

**ANTICORRUZIONE E  
TRASPARENZA  
PER IL PERSONALE OPERANTE  
NELL'AREA "CONTABILE  
FINANZIARIA"**

**RELATORE: AVV. GIAMPAOLO TEODORI**



❖ **INQUADRAMENTO NORMATIVO**

❖ **PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE**

❖ **PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

❖ **CODICE DI COMPORTAMENTO**

❖ **ROTAZIONE**

❖ **TUTELA DEL WHISTLEBLOWER**

# **La Legislazione Italiana**

# II QUADRO NORMATIVO ITALIANO

## LEGGE 6 novembre 2012, n. 190

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

## DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62

Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici,.

## DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33

Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

## DECRETO LEGISLATIVO 8 aprile 2013, n. 39

Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico

## DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114

Art. 19 - Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell'Anac.

## LEGGE 27 maggio 2015, n. 69 L

Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio

## LEGGE 9 gennaio 2019, n. 3 SPAZZACORROTTI

## LEGGE 7 agosto 2015, n. 124

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

## DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2016, n. 97

Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza

**Piano Nazionale Anticorruzione** approvato con la delibera CIVIT n. 72 dell'11 settembre 2013.

**Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione** approvato con la determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015.

**Piano Nazionale Anticorruzione** approvato con delibera ANAC n. 831 del 3 agosto 2016 ... Aggiornamento del 2017  
E DI SEGUITO GLI ALTRI...

# IL NUOVO «CONCETTO» DI PREVENZIONE

## La lotta alla corruzione va condotta:

- **rinforzando** le politiche di prevenzione dei comportamenti devianti,
- **agendo** contemporaneamente su dimensioni individuali (formazione e sensibilizzazione culturale) 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

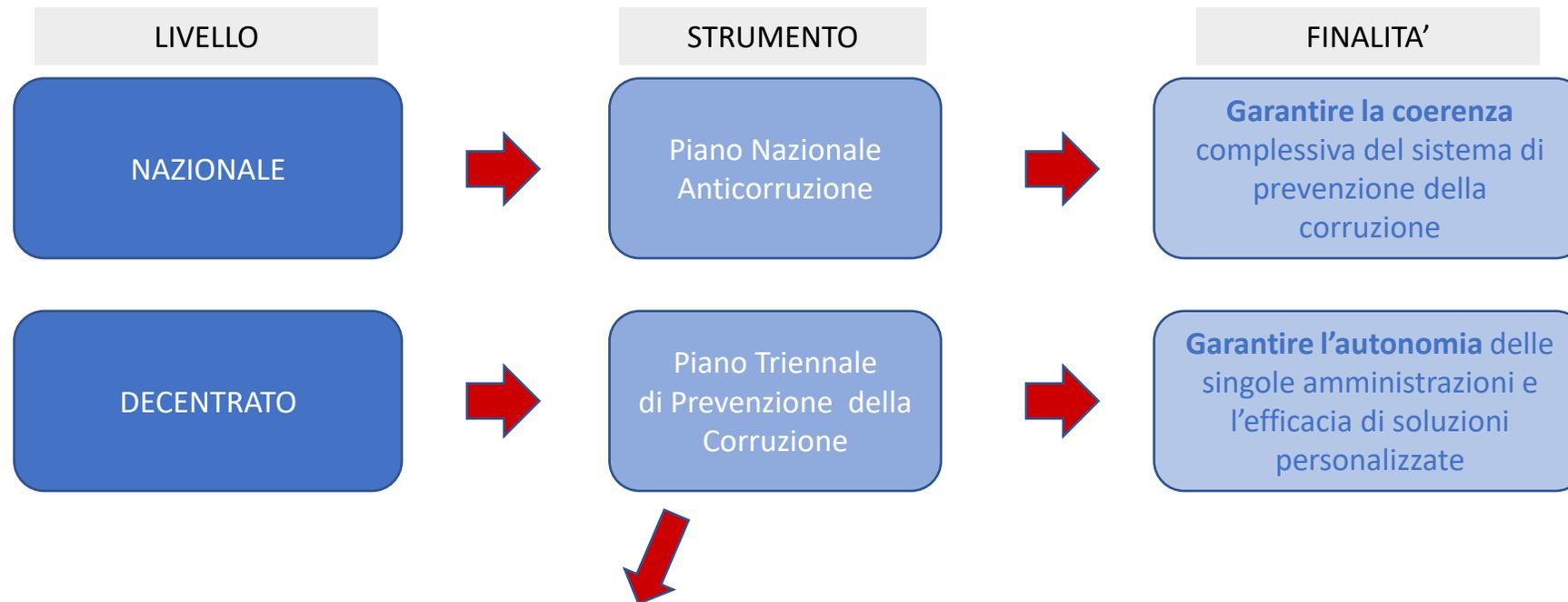
logica del risk management

- **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

# LA STRATEGIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Sistema organico di prevenzione della corruzione, articolato su 2 livelli:



Pubbliche Amministrazioni ex. Art 1 comma 2 D. Lgs 165/2001, AA Indipendenti, Enti Pubblici Economici, Enti di Diritto Privato in controllo Pubblico - Società Controllate per le parti in cui sono espressamente indicati

A seguito della Determinazione n. 8 Anac del 17 giugno 2015, l'ambito soggettivo di applicazione si estende, in maniera ancora più esplicita, alle società ed agli enti di diritto privato controllati e partecipati da pubbliche amministrazioni.

Queste aree sono elencate **nell'art. 1, comma 16 della Legge n. 190/2012**, e si riferiscono ai procedimenti di:

- autorizzazione o concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;**
- concessione ed erogazione di **sovvenzioni**, contributi, **sussidi**, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per **l'assunzione** del personale e progressioni di carriera

□ Gli obiettivi fondamentali del PNA sono quelli di ridurre le opportunità che si verificano casi di corruzione, di aumentare la capacità di scoprire episodi di corruzione e di creare un contesto sfavorevole alla corruzione.

□ 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.

□ L'adozione del PNA 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.

□ L'adozione del PNA 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.

□ Sono destinatarie del PNA tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del Dlgs 165/2001. Gli indirizzi contenuti nel Piano hanno come destinatari anche le Regioni, gli Enti del Ssn, gli Enti locali e gli enti a essi collegati, fermo restando quanto previsto dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 24 luglio 2013 ai sensi dell'articolo 1, commi 60 e 61, della legge n. 190 del 2012. Gli indirizzi contenuti nel PNA riguardano anche il personale delle Forze armate, Forze di polizia a ordinamento civile e militare, della carriera diplomatica e prefettizia, i professori e ricercatori universitari.

