

## **Fonti normative in tema di prevenzione della corruzione e trasparenza**

Allegato n. 3

### **Legge 6 Novembre 2012, n. 190: “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”.**

La legge n. 190/2012, entrata in vigore il 28 novembre 2012, consta di due soli articoli: l’art. 1, che si compone di 83 commi e contiene tutta la disciplina sostanziale, e l’art. 2 che reca la clausola di invarianza finanziaria.

La normativa, modificata in parte con D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016, affronta settori normativi eterogenei, incidendo anche su aspetti di dettaglio dell’attività della pubblica amministrazione e dei rapporti tra la stessa e i privati, sulla base di due direttrici principali:

- l’introduzione di misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l’illegalità nella pubblica amministrazione;
- la modifica delle norme del codice penale relativa alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

### **Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), n. 1 del 25 gennaio 2013: “*Legge n. 190 del 2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”.**

Con la circolare n. 1/2013 il DFP ha fornito le prime precisazioni sulle modalità di applicazione della L. n. 190/2012, esplicitando, tra l’altro, la nozione di corruzione intesa dalla legge, già riferita nella premessa del presente Piano.

### **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*”.**

Il D.Lgs. n. 33/2013, emanato in attuazione della delega contenuta nell’art. 1, comma 35, della L. n. 190/2012, ha operato una sistematizzazione degli obblighi di pubblicazione vigenti, recentemente revisionati, al pari dell’ambito soggettivo di applicazione della disciplina ed all’istituto dell’“*accesso civico*”, dal citato D.Lgs. n. 97/2016. Quest’ultimo ha, tra l’altro, anche soppresso l’obbligo di redazione del Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità (PTTI), e previsto l’indicazione, in un’“*apposita sezione*” del PTPC, dei responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati.

**Decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39: *“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’art.1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.***

Il D.Lgs. n. 39/2013, emanato in attuazione della delega contenuta nell’art. 1 comma 49 della L. n. 190/2012, ha innovato la disciplina in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico, prevedendo al riguardo specifiche ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità, ed un sistema sanzionatorio in caso di violazioni.

**Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62: *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165”.***

Il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, che ha abrogato il precedente di cui al decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 28.11.2000, è stato adottato ai sensi dell’art. 54 del D.Lgs. n. 165/2001 così come sostituito dall’art.1, comma 44, della L. n. 190/2012.

Il Codice enuncia una serie di obblighi di comportamento prevedendo, in caso di violazione degli stessi - come in caso di violazione delle disposizioni presenti nel PTPC - la responsabilità disciplinare, e l’eventuale responsabilità penale civile amministrativa o contabile del dipendente interessato.

In ottemperanza al citato art. 54, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001, ciascuna amministrazione definisce un proprio Codice di comportamento che integra e specifica il Codice nazionale.

**Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114: *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficacia degli uffici giudiziari”.***

La legge 114/2014 è intervenuta anche in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, prevedendo, tra l’altro, in proposito, il trasferimento delle relative competenze dal DFP all’ANAC, nonché l’assunzione, da parte della medesima Autorità, delle funzioni e delle competenze della soppressa Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici (AVCP). La legge, inoltre, ha introdotto sanzioni amministrative per la mancata adozione del PTPC e del Codice di comportamento delle singole amministrazioni, ed ha modificato l’art. 54 bis del

D.Lgs. n. 165/2001, prevedendo la possibilità di segnalare illeciti anche all'ANAC stessa.

### **Legge 30 Novembre 2017, n. 179.**

La legge in esame è intervenuta sul tema del c.d. whistleblowing - espressione con cui si designa la segnalazione di attività illecite nell'amministrazione pubblica o in aziende private, da parte del dipendente che ne venga a conoscenza.

La legge ha, tra l'altro, modificato l'art 54 bis del D.Lgs. n.165/2001 estendendo la tutela prevista per il dipendente che segnala illeciti anche nell'ambito del rapporto di lavoro privato.

