplinato appositi istituti che debbono essere necessariamente implementati;
- la disciplina innovata che, per l'applicazione, richiede interventi di tipo interpretativo;
- la non omogeneità delle amministrazioni e degli enti coinvolti, che necessitano di adattamenti e forme di flessibilità;
- la mancanza di un finanziamento ad hoc nella legge e nei decreti attuativi.

### 5. Azioni di contrasto alla corruzione.

Le pubbliche amministrazioni e gli altri enti destinatari del Piano debbono porre in essere tutte quelle misure che si configurano come obbligatorie, in quanto disciplinate direttamente dalla legge, nonché svilupparne di ulteriori, anche in relazione al contesto di riferimento, per prevenire fenomeni di corruzione.

Gli strumenti già in uso o previsti quali le ispezioni, la vigilanza e tutti i controlli di varia natura, debbono essere valorizzati, coordinati e sistematizzati rispetto alle nuove misure previste dalla legge, dal Piano Nazionale Anticorruzione o dai Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione.

## **6. I Piani Triennale di Prevenzione della Corruzione.**

Questi hanno la funzione principale di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale e sono documenti di natura programmatica che assorbono tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

La struttura ed i contenuti specifici dei predetti Piani triennali sono stabiliti dalle singole amministrazioni tenendo conto delle funzioni svolte e del contesto specifico in cui si opera.

E di tutta evidenza come, per realizzare un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, i Piani Triennali debbono essere coordinati con tutti gli altri strumenti di programmazione già presenti nell'amministrazione e debbono inevitabilmente indicare obiettivi, indicatori, misure, responsabili, tempistica e risorse.

Di seguito i contenuti minimi che dovranno contenere i Piani Triennale di Prevenzione della Corruzione:

- processo di adozione del piano, con :
  - data e documento di approvazione del Piano da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo;
  - individuazione degli attori interni all'amministrazione ed esterni che hanno partecipato alla predisposizione del Piani;
  - gestione del rischio, con indicazione:
    - delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione;
    - della metodologia utilizzata per effettuare la valutazione del rischio;
    - delle schede di programmazione delle misure di prevenzione utili a ridurre la probabilità che il rischio si verifichi;
  - formazione in tema di anticorruzione, con indicazione dei:
    - soggetti che erogano la formazione e quelli a cui viene erogata;
    - contenuti, canali e strumenti di erogazione della formazione;
  - codici di comportamento, con:

- l'adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici;
- l'indicazione dei meccanismi di denuncia delle violazioni del codice di comportamento e dell'ufficio competente a emanare pareri sull'applicazione del predetto codice.

Il responsabile della prevenzione della corruzione, come previsto dall'art. 1, comma 14, della Legge n. 190 del 2012, entro il 15 dicembre di ogni anno, redige una relazione annuale sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dai Piani Triennali.

Il documento dovrà essere poi pubblicato sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione e trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Esso dovrà contenere, tra l'altro, dati circa:

- le azioni intraprese per affrontare i rischi di corruzione e i controlli sulla gestione degli stessi;
- la quantità di formazione erogata in tema di anticorruzione, i destinatari ed i soggetti che l'hanno erogata;
- le integrazioni e le violazioni al codice di comportamento (di cui diremo a breve);
- le altre eventuali iniziative intraprese;
- le sanzioni inflitte.

## 7. I Programmi triennali di trasparenza.

Le pubbliche amministrazioni, così come disciplinate dall'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo 165 del 2001, nonché gli enti pubblici economici, le società a partecipazione pubblica, quelle dalle stesse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. e gli enti di diritto privato in controllo pubblico sono tenuti ad assumere tempestivamente e senza ritardo ogni iniziativa utile e necessaria per l'attuazione delle prescrizioni sulla trasparenza.

In questo contesto si inquadrano i **Programmi triennali di trasparenza** disciplinati dall'art. 10 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

I programmi definiscono le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi comprese le misure organizzative volte ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi ed hanno lo scopo di favorire una maggiore uniformità nell'attuazione della legislazione e della normativa vigente in materia di trasparenza e di semplificare l'attività amministrativa degli enti locali.

## 8. I Codici di comportamento.

L'art. 54, comma 5, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dall'art. 1, comma 44, della Legge 6 novembre 2012, n. 190, stabilisce che ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di

valutazione, un proprio Codice di comportamento che integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni definito dal Governo ed approvato con decreto del Presidente della Repubblica.