□ Il PNA raccomanda alle autorità amministrative indipendenti, alle amministrazioni del Parlamento, 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 a quanto stabilito dalla legge n. 190 e dai decreti attuativi della legge, al fine di attuare un'adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione.

□il Piano, dopo aver illustrato gli obiettivi, i vincoli all'attuazione della strategia e le azioni per la prevenzione a livello nazionale, indica le finalità del PTPC (Piani triennali di prevenzione della corruzione) con il quale ogni singola amministrazione deve (è un dovere e non una mera facoltà) formulare la strategia di prevenzione individuando il rischio di esposizione al fenomeno corruttivo e di conseguenza adottare azioni per ridurre la possibilità di comportamenti illeciti.

## **Soggetti tenuti all'adozione delle misure di prevenzione – nuovo assetto del PNA 2016: D.lgs. n. 33/13 ante d.lgs. n. 97/16 enti di diritto privato in controllo pubblico**

definiti da: - art. 1, co. 2, lettera c), del d.lgs. n. 39/2013; - art. 11, comma 2, lett. b), dlgs. N. 33/13.

«limitatamente all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, e società e gli altri enti di diritto privato che **esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile da parte di amministrazioni pubbliche, oppure gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi**».

## **D.lgs. n. 33/13 post d.lgs. n. 97/16 Art. 2 bis – ambito soggettivo di applicazione**

Si abroga l'art. 11. d.lgs. 33/13

**Ai fini del presente decreto, per 'pubbliche amministrazioni' si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, nonché le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione. 2. La medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 si applica anche, in quanto compatibile: a) agli enti pubblici economici e agli ordini professionali; b) alle società in controllo pubblico come definite dal decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Sono escluse le società quotate come definite dallo stesso decreto legislativo emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124;**

c) alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, **con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.**

## **D.lgs. n. 175 del 2016 -Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.**

Art. 2, comma 1, lett. m) «società a controllo pubblico»: le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b);

**b) «controllo»: la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo; c) «controllo analogo»: la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante; d) «controllo analogo congiunto»: la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. La suddetta situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'art. 5, comma 5, d.lgs. n. 50/2016.**

**PNA 2016 – Conferma l'importanza del coinvolgimento di cittadini per la sensibilizzazione alla cultura della legalità**

**PNA 2016 – precisazione su “approvazione PTPC”**

Doppio passaggio

Approvazione schema PTPC

Approvazione/adozione PTPC

**Consiglio: approva documento di carattere generale PTPC**

**Giunta: è competente all'adozione finale del PTPC**

## **PNA 2016 – Responsabile prevenzione corruzione e trasparenza**

- Criteri di scelta
- *Posizione di indipendenza e di autonomia dall'organo di indirizzo*
- *Supporto conoscitivo e operativo al RPCT*
- *Poteri di interlocuzione e controllo*
- *Responsabilità*

## Responsabilità

### I - Responsabilità dirigenziale:

- per la mancata predisposizione del P.T.P.C.
- per la mancata adozione delle misure per la selezione e la formazione dei dipendenti.
- Art. 1, comma 8: *“la mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale”*.
- **Ciclo delle performances integrato: occorre inserire nel Piano delle Performance tali obiettivi per una adeguata valutazione**

• *“In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione*

• ***salvo che provi TUTTE le seguenti circostanze:***

- a) *di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;*
- b) *di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano”.*

## **PNA 2018**

**Trasparenza e nuova disciplina della tutela dei dati personali (Reg. UE 2016/679)** l'attività di pubblicazione dei dati sui siti web per finalità di trasparenza, anche se effettuata in presenza di idoneo presupposto normativo, deve avvenire nel rispetto di tutti i principi applicabili al trattamento dei dati personali contenuti all'art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679, quali quelli di liceità, correttezza e trasparenza; minimizzazione dei dati; esattezza; limitazione della conservazione; integrità e riservatezza tenendo anche conto del principio di "responsabilizzazione" del titolare del trattamento

**Rapporti tra RPCT e Responsabile della Protezione dei Dati -RPD**

## **Codici di comportamento**

Si raccomanda alle Amministrazioni di adottare il proprio codice di comportamento all'interno del PTPCT.

## **Il pantouflage**

Si consiglia di inserire clausole idonee a contenere il divieto in esame in tutti i contratti dell'Ente.

## **Semplificazioni per i piccoli Comuni**

- nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, i titolari di incarichi politici, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) (dichiarazioni reddituali e patrimoniali)
- i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla loro ridotta dimensione, e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPC non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti, possono provvedere all'adozione del PTPC con modalità semplificate

il PNA 2019 introduce importanti novità anche per la fase di **“valutazione del rischio”**. Propone, infatti, di applicare una matrice del rischio che si basi su un approccio di tipo **qualitativo** (un esempio di scala di misurazione è: alto, medio, basso) in cui ogni misurazione deve essere adeguatamente **associata ad una motivazione** alla luce dei dati e delle evidenze raccolte dai soggetti coinvolti nell’analisi. In ambito di **“trattamento del rischio”**,

con l’aggiornamento del PNA, si chiede alle amministrazioni di non *“limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma progettare l’attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli”* coerenti con priorità rilevate e con le risorse disponibili.

TIPOLOGIE DI MISURE DI PREVENZIONE - P.N.A. 2019	MISURE
MISURE DI CONTROLLO	Monitoraggi Controlli sul territorio Controlli sulle Incompatibilità Controlli antipantouflage Verifiche sulle dichiarazioni di conflitti di interesse Controlli sulle autocertificazioni Controllo dei tempi procedurali
MISURE DI TRASPARENZA	Osservanza degli obblighi di pubblicazione ex D.Lgs. 33/2013 Accessibilità alle informazioni
MISURE DI DEFINIZIONE E PROMOZIONE DELL'ETICA E DI STANDARD DI COMPORTAMENTO	Codice di comportamento Azioni di sensibilizzazione ai temi dell'etica pubblica
MISURE DI REGOLAZIONE	Patti di integrità Regolamento appalti Regolamento per lo svolgimento di incarichi d'ufficio e incarichi extra -istituzionali
MISURE DI SEMPLIFICAZIONE	Adozione di check-list procedurali Regolamento dei procedimenti Gestione delle informazioni Informatizzazione
MISURE DI FORMAZIONE	Corsi di formazione Gruppi di approfondimento Scambio buone pratiche
MISURE DI ROTAZIONE	Rotazione ordinaria Misure alternative Segregazione delle funzioni Rotazione straordinaria
MISURE DI SEGNALAZIONE E PROTEZIONE	Whistleblowing
MISURE DI DISCIPLINA DEL CONFLITTO DI INTERESSI	Acquisizione dichiarazioni Gestione del conflitto
SENSIBILIZZAZIONE E PARTECIPAZIONE AL PROCESSO	Giornata della Trasparenza
REGOLAZIONE DEI RAPPORTI CON I RAPPRESENTANTI DI INTERESSI PARTICOLARI	Regolamento Agenda degli incontri

## PNA 2023

Nella seduta del Consiglio del 16 novembre 2022, **Anac** ha approvato definitivamente il **Piano nazionale Anticorruzione (Pna)** 2023, che avrà validità per il prossimo triennio.

