

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**IFEL**  
Fondazione ANCI

# **Corso su Trasparenza e anticorruzione**

a cura di Alessandro Gasbarri  
[a.gasbarri@gmail.com](mailto:a.gasbarri@gmail.com)



# Indice

- **Definizione di corruzione**
- **Quadro normativo**
- **La gestione del rischio di corruzione**
- **La mappatura dei processi ed identificazione dei rischi**
- **Analisi e ponderazione del rischio e la sua classificazione**
- **La programmazione delle misure di mitigazione del rischio**
- **I provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per i destinatari**
- **Il conflitto di interessi**
- **Pantouflage**
- **Raccordo con il piano delle performance**
- **Il GDPR nella sua intersezione con il piano della corruzione**

**Il concetto di corruzione deve essere inteso, in senso lato, come** comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri **l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui attribuito al fine di ottenere vantaggi privati.** Le situazioni rilevanti sono, quindi, più ampie della fattispecie penalistica disciplinata dagli articoli 318, 319 e 319-ter del Codice Penale, e sono tali da ricomprendere, non solo l'intera gamma dei delitti contro la Pubblica Amministrazione, ma anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, **venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.** Per illegalità si intende la strumentalizzazione della potestà pubblica per fini privati.

*“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*

Costituzione italiana, articolo 3

## Dal discorso del PRESIDENTE MATTARELLA (Giornata mondiale contro la corruzione)

“La corruzione è un furto di democrazia. Crea sfiducia, inquina le Istituzioni, **altera ogni principio di equità**, penalizza il sistema economico, **allontana gli investitori** e impedisce la valorizzazione dei talenti. [...]  
Sulle pratiche corruttive prosperano le organizzazioni criminali e la mafia, che soffocano le speranze dei giovani”.

# I costi della corruzione

Negli anni '70 e '80 alcuni economisti e sociologi(\*) hanno dato una **chiave di lettura positiva** della corruzione, in termini di:

- «umanizzazione» degli interventi dello Stato;
- integrazione sociale e politica
- **reazione all'inefficienza del settore pubblico,**
- sviluppo e stabilità economico-finanziaria
- costruzione e rafforzamento dei partiti politici, in presenza di debolezze istituzionali.

(\*) Per una trattazione approfondita di tali posizioni:

[http://www.treccani.it/enciclopedia/corruzione\\_\(Enciclopedia-delle-Scienze-Sociali\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/corruzione_(Enciclopedia-delle-Scienze-Sociali)/) e

<http://dipeco.economia.unimib.it/persona/stanca/tesi/tesist.pdf>

# I costi della corruzione

A partire **dagli anni '90**, invece, le ricerche economiche (\*) hanno prevalentemente evidenziato i costi della corruzione, in termini di:

**Riduzione** della crescita;

**Diminuzione** della **qualità** e sostenibilità degli investimenti pubblici

Contrazione degli investimenti nel settore privato

**Minori guadagni per le imprese** (compensati dall'aumento del lavoro «nero» o dell'evasione fiscale)

Povertà e **disuguaglianza** sociale

(\*) Per una trattazione approfondita di tali posizioni:

[http://www.treccani.it/enciclopedia/corruzione\\_\(Enciclopedia-delle-Scienze-Sociali\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/corruzione_(Enciclopedia-delle-Scienze-Sociali)/) e

<http://dipeco.economia.unimib.it/persone/stanca/tesi/tesist.pdf>

# I danni della corruzione

## La corruzione danneggia:

- il tessuto economico e produttivo
- l'Ambiente
- la credibilità delle istituzioni e della politica
- Il contesto sociale

Danni così diffusi incidono gravemente sulla **sostenibilità** di un Paese, minando alle radici la possibilità di sviluppo e di benessere futuro

# Il peso economico della corruzione

Purtroppo, **il valore/costo economico** totale della corruzione **non può essere determinato in modo preciso**. E' solo possibile fare delle **proiezioni**, basandosi sui casi di corruzione scoperti e perseguiti in sede giudiziaria.