Il Codice deve prevedere, tra l'altro, regole comportamentali specifiche e differenziate a seconda delle aree di competenza e delle diverse professionalità; deve inoltre consentire al dipendente di comprendere con facilità il comportamento eticamente e giuridicamente opportuno nelle situazioni critiche, in quanto adeguatamente informato attraverso guide comportamentali, nonché conoscere i soggetti interni all'amministrazione deputati ad un confronto nei casi di dubbio.

#### **9. La rotazione del personale.**

La rotazione del personale dirigenziale e del personale con funzioni di responsabilità (compresi i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione, deve essere realizzata con adeguati criteri da tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del menzionato Decreto Legislativo n. 165 del 2001.

Per i dirigenti, la rotazione integra altresì i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali ed è attuata normalmente alla scadenza dell'incarico.

Alla misura devono opportunamente far seguito accorgimenti che assicurino la continuità all'azione amministrativa. La misura inoltre deve essere adottata da tutte le amministrazioni, previa adeguata informazione alle organizzazioni sindacali, salvo motivati impedimenti legati alla struttura dell'amministrazione; in tal caso, la motivazione è inserita nei Piani triennali di Prevenzione della corruzione.

#### **10. L'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse.**

Le pubbliche amministrazioni devono porre in essere adeguate iniziative per informare il personale dell'obbligo di astensione, delle conseguenze scaturenti dalla sua violazione e dei comportamenti da seguire e in caso di conflitto di interesse.

#### **11. Gli incarichi extra-istituzionali.**

Ogni pubblica amministrazione deve elaborare una proposta relativa alle attività extra-istituzionali, sulla base di quanto previsto dall'art. 53, comma 3 bis, del Decreto Legislativo n. 165 del 2001 e dell'art. 1, comma 58 bis, della Legge n. 662 del 1996 (incarichi ed attività non consentiti ai pubblici dipendenti). Le proposte, da inoltrare al Dipartimento della Funzione Pubblica, devono contenere i criteri oggettivi e predeterminati per il conferimento o l'autorizzazione allo svolgimento dei predetti incarichi.

#### **12. Il conferimento di incarichi dirigenziali: condizioni ostative e incompatibilità.**

Nei confronti dei soggetti cui l'organo di indirizzo politico intende conferire incarichi dirigenziali, le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico

sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali condizioni ostative.

L'accertamento avviene mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato nei termini e alle condizioni di cui all'art. 46 del D.P.R. n. 445 del 2000. In caso di sussistenza di una o più condizioni ostative, l'incarico in questione verrà conferito ad altro soggetto.

Appare importante sottolineare come negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi siano inserite espressamente le condizioni ostative al conferimento.

I medesimi organi sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali situazioni di incompatibilità nei confronti dei titolari di incarichi previsti nei Capi V<sup>2</sup> e VI<sup>3</sup> del Decreto Legislativo n. 39 del 2013. Il controllo deve essere effettuato sia all'atto del conferimento dell'incarico, nonché annualmente e su richiesta nel corso del rapporto.

Laddove la situazione di incompatibilità emerga:

- al momento del conferimento dell'incarico, la stessa deve essere rimossa prima del conferimento stesso;
- nel corso del rapporto, il responsabile della prevenzione contesta la circostanza all'interessato, ai sensi degli artt. 15 e 19 dell'appena menzionato decreto legislativo, e vigila affinché siano prese le misure conseguenti.

Anche in questo caso risulta determinante indicare espressamente negli interpelli per l'attribuzione degli incarichi le cause di incompatibilità.

Appare evidente, infine, come anche nelle ipotesi di 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 che sarà affidato ad altro soggetto.

### **13. La tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito.**

Le pubbliche amministrazioni devono adottare le iniziative necessarie alla tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito, di cui all'art. 54 bis del Decreto Legislativo n. 165 del 2001.

Le predette iniziative devono concretizzarsi nella:

- individuazione di canali differenziati e riservati per ricevere le segnalazioni la cui gestione deve essere affidata a un ristrettissimo nucleo di persone;
- previsione di codici sostitutivi dei dati identificativi del denunciante;
- predisposizione di modelli per ricevere le informazioni ritenute utili per individuare le circostanze del fatto e gli autori della condotta illecita.