Il Piano è finalizzato a rafforzare l'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, puntando però nello stesso tempo a semplificare e velocizzare le procedure amministrative.

Tra le novità previste, va segnalato un rafforzamento dell'**antiriciclaggio**, impegnando i responsabili della prevenzione della corruzione a comunicare ogni tipo di segnalazione sospetta in cui potessero incorrere all'interno della pubblica amministrazione, e delle stazioni appaltanti.

E' stato evidenziato nel Piano, infatti, il legame tra battaglia antiriciclaggio e lotta **anticorruzione**. Altro aspetto significativo del nuovo Piano è la necessità di identificare il **titolare effettivo delle società** che concorrono ad appalti pubblici. Quindi, le stazioni appaltanti sono chiamate a controllare "chi sta dietro" a partecipazioni sospette in **appalti e forniture pubbliche**.

Per quanto riguarda la disciplina del **pantouflage**, le cosiddette “porte scorrevoli” per cui il titolare di un incarico pubblico passa senza soluzione di continuità al privato in favore del quale ha emanato provvedimenti, Anac ha deciso di predisporre delle apposite Linee Guida sulle quali si sta già lavorando, che aiutino le pubbliche amministrazioni ad applicare con più fermezza e definizione il divieto stabilito dalla legge.

Un'importante novità del nuovo Piano è quella riguardante i Comuni più piccoli. Le amministrazioni con meno di 50 dipendenti non sono tenute a predisporre il **piano anticorruzione** ogni anno, ma ogni tre anni. Per tali Comuni vengono ridotti anche gli oneri di monitoraggio sull'attuazione delle misure del piano, concentrandosi solo dove il rischio è maggiore.

Per quanto riguarda la trasparenza dei contratti pubblici, **Anac** ha rivisto le modalità di pubblicazione. Non dovranno più avvenire sui siti delle amministrazioni in ordine temporale di emanazione degli atti, ma ordinando le pubblicazioni per appalto, in modo che l'utente e il cittadino possano conoscere l'evolversi di un contratto pubblico, con allegati tutti gli atti di riferimento.

Inoltre, con riferimento alla mappatura dei processi, ad esempio, si è indicato, anche in una logica di semplificazione ed efficacia, **su quali processi e attività è prioritario concentrarsi nell'individuare misure di prevenzione della corruzione (innanzitutto quelli in cui sono gestite risorse PNRR e fondi strutturali e quelli collegati a obiettivi di performance);**

si è posto l'accento sulla necessità di **concentrarsi sulla qualità delle misure anticorruzione programmate piuttosto che sulla quantità**, considerato che in taluni casi tali misure sono ridondanti;

sono state **fornite indicazioni per realizzare un buon monitoraggio su quanto programmato**, necessario per assicurare effettività alla strategia anticorruzione delle singole amministrazioni; si è inteso valorizzare il coordinamento fra i RPCT e chi all'interno delle amministrazioni gestisce e controlla le tante risorse del PNRR al fine di prevenire rischi corruttivi.

## PIAO E PTPC

Previsto dall'articolo 6 del decreto legge n. 80 del 9 giugno 2021, il Piano integrato di attività e organizzazione è il documento unico di programmazione e *governance* che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

Il PIAO è una concreta semplificazione della burocrazia a tutto vantaggio delle amministrazioni, che permette all'Italia di compiere un altro passo decisivo verso una dimensione di maggiore efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance. Migliorando la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Le Pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti, con la sola esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le PA interessate sono quelle dell'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (con più di 50 dipendenti):

- tutte le amministrazioni dello Stato;
- le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, loro consorzi e associazioni;
- gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni e le loro aziende;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- le Agenzie di cui al Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Le Amministrazioni fino a 50 dipendenti approveranno, invece, un Piano semplificato secondo lo "schema tipo" fissato dal Dipartimento della funzione pubblica.

L'articolo 1 del DPR n.81, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 151/2022 del 30 giugno 2022 individua i documenti assorbiti dal PIAO:

- **Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP) e Piano delle azione concrete (PAC);**
- **Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD);**
- **Piano della Performance (PdP);**
- **Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PtPCT);**
- **Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA);**
- **Piano di Azioni Positive (PAP).**

**Il PIAO è strutturato in quattro sezioni:**

**Scheda anagrafica dell'amministrazione**, da compilarsi con tutti i dati identificativi dell'amministrazione.

**Valore pubblico, performance e anticorruzione**, dove sono definiti i risultati attesi, in termini di obiettivi generali e specifici. Andrà indicato l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti. Inoltre, nella sottosezione programmazione-performance, andranno seguite le Linee Guida del Dipartimento della Funzione Pubblica;

**Organizzazione e capitale umano**, dove verrà presentato il modello organizzativo adottato dall'Amministrazione o dall'Ente;

**Monitoraggio**, dove saranno indicati gli strumenti e le modalità di monitoraggio, insieme alle rilevazioni di soddisfazioni degli utenti e dei responsabili.

Nel PIAO devono essere inclusi:

- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti. Ma anche la pianificazione delle attività inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure effettuata attraverso strumenti automatizzati;
- le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità;
- le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

**Se il PIAO è omesso o assente saranno applicate le sanzioni** di cui all'art. 10, comma 5, del D.Lgs 150/2009, che prevedono:

- divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risulteranno avere concorso alla mancata adozione del PIAO;
- divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Si aggiunge anche la sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro prevista dall'articolo 19, comma 5, lettera b), del d.l. 90/2014, riferita alla mancata approvazione della programmazione anticorruzione.

**CARATTERI DI UN PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE DEL COMUNE**

## Caratteri

- le aree e le attività maggiormente esposte al rischio di corruzione, a partire da quelle che la Legge 190/2012 già considera come tali;
- le prime misure e la declinazione dei sistemi di controllo nonché le modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni secondo quanto disposto dal D.lgs. n. 33/2013 e alla luce delle nuove disposizioni normative introdotte dal D.Lgs. n. 97/2016.