Nel **2004** la Relazione Kauffman della **Banca Mondiale** ha stimato che il costo globale della corruzione sia pari al 3% del PIL mondiale. Sottolineando, però, che questa percentuale del **3%** potrebbe variare sensibilmente da Paese a Paese.

# Il peso economico della corruzione

Quindi, **in Italia**, il costo della corruzione potrebbe aggirarsi attorno ai **60 miliardi** di Euro.

Nel **2008** e nel **2010** il SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza) del Dipartimento della Funzione Pubblica ha diffuso questo dato, sottolineando però che tale **cifra non era supportata da alcun modello di calcolo attendibile**.

Nel **2011** invece la **Commissione Europea** ha stimato che la corruzione costi all'economia dell'UE **120 miliardi** di euro l'anno, dato confermato nel **2014**.

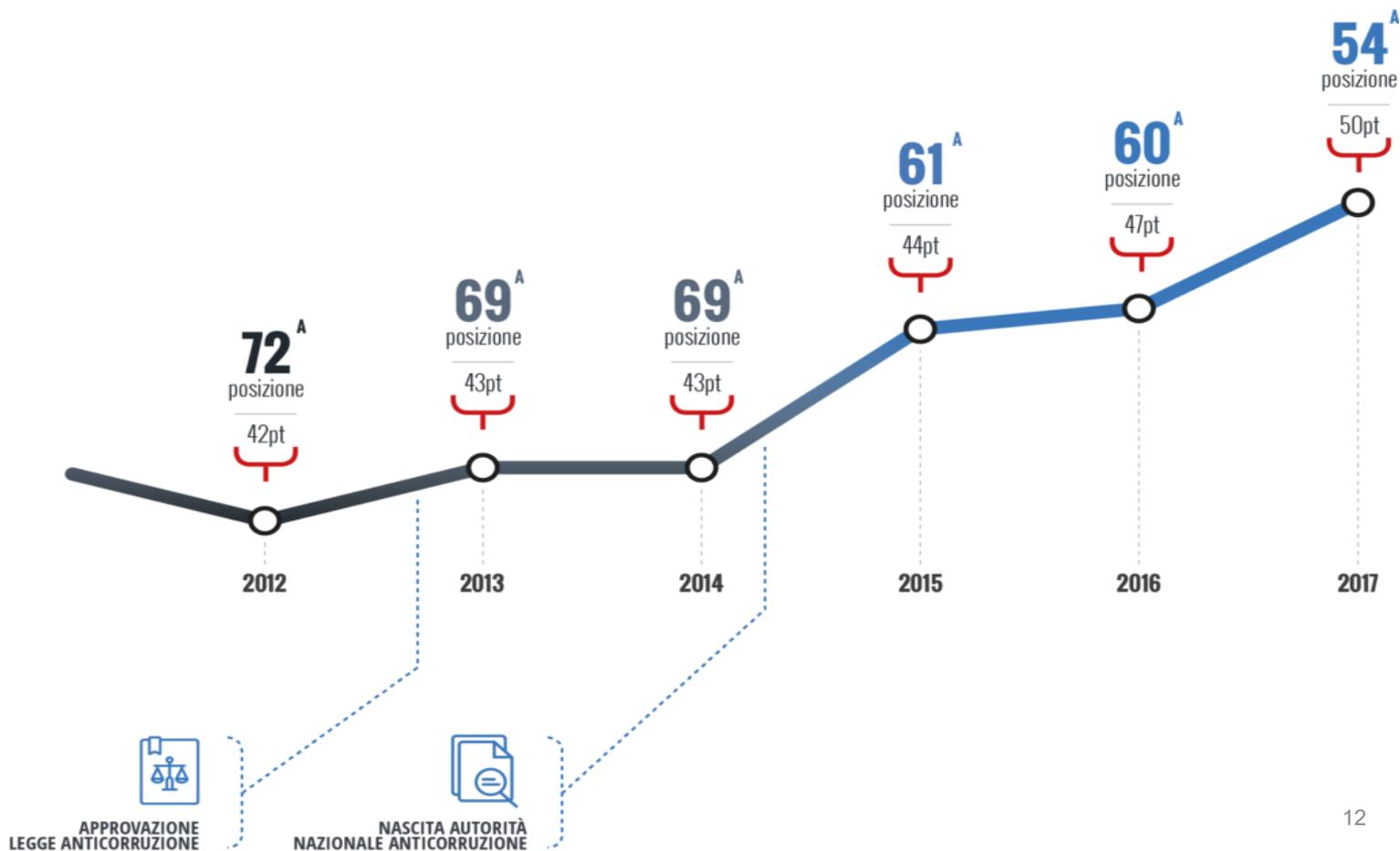
# Il peso economico della corruzione

Se il costo della corruzione in Italia fosse veramente pari a **60 miliardi** di euro, l'Italia da sola sarebbe responsabile della metà dei fenomeni corruttivi su base europea.

Anche la **Corte dei Conti, nel 2012, che sollevato delle perplessità** circa l'attendibilità di questo dato.

... La cifra di **60 miliardi** di euro non convince nessuno ... ma nessuno ha proposto una cifra alternativa, forse per paura di dare l'idea di sottostimare il fenomeno (Vedi rapporto del 21/8/2016 sulla corruzione della Fondazione Hume).

# CPI 2017: l'Italia al 54° posto



12

| RANK | COUNTRY/TERRITORY | SCORE |    |                |    |
|------|-------------------|-------|----|----------------|----|
|      |                   |       | 29 | Portugal       | 63 |
| 2    | Denmark           | 88    | 34 | Slovenia       | 61 |
| 3    | Finland           | 85    | 36 | Poland         | 60 |
| 3    | Norway            | 85    | 38 | Lithuania      | 59 |
| 3    | Switzerland       | 85    | 40 | Latvia         | 58 |