### **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato dall'ANAC con delibera n. 72 dell'11.9.2013 e relativo "Aggiornamento 2015", emanato dall'ANAC con determinazione n. 12 del 28.10.2015.**

Il primo PNA ha dettagliato un quadro strategico di attività per la prevenzione e la repressione della corruzione nel settore pubblico con riferimento al periodo 2013 - 2016, in funzione dei seguenti obiettivi:

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

Il PNA, in particolare, oltre a precisare le modalità di individuazione delle aree a maggior rischio previste dall'art. 1 comma 16, della legge n. 190/2012, ha fornito indicazioni alle amministrazioni per l'applicazione delle misure anticorruzione introdotte da norme di legge, per la predisposizione dei PTPC e per la realizzazione del sistema di "Gestione del rischio", suggerendo apposite procedure di individuazione, valutazione e trattamento degli specifici rischi corruzione delle singole amministrazioni.

L'"Aggiornamento 2015" ha fornito indicazioni integrative e chiarimenti rispetto ai contenuti del predetto PNA, con l'intento di offrire un supporto operativo che consenta alle pubbliche amministrazioni ed agli altri soggetti tenuti all'introduzione di misure di prevenzione della corruzione, di apportare eventuali correzioni volte a migliorare l'efficacia complessiva dell'impianto a livello sistemico.

In linea con quanto già chiarito dalla citata circolare del DFP n.1/2013, l'"Aggiornamento 2015" ha confermato che la nozione di corruzione è da ritenersi

*“non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione assunto dal PNA, ma coincidente con la maladministration, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell’interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse”.*

### **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) adottato dall’ANAC con delibera n. 831 del 3.8.2016.**

Il PNA 2016, che si compone di una parte generale ed una parte speciale, è un atto di indirizzo che guida *“le amministrazioni nel percorso che conduce ... all’adozione di concrete ed effettive misure di prevenzione della corruzione, senza imporre soluzioni uniformi, che finirebbero per calarsi in modo innaturale nelle diverse realtà organizzative compromettendone l’efficacia...”*

Il Piano svolge approfondimenti su temi specifici senza soffermarsi su tutti quelli già trattati in precedenza nel PNA 2013, che è da intendersi superato con riferimento all’ambito soggettivo di applicazione del PNA medesimo, alla misura della *“rotazione”*, che nel PNA 2016 trova una più compiuta disciplina, ed alla tutela del dipendente che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*). Resta ferma l’impostazione relativa alla gestione del rischio elaborata dal PNA 2013, come integrato dall’*“Aggiornamento 2015”*, anche con riferimento alla distinzione tra misure organizzative generali e specifiche e alle loro caratteristiche.

Il PNA 2016 si pone in linea con le recenti, rilevanti modifiche legislative, dando attuazione alle nuove discipline della materia, di cui le amministrazioni devono tenere conto nei loro PTPC.

### **Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione, adottato dall’ANAC con delibera n. 1208 del 22.11.2017.**

L’aggiornamento 2017 del PNA reca in apertura la parte generale in cui l’Autorità dà conto degli esiti della valutazione di un campione di 557 PTPC di amministrazioni e integra alcune indicazioni sull’applicazione della normativa di prevenzione della corruzione che interessano tutti i soggetti cui essa si rivolge. In particolare l’Autorità ha richiamato alcuni profili del procedimento di revoca del RPCT, le funzioni svolte dagli Organismi Indipendenti di Valutazione nel

sistema di gestione della performance e della trasparenza, e la misura della rotazione "ordinaria" e "straordinaria".

Alla parte generale segue una parte speciale che contiene approfondimenti dedicati alle Autorità di Sistema Portuale, alla gestione dei commissari straordinari nominati dal Governo e alle istituzioni universitarie.

### **Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione, adottato dall'ANAC con delibera n. 1074 del 21 novembre 2018.**

In continuità con i precedenti, anche l'Aggiornamento 2018 ha dedicato approfondimenti a settori di attività e tipologie di amministrazioni, in considerazione della loro peculiarità e della rilevanza degli interessi pubblici trattati (Agenzie Fiscali, procedure di gestione dei Fondi strutturali e dei Fondi nazionali per le politiche di coesione, gestione dei rifiuti, misure di semplificazione per i piccoli Comuni).

Gli approfondimenti tematici sono preceduti da una "parte generale" riservata ad alcune questioni, oggetto anche di delibere dell'Autorità, allo scopo di fornire a tutti i soggetti destinatari del PNA chiarimenti in merito ai dubbi interpretativi sorti per la corretta applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione.