Il Piano si presenta come un insieme di strumenti finalizzati alla prevenzione che vengono “...via via affinati, modificati o sostituiti in relazione al Feed-back ottenuto dalla loro applicazione” (linee di indirizzo del comitato ministeriale di cui al DPCM 16 gennaio 2013).

## Finalità

- fornire la valutazione del livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione e di stabilire gli interventi organizzativi volti a prevenire detto rischio;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti addetti a settori particolarmente esposti alla corruzione;
- prevenire con tali strumenti l’illegalità, cioè l’esercizio delle potestà pubbliche diretto al
- conseguimento di un fine diverso o estraneo a quello previsto dall’ordinamento.

## I principali contenuti del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

□ analisi del contesto esterno, che evidenzia come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione opera possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno

□ consente di calare maggiormente la strategia di prevenzione sulle specifiche città dell'amministrazione;

□ rendicontazione di tutte le misure generali previste nel Piano precedente e programmazione di alcune nuove misure specifiche ;

□ programmazione di nuove attività in vista di un prossimo aggiornamento del Piano che si renderà necessario a seguito dell'effettiva e piena operatività del nuovo assetto organizzativo, in particolare:

- risistemizzazione del catalogo dei processi del Comune alla luce del nuovo assetto organizzativo;

- aggiornamento della valutazione del rischio a partire dal nuovo catalogo dei processi in linea con le indicazioni ANAC contenute nel PNA 2016 ;

- individuazione di nuove misure di prevenzione della corruzione specifiche.

In linea con l'impostazione dettata dalla norma ISO 31000, e coerentemente con i principi sanciti all'interno del Piano Nazionale Anticorruzione, il Comune avvia un processo di gestione del rischio corruttivo frutto di un impegno comune e di un lavoro condiviso con tutti i dirigenti che, attraverso i Referenti della prevenzione della corruzione, sono stati coinvolti sia nella fase di mappatura ed analisi dei rischi connessi all'attività di competenza di ciascuno, sia nella fase di adozione dei documenti conseguenti.

Viene richiesto ai dirigenti coinvolti di:

- collaborare nella fase di mappatura ed analisi dei rischi;
- proporre misure idonee a prevenire e contrastare i diversi fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto nelle strutture di competenza;
- fornire al Responsabile della prevenzione le informazioni necessarie;
- segnalare al Responsabile della prevenzione della corruzione ogni evento o dato utili per l'espletamento delle proprie funzioni.

**Il processo posto in essere si articola nelle fasi illustrate nella figura che segue**



## **Valutazione del rischio**

### **Indici di valutazione della Probabilità**

- Discrezionalità;
- Rilevanza esterna;
- Complessità del processo;
- Valore economico;
- Frazionabilità del processo;
- Controlli.

### **Impatto**

- Impatto sulle risorse umane;
- Impatto economico;
- Impatto reputazionale;
- Impatto organizzativo

**Tutti gli indicatori sull'impatto sono stimati sulla base di dati, ossia di quanto risulta all'Amministrazione.**

## Le singole fasi sono state valutate con le seguenti opzioni:

**Discrezionalità:** Il processo è discrezionale?

- No, è del tutto vincolato
- E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)
- E' parzialmente vincolato solo dalla legge
- E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)
- E' altamente discrezionale

**Rilevanza esterna:** Il processo produce effetti diretti all'esterno dell'amministrazione di riferimento?

- No, ha come destinatario finale un ufficio interno
- Sì, il risultato del processo è rivolto direttamente ad utenti esterni alla p.a. di Riferimento

**Complessità del processo:** Si tratta di un processo complesso che comporta il coinvolgimento di più amministrazioni (esclusi i controlli) in fasi successive per il conseguimento del risultato?

- No, il processo coinvolge una sola p.a.
- Sì, il processo coinvolge più di 3 amministrazioni
- Sì, il processo coinvolge più di 5 amministrazioni

## LE MISURE DA ADOTTARE IN GENERALE

- il raccordo e le comunicazioni tra gli uffici dovranno avvenire utilizzando tecnologie informatizzate che permettano la tracciabilità del processo e dei suoi risultati;
- adeguata motivazione di tutti gli atti e provvedimenti con i quali si manifesta la volontà o la scelta dell' Amministrazione ed in particolare dei provvedimenti che presentano margini di discrezionalità, con puntuale indicazione di tutti gli atti, fatti e circostanze considerate ai fini della decisione adottata;
- separazione, per quanto possibile, tra l' attività istruttoria e la responsabilità dell'adozione dell'atto finale, curando che essa spetti, di regola, a personale di livello o con funzioni dirigenziali;
- scrupoloso rispetto delle posizioni in materia di procedimento amministrativo, con particolare riferimento ai termini di conclusione del procedimento con provvedimento espresso, con il divieto di aggravio dello stesso, scongiurando l'utilizzo improprio di attività consultive nonché l'ingiustificata frammentazione di competenze attraverso tecniche di *remand tra uffici*;
- applicazione della regola della selezione per ciascun tipo di incarico, nomina o designazione, laddove queste non abbiano carattere fiduciario

## ***Rotazione dei dirigenti e dei dipendenti***

**Il Comune, previa informativa sindacale, adotta i criteri generali oggettivi per la rotazione, sulla base dei seguenti principi, declinati dalla citata Intesa e dal P.N.A.:**

- Per il personale dirigenziale addetto alle aree a più elevato rischio, al di fuori dei casi di revoca dell'incarico e delle ipotesi di applicazione di misure cautelari, la rotazione avviene al termine dell'incarico, la cui durata deve essere comunque contenuta;
  - Per il personale non dirigenziale, la durata di permanenza nel settore viene fissata secondo criteri di ragionevolezza, preferibilmente in misura non superiore a 5 anni, tenuto conto anche delle esigenze organizzative;
  - L'attuazione della misura deve comunque avvenire in modo da tener conto delle specificità professionali in riferimento alle funzioni e in modo da salvaguardare la continuità della gestione amministrativa.
- Per il personale dirigenziale, alla scadenza dell'incarico, la responsabilità della Direzione o dell'Area deve essere di regola affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente.