| 6    | Sweden            | 84    | 42 | Cyprus         | 57 |
| 8    | Luxembourg        | 82    | 42 | Czech Republic | 57 |
| 8    | Netherlands       | 82    | 42 | Spain          | 57 |
| 8    | United Kingdom    | 82    | 46 | Malta          | 56 |
| 12   | Germany           | 81    | 54 | Italy          | 50 |
| 13   | Iceland           | 77    | 54 | Slovakia       | 50 |
| 16   | Austria           | 75    | 57 | Croatia        | 49 |
| 16   | Belgium           | 75    | 59 | Greece         | 48 |
| 19   | Ireland           | 74    | 59 | Romania        | 48 |
| 21   | Estonia           | 71    | 66 | Hungary        | 45 |
| 23   | France            | 70    | 71 | Bulgaria       | 43 |



#cpi2017

[www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

# La sindrome di Cadorna...corruzione percepita: dato reale?

Se pensiamo all'oggi, sembra che l'**opinione pubblica** - e molti operatori - abbiano, nei confronti dei **dipendenti pubblici** come (presunti) protagonisti della corruzione, lo stesso approccio che aveva **Cadorna** per il suo esercito: per metà disonesti e per metà ignoranti o fannulloni.

## **Eppure le cifre reali danno numeri diversi**

Si può richiamare l'indagine fatta dall'Unione Europea sulla corruzione, in cui il **nostro paese non risulta** - quanto ai dati reali - **di molto distante dai paesi dove riteniamo la corruzione essere molto inferiore rispetto alla nostra**. Addirittura, da quei dati, si ricava che il livello di corruzione - nei termini di effettiva richiesta di una illegittima utilità economica in cambio di una prestazione - è al di sotto della media europea.

Sempre a ragionare in termini assoluti, il **dato delle condanne è egualmente basso**, come assai basso è lo stesso numero, in termini assoluti, dei procedimenti aperti che riguardano reati di corruzione pur in una accezione ampia della stessa.