In particolare sono stati: richiamati gli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza posti in capo alle società e agli enti di diritto privato; fornite indicazioni alle amministrazioni sulle modalità di adozione annuale del PTPC; presentata una ricognizione dei poteri e del ruolo che la normativa conferisce al RPCT e i requisiti soggettivi per la sua nomina e la permanenza in carica; chiariti alcuni profili sulla revoca del RPCT e sul riesame da parte dell'Autorità; affrontato il tema dei rapporti fra trasparenza, intesa come obblighi di pubblicazione, e nuova disciplina della tutela dei dati personali introdotta dal Regolamento UE 2016/679 e il rapporto tra RPCT e Responsabile della protezione dei dati (RPD); date indicazioni sull'applicazione dell'ipotesi relativa alla c.d. "incompatibilità successiva" (pantouflage) e sull'adozione dei codici di comportamento da parte delle amministrazioni; affrontati alcuni profili relativi all'attuazione della misura della rotazione del personale

### **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019 adottato dall'ANAC con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019.**

Con il PNA 2019 l'Autorità "ha deciso di concentrare la propria attenzione sulle indicazioni relative alla parte generale del PNA, rivedendo e consolidando in un

*unico atto di indirizzo tutte le indicazioni date fino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo e che sono anche stati oggetto di appositi atti regolatori".* Per tale motivo il nuovo PNA contiene rinvii a delibere dell'Autorità, che si intendono parte integrante del PNA medesimo.

Il PNA 2019 compendia i Piani precedenti con l'intento di agevolare coloro che, ai diversi livelli di amministrazione, sono chiamati a sviluppare ed attuare le misure di prevenzione della corruzione. Restano ferme le parti speciali dei precedenti PNA e relativi "Aggiornamenti", dedicate a specifici approfondimenti per tipologia di amministrazioni o per materia.

IL PNA 2019 è suddiviso in cinque parti:

- Parte I - La prevenzione della corruzione nella legge 190 del 2012;
- Parte II - I piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle P.A.;
- Parte III - Le misure generali di prevenzione della corruzione e il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- Parte IV - Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT);
- Parte V - Prevenzione della corruzione e trasparenza negli enti di diritto privato,

e reca i tre seguenti allegati:

- all. 1 - *"Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"*;
- all. 2 - *"Rotazione del personale"*;
- all. 3 - *"Riferimenti normativi sul ruolo e sulle funzioni del RPCT"*.

**Delibera ANAC n. 1309 del 28 Dicembre 2016 *"Linee Guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 Co. 2 del D.Lgs. 33/2013"*.**

La delibera ANAC n. 1309/2016 completa la riforma della disciplina sulla trasparenza e l'accesso civico operata dal D.Lgs. 97/2016, cosiddetto *Freedom of Information Act* (FOIA), individuando specifiche limitazioni al diritto generale di accesso civico *"generalizzato"*.

**Delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, *«Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel D.Lgs. 33/2013 come modificato dal D.Lgs. 97/2016»*.**

Con la delibera n. 1310/2016 l'ANAC ha operato una generale ricognizione dell'ambito soggettivo e oggettivo degli obblighi di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, alla luce delle modifiche introdotte al D.Lgs. n. 97/2016", operando - in particolare con l'allegato 1 alla delibera - una puntuale ricognizione di tutti i predetti obblighi applicabili a Pubbliche Amministrazioni e società partecipate.

**Delibera ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017 "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del D.Lgs. n. 33/2013 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del D.Lgs. n. 97/2016".**

Con la delibera n. 241/2017, l'ANAC fornisce indicazioni e chiarimenti sull'attuazione delle misure di trasparenza contenute nell'art. 14 del D.Lgs. 33/2013 relative agli obblighi di trasparenza riguardanti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali nelle amministrazioni pubbliche, a seguito della modifica normativa introdotta dall'art. 13 del D.Lgs. n. 97/2016 all'art. 14 del D.Lgs. n. 33/2013.

Le disposizioni del citato art. 14 d.lgs. 33/2013, come modificato dal D.Lgs. 96/2017, rivestono un particolare rilievo perché risulta ampliato il novero dei soggetti interessati, con la finalità di rendere conoscibili le informazioni specificate dalla norma con riferimento a tutte le figure che, a vario titolo, ricoprono ruoli di vertice a cui sono attribuite competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione e di amministrazione attiva.

**Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), n. 2 del 30 maggio 2017 Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)".**

Il Dipartimento della funzione pubblica, in raccordo con l'ANAC, ha adottato la circolare n. 2 del 30 maggio 2017, al fine di favorire una coerente ed uniforme attuazione della disciplina sull'accesso generalizzato nelle pubbliche amministrazioni, anche sulla scorta dell'esperienza applicativa e delle criticità emerse nei primi mesi di attuazione della normativa introdotta con il D.Lgs. n. 97/2016.

La Circolare fornisce le seguenti indicazioni, riguardanti:

- le modalità di presentazione della richiesta di accesso civico generalizzato;
- gli uffici competenti a ricevere e trattare le istanze;
- i tempi di decisione;
- i controinteressati;
- i rifiuti non consentiti;

- il dialogo tra amministrazione e richiedenti;
- il registro degli accessi.

**Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), n. 1 del 2019 "Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)".**

La circolare n.1/2019 adottata dal Ministro per la pubblica amministrazione, rappresenta il risultato di un percorso congiunto avviato dal Dipartimento della funzione pubblica con l'Autorità Nazionale Anticorruzione e il Garante per la protezione dei dati personali per individuare soluzioni tecniche e interpretative adeguate e promuovere una attuazione del FOIA sempre più rigorosa, uniforme ed efficace.

Le raccomandazioni operative contenute nella citata circolare integrano quelle contenute nella Circolare FOIA n. 2/2017 ed attengono ai seguenti profili:

- criteri applicativi di carattere generale;
- regime dei costi;
- notifica ai controinteressati;
- partecipazione dei controinteressati alla fase di riesame;
- termine per proporre l'istanza di riesame;
- strumenti tecnologici di supporto.

Le principali novità riguardano in particolare:

- la promozione dell'utilizzo di soluzioni tecnologiche per la semplificazione sia dell'accesso dei cittadini sia della gestione delle richieste, valorizzando il ruolo dei Responsabili per la transizione digitale;
- l'individuazione di obiettivi dirigenziali legati all'attuazione del decreto trasparenza;
- il rafforzamento della partecipazione dei controinteressati al procedimento, sia consentendo il loro coinvolgimento anche alla fase di riesame, sia semplificando le attività di notifica;
- la definizione del termine per proporre le istanze di riesame ed evitare incertezza circa la durata del procedimento;

- alcuni chiarimenti in merito al principio di gratuità del FOIA, in quanto la barriera economica non può configurarsi come un ostacolo all'esercizio del diritto.

Insieme alla circolare è stato pubblicato il documento recante Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi FOIA.

Questo documento, descrive le modalità di riutilizzo di sistemi di protocollo informatico e gestione documentale per la realizzazione del registro degli accessi.

**Delibera ANAC n. 586 del 26 giugno 2019 "Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019".**

Con la delibera n. 586/2019 l'ANAC dispone alcune modifiche e integrazioni alla delibera n. 241/2017 con riferimento all'applicazione dell'art. 14, co 1-bis e 1-ter del D.Lgs. 33/2013 alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019.

**Decreto-Legge 30 dicembre 2019, n. 162 "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica".**

L'art. 1, comma 7, del decreto legge ha previsto che *"fino al 31 dicembre 2020, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2019, n. 20, ai soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, non si applicano le misure di cui agli articoli 46 e 47 del medesimo decreto"*.

Il citato art. 1, comma 7, ha, altresì, previsto che *"conseguentemente"*, entro il 31.12.2020, verrà adottato un Regolamento interministeriale (ex art. 17, comma 1, legge 400/88) che individuerà *"i dati di cui all'art. 14, comma 1"* del D.Lgs. n. 33/2013, oggetto di obbligo di pubblicazione, riferiti *"ai soggetti di cui all'art. 14, comma 1-bis"* del D.Lgs. n. 33/2013.

Detto Regolamento dovrà tenere presenti i seguenti criteri:

- le dichiarazioni reddituali e patrimoniali dovranno essere soltanto comunicate all'amministrazione di appartenenza;
- gli altri obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 33/2013 dovranno essere *"graduati"* in relazione ad alcuni aspetti dell'incarico svolto.