**In caso di notizia formale di avvio di procedimento penale a carico di un dirigente o di un dipendente e in caso di avvio di procedimento disciplinare per fatti di natura corruttiva, ferma restando la possibilità di adottare la sospensione del rapporto, il Comune:**

- a) Per il personale dirigenziale procede con atto motivato alla revoca dell'incarico in essere ed il passaggio ad altro incarico ai sensi del combinato disposto dell'art. 16, comma 1, lett. l quater, e dell'art. 55 ter, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001;
- b) Per il personale non dirigenziale procede all'assegnazione ad altro servizio ai sensi del citato art. 16, comma 1, lett. l quater;
- c) Per le categorie di personale di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 165 del 2001 applica le misure cautelari previste dall'ordinamento regionale e, salvo disposizioni speciali, l'art. 3 della L. n. 97 del 2001.

### ***Attività successive alla cessazione dal servizio***

Le direzioni interessate provvedono ad elaborare le clausole da inserire nei contratti di assunzione del personale - che preveda il divieto di prestare attività lavorativa (a titolo di lavoro subordinato o di lavoro autonomo) per i 3 anni successivi alla cessazione del rapporto nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente;

da inserire nell'ambito delle procedure di scelta del contraente - che preveda 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 PA nei loro confronti per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.

### ***Azione di sensibilizzazione e rapporto con la società civile***

Giornata della Trasparenza

## **Le misure “specifiche” in aggiunta alla Misure “Generali” previste nel PNA**

- ✓ Vengono identificate e programmate misure specifiche per prevenire i rischi di alcuni processi sensibili, laddove le misure generali non sono state ritenute sufficienti a presidiare efficacemente il rischio degli stessi processi.
- ✓ Si intende, quindi, rendicontare lo stato di attuazione delle summenzionate misure e fornire indicazioni sulla eventuale mancata attuazione delle stesse.

❑ Piena attuazione del principio di rotazione dei componenti le commissioni di gara per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture.

❑ Tutti i dipendenti sono tenuti a prestare particolare attenzione e cura alla gestione del contenzioso, correlato ad attività riferibili a competenze loro attribuite o delegate, che dovesse coinvolgere, a qualsiasi titolo, il Comune. Obbligo di trasmettere tempestivamente e compiutamente all'Avvocatura - o ad eventuale patrocinatore del Comune - ogni documento utile, unitamente ad una puntuale relazione di accompagnamento, allo scopo di rendere efficace la difesa dell'Amministrazione.

## **PROCESSI A RISCHIO ... LE MISURE DA ADOTTARE**

**LE ATTIVITÀ DELL'AREA FINANZIARIA**  
**PROGRAMMAZIONE**  
**MONITORAGGIO CONTROLLO**

# **Codice di comportamento dei dipendenti pubblici**

## **DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62**

- Il Codice ha la funzione di **promuovere l'integrità del dipendente pubblico.**
- La violazione del Codice (e del PTPC) costituisce **illecito disciplinare - quindi integra la disciplina della responsabilità** - e rileva anche ai fini della **responsabilità civile, amministrativa e contabile.**

### **Il dipendente pubblico**

- conforma la propria condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa;
- svolge i propri compiti perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare;
- rispetta altresì i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza e agisce in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di conflitto di interessi;
- non usa a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio, evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione;
- esercita i propri compiti orientando l'azione amministrativa alla massima economicità, efficienza ed efficacia

## **Il Codice di comportamento delle Pubbliche Amministrazioni costituisce la base minima e indefettibile di ciascun codice di comportamento adottato dalle amministrazioni**

### **I Codici di comportamento delle specifiche PA**

I Codici delle Amministrazioni vanno ad integrare e specificare le previsioni del Codice di cui al DPR 62 (art. 1 comma 2). Va anche rappresentato che l'adozione del Codice da parte delle Amministrazioni rappresenta una delle principali misure obbligatorie e trasversali previste dalla legge n.190/2012 e dal Piano Nazionale Anticorruzione.

Il Codice di Comportamento specifico dell'Ente contiene gli ulteriori e più specifici doveri individuati in rapporto ai caratteri, alle funzioni, alla tipologia di azioni e al contesto in cui l'Ente si trova ad operare. Nella stesura del codice di comportamento aziendale si deve far riferimento, oltre che alla L.190/2012 anche alla Delibera n. 75/2013 della CIVIT recante le Linee Guida in materia di Codice di Comportamento nella Pubblica Amministrazione.

### **Codice Etico Aziendale e “Munera”**

Il [codice etico](#) aziendale è un tipo di documento stilato ed adottato su base volontaria in un ambiente aziendale. Esso definisce un complesso di norme [etiche](#) e [sociali](#) al quale gli esponenti aziendali si devono attenere. Si rivela inoltre come una motivazione forte per il rispetto di regole di qualità, stimola azioni correttive al fine di migliorare i rapporti tra [aziende](#). Il codice etico è documento integrante del [Modello di organizzazione e gestione](#) redatto ai sensi del Decreto legislativo, 08/06/2001 n° 231.

**Codice Etico e Società in house: la sovrapposizione di aspetti pubblicitici e privatistici in un contesto dove si svolge comunque attività pubblica**

## IL NUOVO CODICE DI COMPORTAMENTO

- Non deve solo essere consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione, ma deve essere sottoscritto (per i nuovi assunti)
- La legge indica i **fini** (prevenzione dei fenomeni di corruzione, rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, imparzialità, lealtà, servizio a cura dell'interesse pubblico) e alcuni **contenuti necessari** (es. regali)
- Una sezione specifica dedicata ai dirigenti - La **violazione delle norme** del codice è causa di **responsabilità disciplinare (art. 54, d.lgs. 165/2001)**
- La vigilanza sull'osservanza spetta ai dirigenti, alle strutture di controllo interno, agli uffici di disciplina

## ALCUNE ALTRE REGOLE DEL CODICE DI COMPORTAMENTO

- Divieto di chiedere e di accettare regali, compensi o altre utilità il cui valore ecceda i 150 E nell'anno solare
- Dovero di comunicare la propria adesione o appartenenza ad associazioni e organizzazioni (esclusi partiti politici e sindacati) **i cui ambiti possano in concreto interferire con l'attività dell'ufficio affidata al dipendente**

## OBBLIGHI DI ASTENSIONE IN CASO DI CONFLITTO DI INTERESSI

- Art. 6-*bis* l. 241/1990. Conflitto di interessi

*«Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale **devono astenersi in caso di conflitto di interessi**, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale»*

*(Segue)*

- Art. 6 d.p.c.m. 62/2013. Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti di interesse.

«Fermi restando gli obblighi di trasparenza (...) il dipendente, all'atto dell'assegnazione dell'ufficio informa per scritto il

dirigente di tutti i rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia avuto negli ultimi 3 anni precisando:

- se sussistano ancora direttamente o indirettamente rapporti finanziari con tali soggetti

- se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio.