# Limiti del CPI e degli indicatori “survey based” (2)

Il significato di corruzione è **soggettivo** e può variare sostanzialmente da un paese ad un altro e da un anno all'altro; i dati non possono essere comparati da un anno all'altro perché la metodologia e i campioni utilizzati a volte cambiano

I **dati possono variare in maniera considerevole** a seconda della percezione soggettiva del fenomeno in ciascun paese, della completezza delle interviste e **del campione**, della metodologia usata → è difficile valutare i risultati delle politiche

I tipi di pratiche corruttive potrebbero essere sostanzialmente differenti in ciascun Paese rendendo **le analisi comparative particolarmente complesse**

Il CPI è calcolato su base aggregata nazionale

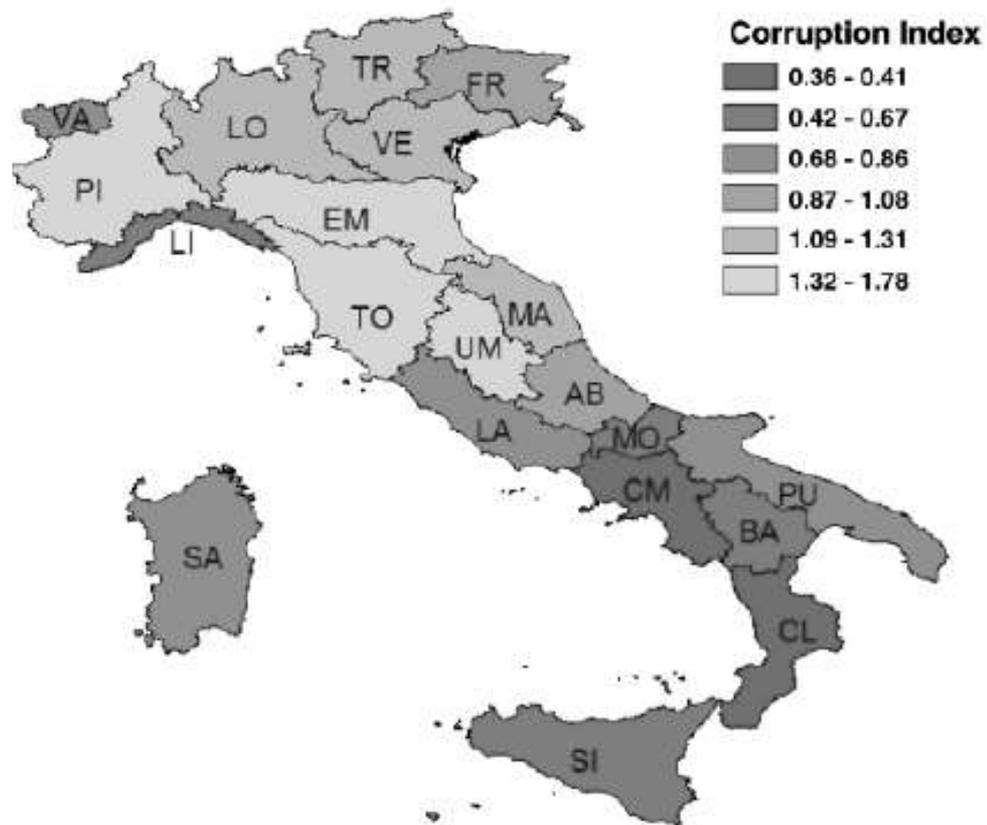
# Misure oggettive

**Golden e Picci (2005)** focalizzano l'attenzione **sulle infrastrutture** come *locus* per eccellenza dell'attività illegale dei pubblici ufficiali

L'indicatore G-P usa due differenti misure:

1. l'ammontare di **stock di capitale pubblico esistente**, misurato sui dati di spesa attraverso il metodo dell'inventario permanente (e, quindi, come **ammontare cumulato della spesa pubblica in conto capitale**)
2. l'ammontare di **stock di capitale pubblico fisicamente esistente** (controllato per le **variazioni locali del costo di costruzione: salari e materie prime**, altitudine, sismicità e densità di popolazione)