### **14. Raccolta ed analisi dei dati sull'attività di prevenzione della corruzione delle amministrazioni.**

I dati relativi alle aree di cui abbiamo argomentato sono trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica il quale li elabora e pubblica un report riepilogativo distintamente per le amministrazioni centrali, per le regioni, gli enti locali e gli enti dagli stessi controllati. In tale report il Dipartimento:

- valuta l'adeguatezza dei Piani triennali di Prevenzione della Corruzione, lo stato di diffusione dei Codici di comportamento e la percezione della corruzione e del valore dell'integrità in particolari contesti;
- promuovere iniziative per rendere più efficienti i sistemi di prevenzione, per aggiornare o modificare il Piano Nazionale Anticorruzione;
- intraprende le iniziative legislative e/o amministrative più adeguate in relazione alle aree a maggior rischio.

### 3. Conclusioni.

La corruzione costituisce, come noto, un costo sociale ed economico che indebolisce la competitività nazionale, stimato, come ci ricorda la Corte dei Conti nella relazione del Procuratore Generale aggiunto per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, in circa 60 miliardi di euro (pari a circa il 4% del PIL)<sup>4</sup>.

Malgrado tali evidenze, il lavoro della Commissione risulta non agevole come si evince dalla relazione annuale (primo quadrimestre 2014), predisposta in coerenza con le previsioni di cui all'articolo 13, comma 9, del Decreto Legislativo istitutivo che la Commissione trasmette al Ministro per l'attuazione del programma di Governo (in assenza di una specifica delega la relazione viene trasmessa al Presidente del Consiglio dei Ministri):

*“Va rilevato ... che l'andamento dell'attività e, naturalmente, i suoi esiti, vanno posti in relazione alle particolari condizioni di incertezza istituzionale, derivanti dalle previsioni del citato d.l. n. 101/2013 convertito con modifiche dalla legge n. 125/2013, nell'ambito delle quali l'Autorità si è trovata ad operare e ai vincoli derivanti dalle limitate risorse disponibili, resi ancor più stringenti dalla difficoltà di adottare decisioni di lungo periodo. In questa fase trovano, comunque, conferma alcuni elementi positivi già rilevati con riferimento all'anno precedente accanto a significativi elementi di criticità. Permane un livello ancora diffuso di inadempienze e ritardi nella predisposizione degli strumenti di programmazione della performance, ascrivibili anche alla scarsa attenzione degli organi di vertice nelle amministrazioni più grandi e alle difficoltà incontrate dalle amministrazioni di piccole dimensioni. Questa constatazione ha indotto l'Autorità a formulare specifiche proposte di semplificazione e differenziazione degli adempimenti richiesti alle amministrazioni in relazione all'eterogeneità delle funzioni e delle dimensioni degli enti stessi in modo che l'impegno, in termini di risorse umane e di tempo, sia proporzionato alle dimensioni ed effettivamente funzionale al miglioramento dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica. Con riferimento alla trasparenza, all'esito dell'attività di vigilanza, sono stati rilevati progressi nella pubblicazione dei dati e delle informazioni, rispetto a quanto riportato nella Relazione per il 2013. Va evidenziato un miglioramento non solo della quantità dei dati pubblicati ma anche della qualità dei dati, resi disponibili tempestivamente grazie all'impiego di basi dati accessibili.*

*Si tratta, però, di progressi non distribuiti omogeneamente, con riferimento tanto alle categorie di dati quanto alle tipologie di amministrazione, e che limitano ancora l'efficacia della trasparenza quale strumento per promuovere effettivamente forme diffuse di controllo sociale sull'azione pubblica. Il ricorso agli OIV per la verifica del livello di pubblicazione di alcuni obblighi, in particolare quelli riferiti agli organi di indirizzo politico, ha rafforzato i meccanismi di monitoraggio sulla trasparenza interni alle amministrazioni. Alla luce delle funzioni che la normativa attribuisce a tali organismi in materia di trasparenza, l'Autorità ha rilevato, però, l'opportunità che vengano individuate forme di maggiore responsabilizzazione per rendere più incisivo ed efficace il loro ruolo”.*

29 gennaio 2014

Fabrizio Stella e Vincenzo Mirra

1 Intendendosi per tali 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 poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi di direzione.

2 Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale.

3 Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico.

4Per un approfondimento, ci sia consentito il rinvio, degli stessi Autori, ad *Il costo “economico” e “sociale” della Corruzione: normativa di riferimento e gli ultimi provvedimenti di lotta adottati dal Legislatore fiscale*, in questa rivista il 1° settembre 2014.