**Il dipendente si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti le sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi»**

Art. 7 d.p.c.m. 62/2013. 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»

*Segue)*

- Art. 13, c. 3, d.p.c.m. 62/2013. Disposizioni particolari per i **dirigenti**

«Il dirigente, prima di assumere le sue funzioni, comunica all'amministrazione le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possano porlo in conflitto di interessi con la funzione pubblica che svolge e dichiara se ha parenti e affini entro il secondo grado, coniuge o convivente che esercitano attività politiche, professionali o economiche che li pongano in contatti frequenti con l'ufficio che dovrà dirigere o che siano coinvolti nelle decisioni o nelle attività inerenti all'ufficio. Il dirigente fornisce le informazioni sulla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche previste dalla legge»

*Segue)*

- Art. 14, cc. 3 e 4, d.p.c.m. 62/2013. Contratti e altri atti negoziali

«Il dipendente che conclude accordi o negozi ovvero stipula contratti a titolo privato, ad eccezione di quelli conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, con persone fisiche o giuridiche private con le quali abbia concluso, nel biennio precedente, contratti di appalto, fornitura, servizio, finanziamento ed assicurazione, per conto dell'amministrazione, ne informa per iscritto il dirigente dell'ufficio.

Se nelle situazioni di cui ai commi 2 e 3 si trova il dirigente, questi informa per iscritto il dirigente apicale responsabile della gestione del personale»

## **Astensione in caso di conflitto di interesse.**

Art. 1, comma 41, della l. n. 190

INTRODUCE

***Art. 6 bis nella l. n. 241 del 1990, “Conflitto di interessi”***

### **SOGGETTI:**

*-il responsabile del procedimento;*

*-i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale*

### **COMPORAMENTO RICHIESTO:**

- 1. DOVERE di astenersi in caso di conflitto di interessi,*
- 2. SEGNALARE ogni situazione di conflitto, anche potenziale.***

## **Da coordinare Art. 6 bis, l. n. 241/90 CON**

### **Art. 7 – Codice di comportamento**

*“Il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere:*

- 1. interessi propri,*
- 2. ovvero di suoi parenti affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi*
- 3. oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale,*
- 4. ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi,*
- 5. ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente,*
- 6. ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui egli sia amministratore o gerente o dirigente.*
- 7. 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. 7 Cod. comportamento)*

- Il dirigente destinatario della segnalazione:
  - 1. Deve valutare espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione**
  - 2. deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo sollevandolo dall'incarico oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte di quel dipendente**

## **PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA**

Il Peg è tra i documenti fondamentali di programmazione, essendo uno strumento operativo di breve termine, da redigersi ogni anno sulla base di quanto indicato nel Documento unico di programmazione e nel bilancio preventivo.

La funzione principale del Peg consiste nel permettere la gestione da parte dei responsabili dell'ente, attuando la separazione tra funzioni politiche (attribuite al Consiglio e alla Presidente) e le competenze gestionali dei responsabili dei servizi.

**Con l'introduzione del Piao, il Peg rimane obbligatorio, ma viene svuotato nella parte della definizione degli obiettivi: di fatto si tolgono dal Peg gli obiettivi di performance dell'ente, che rientrano nelle apposite sezioni del Piao, ex articolo 6 del decreto legge 80/2021.**

Il **Peg** rimane pertanto un **documento di programmazione quasi esclusivamente finanziario**, focalizzandosi nella suddivisione degli stanziamenti di entrata e di spesa del **bilancio preventivo** per ciascun responsabile di servizio.

Il **Piao** ha come obiettivo quello di “assicurare la qualità e la trasparenza dell’attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso”.

**Quindi Peg e Piao sono due documenti distinti di programmazione operativa, da approvarsi successivamente e in coerenza con il bilancio di previsione e suoi allegati obbligatori.**

In considerazione della sua natura di budget, il PEG presenta una struttura in grado di realizzare tre tipi di relazioni:

- 1) il collegamento con il bilancio di previsione annuale
- 2) il collegamento con gli strumenti di programmazione, in particolare con il DUP, attraverso l'assegnazione di obiettivi di gestione e di risorse ai dirigenti o ai responsabili dei servizi. In questa versione, esso assume la veste di Piano della performance
- 3) il collegamento con la struttura organizzativa dell'Ente

### ***I RAPPORTI TRA PEG E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE***

## **Il collegamento con il Piano anticorruzione , la trasparenza e il PEG**

La trasparenza dei dati e degli atti amministrativi, prevista dal D.Lgs n. 33/2013, rappresenta lo standard di qualità necessario, e fattore determinante collegato alle attività dei singoli uffici e servizi comunali. In particolare, la pubblicità dei dati relativi all'organizzazione, ai servizi, ai procedimenti e ai singoli provvedimenti amministrativi , deve essere in grado di consentire alla cittadinanza di esercitare un controllo diffuso dell' attività amministrativa nel suo complesso.

A tal fine il Programma triennale e i relativi adempimenti , divengono parte integrante e essenziale delle attività del Piano anticorruzione. Il Responsabile della trasparenza , è chiamato inoltre a dare conto della gestione delle attività di pubblicazione nell'ambito di ogni iniziativa legata alle misure di prevenzione della corruzione.

Nella predisposizione del PEG, sono specificatamente individuate le attività finalizzate alla concreta attuazione del Piano e i relativi indicatori, con particolare riferimento alla tempistica delle pubblicazioni, alla qualità del dato, alla sua conformità alla normativa di settore, e agli interventi formativi

## IL SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO

Il PEG come strumento di riferimento del controllo

La definizione e la misurazione degli obiettivi di gestione attraverso idonei indicatori, effettuata in via preventiva nel PEG, consente di attivare **il controllo di gestione durante l'esercizio, inteso come controllo collaborativo rivolto ad agevolare il conseguimento dei risultati.**

L'esecuzione del PEG consentirà a fine esercizio di procedere a consuntivo alla valutazione della performance individuale dei singoli responsabili, della performance organizzativa dei servizi da loro diretti e della performance complessiva dell'Ente. Lo strumento di riferimento è offerto dalla Relazione sulla performance che gli Enti Locali possono allegare al rendiconto della gestione.

Il sistema di controllo interno si individua nella capacità di combinare il rispetto delle norme di legge ed etiche con gli effetti economici finanziari, di servizio per la collettività, di trasparenza e di immagine delle amministrazioni.