# Mappa della misura di corruzione Golden Picci per le Regioni Italiane (anno 1997)



# LA CORRUZIONE E LE INFRASTRUTTURE

## **Alta velocità in Italia:**

**47,3** milioni di euro/km tratta Roma – Napoli (284 km);

**74** milioni di euro/km tratta Torino – Novara(96,6 km);

**79,5** milioni di euro/km tratta Novara – Milano (51,9 km);

**96,4** milioni di euro/km tratta Bologna - Firenze (111 km);

## **Alta velocità nel Mondo:**

**10,2** milioni di euro/km tratta Parigi – Lione ( 465 km);

**9,8** milioni di euro/km tratta Madrid – Siviglia (534 km);

**9,3** milioni di euro/km tratta Tokyo – Osaka (505 km);

# Misure giudiziarie

**Denunce** dei reati di corruzione e concussione contro la P.A. per i quali l'A.G. ha iniziato l'azione penale (per 100,000 abitanti) – dati Istat

**Condanne** dei reati di corruzione e concussione contro la P.A. – dati forniti dal Casellario Giudiziale

Il livello di corruzione del nostro paese appare invece meno allarmante rispetto a quanto registrato dagli indicatori soggettivi, ma stabile nel periodo 2006-2011 se si utilizzano le misure di natura giudiziaria ossia il numero delle denunce e delle condanne per i reati di corruzione e concussione commessi da pubblici ufficiali (si rinvia su questo punto al Rapporto A.N.AC. sul primo anno di applicazione della legge n. 190/2012)

Tabella 4 – Classifica delle regioni rispetto alle denunce dei reati per corruzione e concussione (1970-2008)

| <b>Regione</b>        | <b>Media pro-capite dei reati di corruzione per 100.000 abitanti</b> |
|-----------------------|--|
| Valle d'Aosta         | 4  |
| Molise                | 13   |
| Umbria                | 16   |
| Basilicata            | 16   |
| Trentino Alto-Adige   | 18   |
| Marche                | 23   |
| Friuli Venezia Giulia | 28   |
| Abruzzo               | 33   |
| Sardegna              | 48   |
| Emilia Romagna        | 54   |
| Liguria               | 55   |
| Toscana               | 68   |
| Puglia                | 73   |
| Calabria              | 75   |
| Veneto                | 84   |
| Piemonte              | 96   |
| Campania              | 110  |
| Sicilia               | 142  |
| Lombardia             | 153  |
| Lazio                 | 161  |

# Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze (1)

**La qualità e l'efficienza dei principali servizi pubblici offerti in Italia a livello centrale (istruzione e giustizia), regionale (sanità) e locale (trasporti pubblici locali, rifiuti, acqua, distribuzione del gas e asili nido) mostrano un notevole ritardo del paese rispetto ai partner europei e ampi divari territoriali, a fronte di una quantità di risorse spese a livello locale relativamente uniforme (Bripi, Carmignani e Giordano, 2011)**

## Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze (2)

Dagli indicatori elaborati dalla Banca Mondiale emerge che nel **2010 il tempo** necessario per risolvere una **controversia** commerciale in Italia è **di 1.210 giorni** contro una media dei paesi OCSE di 510 e dell'Unione Europea di 549

Il problema non sembra essere legato al volume della spesa dal momento che secondo la Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ, 2011-2013) è in linea con quella della media dei paesi europei

I dati territoriali mostrano un ampio divario nella durata dei procedimenti giudiziari (Carmignani e Giacomelli, 2009): i tempi di risoluzione delle controversie commerciali al Sud (2.226,6 giorni) sono più lunghi rispetto a quelli del Nord-Ovest (1.826 giorni) (Bianco e Bripi; 2010)