**Ciò anche per le politiche interne di prevenzione della corruzione**

***L'importanza delle banche dati e degli strumenti informatici***

**Il sistema di controllo interno è diretto a: verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati...Art. 147 TUEL**

Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi :

- a) predisposizione del piano esecutivo di gestione;
- b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
- c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa. Artt. 196 e seguenti del TUEL

Il controllo di gestione ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi.

L'oggetto del controllo è il processo nel cui ambito si focalizza sulla verifica della relazione "tra obiettivi e azioni realizzate" e l'accertamento del rapporto "tra costi e risultati". Attraverso la comparazione tra costi e servizi valuta l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi

**Il CdG è ispirato alla cultura dei risultati che, oltre al raggiungimento delle finalità prefissate, procede ad una valutazione della coerenza del loro rapporto con le risorse disponibili.**

La valutazione di adeguatezza/congruenza tra obiettivi e risultati è attuata alla luce dei parametri di efficacia, efficienza ed economicità e costituisce anche espressione del principio costituzionale di buon andamento misurando, grazie **all'utilizzo degli indicatori, lo stato di attuazione degli obiettivi programmati.**

Il controllo di gestione si caratterizza per la sua intrinseca capacità di influenzare l'attività in corso di svolgimento, potendo determinare la conseguente riprogrammazione degli obiettivi. Presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, è l'adozione del **sistema di contabilità analitica per centri di costo, che consente di far riferimento ai costi e ai ricavi, e adottare indicatori calibrati per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi secondo tale prospettiva.**

**Per gli attori del controllo, ovvero i responsabili dei singoli servizi e del servizio finanziario, la verifica dell'adeguatezza dell'agire amministrativo si estende alle valutazioni di idoneità dell'organizzazione agli scopi perseguiti.**

Le analisi di benchmarking consentono di valutare la validità dei prodotti, servizi e processi attraverso il confronto con i «best in class», con le migliori performance del settore di riferimento

Nel caso delle pp.aa. consentono di verificare la competitività dei servizi offerti con altre realtà istituzionali paragonabili come popolazione e bisogni

**Gli scostamenti in termini di costi, standard di qualità del servizio e tempi vanno analizzati sotto il profilo dell'anticorruzione, in quanto possibili aree di annidamento di malfunzionamenti e disfunzioni organizzative**

## LA RENDICONTAZIONE

La rendicontazione è il processo di consuntivazione delle spese effettivamente e definitivamente sostenute da tutti i soggetti del partenariato per la realizzazione del progetto. Tale processo è finalizzato a dimostrare:

- **lo stato di avanzamento amministrativo e finanziario del progetto (spesa effettivamente sostenuta);**
- **lo stato di avanzamento fisico del progetto;**
- **Il rispetto dei requisiti e degli adempimenti per ottenere l'erogazione del finanziamento**

aggiornamento alle *"Linee Guida per la rendicontazione delle spese"* ha l'obiettivo principale di fornire ai soggetti beneficiari e ai partner di progetto le regole per il rispetto dei criteri di ammissibilità della spesa e, quindi, il corretto svolgimento delle attività di gestione amministrativo-contabile e di rendicontazione delle spese

## IL PNRR

- ▶ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR; in inglese Recovery and Resilience Plan, o RRP) è il piano preparato dall'Italia per rilanciare la fase post pandemia di COVID-19 al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del paese.
- ▶ Il PNRR fa parte del programma europeo noto come Next Generation EU, un fondo per la ripresa europea da 750 miliardi di euro (anche per questo noto come Fondo per la ripresa).
- ▶ Il 30 aprile 2021 l'Italia ha presentato il Piano all'Unione europea, in cui sono proposte 48 riforme tra cui PA, Giustizia, Fisco e Concorrenza.

In linea con le Raccomandazioni della Commissione, le riforme previste dal presente Piano affrontano le debolezze del Paese:

- ▶ sia in ottica strutturale (CSR 2019),
- ▶ sia ai fini della ripresa e resilienza del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica (CSR 2020)
- ▶ **Per quanto riguarda la PA, la realizzazione del programma di riforme e investimenti si muove su quattro assi principali: I. Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale II. Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure III. Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna IV. Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme**

## **Il sistema prevenzione della gestione illecita delle risorse del PNRR**

Una delle priorità delle Amministrazioni responsabili per l'attuazione delle misure contenute nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)** è quella di prevenire che l'ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia immune a gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitti di interessi, frodi e corruzione. **Ciascuna Amministrazione responsabile è, quindi, tenuta a svolgere controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le eventuali irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse sono, pertanto, chiamate ad adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio del doppio finanziamento pubblico degli interventi.**

**Le Amministrazioni devono assicurare, nel corso del loro operato, la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR.** A tal proposito, l'art. 7, comma 8, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, prevede la possibilità di stipulare specifici protocolli d'intesa con il Corpo della Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

## **Il sistema prevenzione della gestione illecita delle risorse del PNRR**

Le pubbliche Amministrazioni sono, inoltre, **responsabili dell'avvio delle procedure di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate**, ovvero oggetto di frode o doppio finanziamento pubblico. A tale fine, presso ciascuna Amministrazione centrale responsabile di una Missione o di una Componente del PNRR, viene individuata una **struttura di coordinamento con la funzione di monitorare e verificare l'attuazione degli interventi** che fanno parte di una Missione o Componente del Piano medesimo.

Tutti gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle Amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi sono sottoposti ai **controlli di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale**. Le stesse sono tenute, pertanto, a **conservare la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati in modo da renderli disponibili per le attività di controllo e di *audit***.

## **Il sistema prevenzione della gestione illecita delle risorse del PNRR**

Un ruolo di monitoraggio sulle attività svolte nell'ambito della **programmazione degli interventi del PNRR** e della prevenzione delle attività illecite è svolto, inoltre, come di consueto, anche dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), sulla base delle competenze in materia stabilite dalla legge.

In considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione europea, il PNRR prevede **verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo stabilito dalla regolamentazione nazionale per l'utilizzo delle risorse finanziarie assegnate**. L'intero "sistema" di verifica del PNRR è ispirato, infatti, ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed è orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto delle gravi irregolarità sopra richiamate.

# Responsabilità amministrativo/contabile

## Fonti normative

### **Art. 82 della legge di contabilità dello Stato, R.D. 18.11.1923, n.2440**

L'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo. Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire.