## Tab. Efficacia ed efficienza del sistema giudiziario

|             | 2000* | 2010* |
|-------------|-------|-------|
| Austria     | 6,1   | 5,8   |
| Belgio      | 5,8   | 5,5   |
| Danimarca   | 4,8   | 5,5   |
| Finalndia   | 6     | 5,7   |
| Francia     | 5,7   | 5,4   |
| Germania    | 5,9   | 5,5   |
| Grecia      | 4,1   | 3,5   |
| Irlanda     | 6,5   | 6,1   |
| Italia      | 3,6   | 3,5   |
| Lussemburgo | 6,2   | 5,8   |
| Paesi Bassi | 6,1   | 5,8   |
| Portogallo  | 4,8   | 4,5   |
| Spagna      | 5     | 4,4   |
| Svezia      | 5,6   | 5,6   |
| Regno Unito | 6     | 5,8   |
| Stati Uniti | 5,7   | 5,1   |

Fonte: elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati World Economic Forum, World Bank

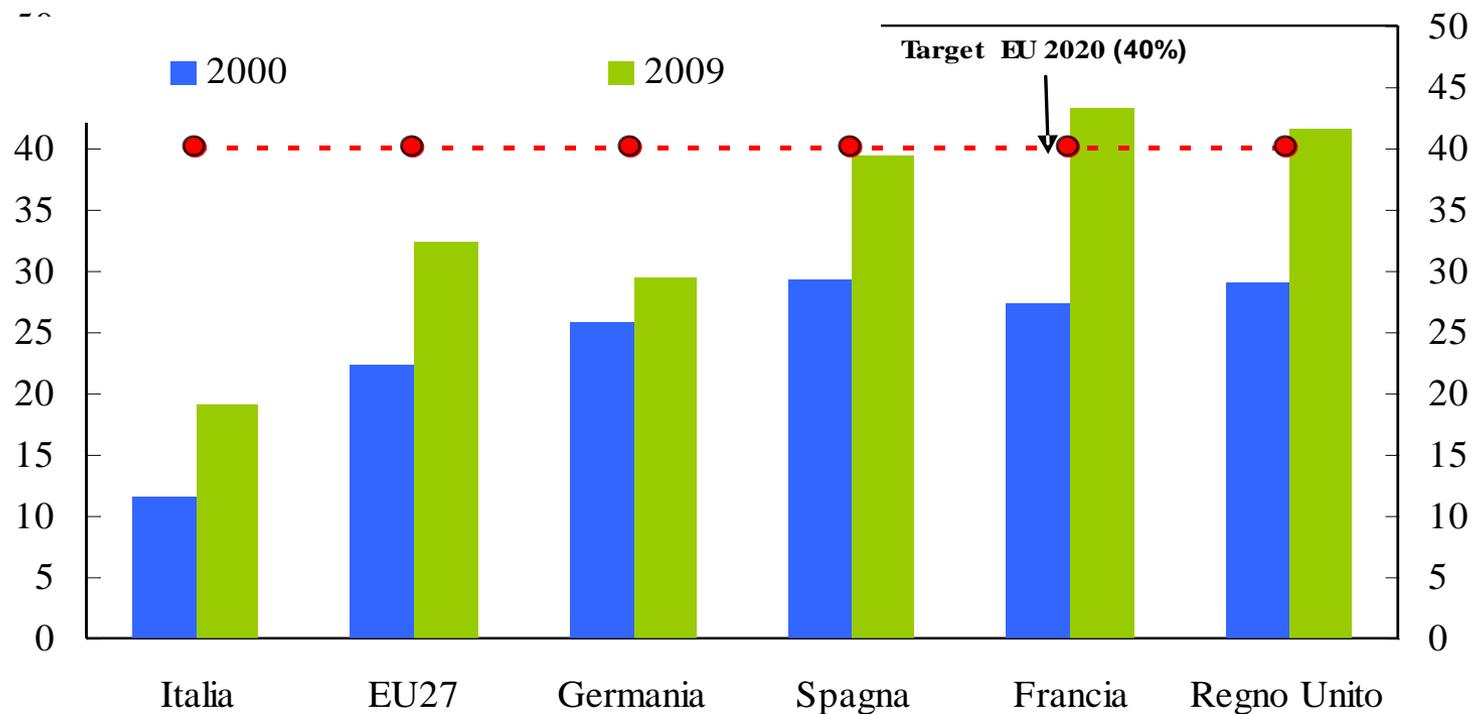
\*L'indicatore è compreso tra 1 e 7 dove 7 rappresenta il punteggio massimo