Art. 83 della legge di contabilità dello Stato, R.D. 18.11.1923, n.2440 I funzionari di cui ai precedenti articoli 81 e 82 sono sottoposti alla **giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto. I direttori generali e i capi di servizio i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, vengano a conoscenza di un fatto, che possa dar luogo a responsabilità, a norma dei precedenti articoli 81 e 82, debbono farne denuncia al procuratore generale presso la Corte dei conti. Quando nel giudizio di responsabilità la Corte dei conti accerti che fu omessa denuncia a carico di personale dipendente, per dolo o colpa grave, può condannare al risarcimento, oltre che gli autori del danno, anche coloro che omisero la denuncia.**

**Art.52 Testo Unico delle Leggi della Corte dei Conti, R.D. 12.07.1934, n.1214 I funzionari impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento, autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali. La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.**

## **Art.18. T.U. Impiegati dello Stato. Responsabilità dell'impiegato verso l'Amministrazione.**

L'impiegato delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio. Se l'impiegato ha agito per un ordine che era obbligato ad eseguire va esente da responsabilità, salva la responsabilità del superiore che ha impartito l'ordine. L'impiegato, invece, è responsabile se ha agito per delega del superiore.

## **Art. 19. T.U. Impiegati dello Stato. Giurisdizione della Corte dei conti.**

L'impiegato, per la responsabilità di cui al precedente articolo, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei Conti nei modi previsti dalle leggi in materia. La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso. Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile.

## TUEL Art. 93 - Responsabilità patrimoniale

1. **Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.**
2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.
3. ...
4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.

## **controllo della Corte dei conti.Art.1. Legge 14.01.1994 - Azione di responsabilità.**

**1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.** In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi .

**1-bis. Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità**

Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

**1-ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.**

**1-quater. Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso.**

**1-quinquies. Nel caso di cui al comma 1-quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente.**

**2. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta**

**3. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.**

## **Elementi costitutivi dell'illecito amministrativo**

- 1) Azione od omissione**
- 2) Colpa grave**
- 3) Danno**
- 4) Nesso di causalità tra comportamento e danno**

### **Azione od omissione**

AZIONE: qualunque comportamento dell'amministratore e quindi sia un'attività materiale che giuridica, formalizzata, cioè, o in un atto amministrativo o in atti contrattuali.

OMISSIONE: il non svolgere un'attività dovuta per legge (omissione) corrisponde alla commissione di un atto illegittimo e/o illecito (es: la mancata riscossione di imposte corrisponde ad un illegittimo esonero di privati dal pagamento delle imposte medesime).

## Colpa grave

La nozione di colpa grave – oggi rilevante – non è delle più semplici, ma si può così sintetizzare: **una macroscopica e inescusabile negligenza ed imprudenza nell'espletamento delle mansioni e/o nell'adempimento dei propri doveri istituzionali, cioè un atteggiamento di estrema superficialità, trascuratezza nella cura di beni e interessi pubblici (amministratori) ovvero un comportamento caratterizzato da un grado di diligenza, prudenza, perizia, razionalità e correttezza decisamente inferiore allo standard minimo professionale (dirigenti e dipendenti in genere).**

## Danno

Dall'attività dell'agente amministrativo deve derivare un danno per la P.A.. L'attività solo illegittima, ma non anche illecita (cioè produttiva del danno), non comporta di per sé una responsabilità patrimoniale.

- A) Il danno si distingue in danno patrimoniale e danno non patrimoniale (o di immagine). Il danno patrimoniale può consistere o nell'esecuzione di una spesa inutile o eccessiva rispetto alle finalità pubbliche da conseguire o in una entrata dovuta ma non realizzata. Il danno all'immagine della p.a. (la lesione della reputazione nella considerazione della collettività) è stato di recente circoscritto ad alcuni casi ben delimitati e collegati alla commissione di reati contro la P.A..
- B) Nella determinazione del danno, il giudice deve tener conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione.
- C) Esiste comunque il potere di riduzione del giudice contabile.

## **Nesso di causalità tra comportamento e danno**

a) non è responsabile colui la cui partecipazione al fatto è del tutto marginale e quindi non ha concorso alla produzione del danno;

b) in caso di partecipazione al fatto di vari soggetti, il danno va ripartito in base all'efficacia causale di ciascuna partecipazione (**principio di parziarietà**).

## **Altri caratteri della responsabilità**

- 1) La responsabilità è parziaria (non solidale): diventa solidale solo per coloro che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo.
- 2) La responsabilità è personale e si trasmette agli eredi solo in caso di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi.
- 3) Resta ferma la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.
- 4) L'azione si prescrive in cinque anni.

## **Le nuove disposizioni introdotte dal D.L. 76/2020 art. 21**

**1) l'irrelevanza temporanea dei comportamenti commissivi connotati da colpa grave (il c.d. scudo erariale)** Il comma 2 dell'art. 21, D.L. n. 76/2020 non presenta particolari difficoltà di lettura: in ragione del "timore della firma" dei funzionari (recte: della responsabilità amministrativa conseguente ai propri atti, se contra ius e forieri di pregiudizi erariali), ed alla luce dell'urgenza per la P.A. di provvedere in situazione di emergenza sanitaria (si pensi agli appalti delle strutture sanitarie per l'acquisto di farmaci anti-covid o test per gli screening), il legislatore ha disposto che "i fatti commessi" tra il 17 luglio 2020 e il 31 dicembre 2021 possano dar luogo a responsabilità amministrativa solamente se conseguenti a condotte dolose.

**2) La limitazione non si applica ai comportamenti omissivi o, comunque, all'inerzia del funzionario che, se illegittima e fonte di danno erariale, continua a poter essere perseguita anche a titolo gravemente colposo:** precisazione che comprova l'afflato efficientista della nuova disposizione, che non esonera da imputabilità i comportamenti omissivi e le inerzie gravemente colpose.

# **DL PA 44/2023 LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA CONTABILE: IL GOVERNO MODIFICA IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI E PROROGA LO SCUDO ERARIALE**

**AL DL 215/2023 (C.D. MILLEPROROGHE) SI ESTENDE FINO AL 31 DICEMBRE 2024**

**- viene prorogato lo scudo che impedisce la contestazione del danno erariale per colpa grave.**

**- Esclusione dal controllo concomitante della Corte dei conti dei piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal Pnrr e dal Pnc (il controllo, che è sia di legittimità che di merito, è concomitante, cioè si svolge nel corso della gestione dell'ente, e ha per oggetto l'intera gestione finanziaria e amministrativa dell'ente stesso.)**

**il decreto prevede l'esclusione, dal perimetro dei piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale sui quali la Corte dei conti svolge il controllo concomitante, di quelli previsti o finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ovvero dal Piano nazionale per gli investimenti complementari.**