## Le cause della corruzione in Italia: alcune evidenze (3)

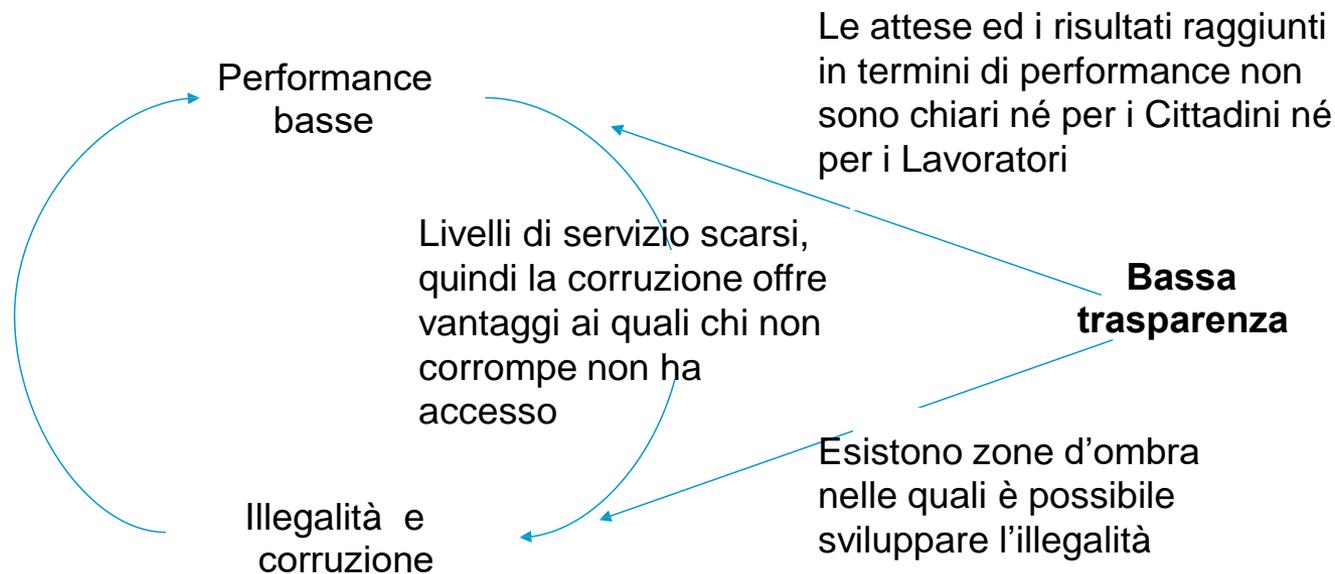
Esiste un **gap di performance** nell'**istruzione** rispetto ai principali concorrenti europei non addebitabile all'ammontare della **spesa** (l'Italia non spende meno della media dei paesi OCSE) o ad altri indicatori ad essa correlati quali, ad esempio, il rapporto tra numero di docenti e studenti

L'Italia ha una **bassa dotazione di capitale sociale** rispetto ai paesi europei concorrenti. Inoltre, la distribuzione di capitale sociale tra aree del paese appare disomogenea; nel Mezzogiorno la dotazione di questo importante fattore è sensibilmente inferiore a quella del resto del paese. Questo divario è persistente nel tempo e sostanzialmente immutato da quasi un secolo (Barone e de Blasio, 2010)

**Fig. Strategia di Lisbona: *Youth education attainment level***  
**(percentuale dei 20-24enni che hanno completato almeno la scuola secondaria superiore)**

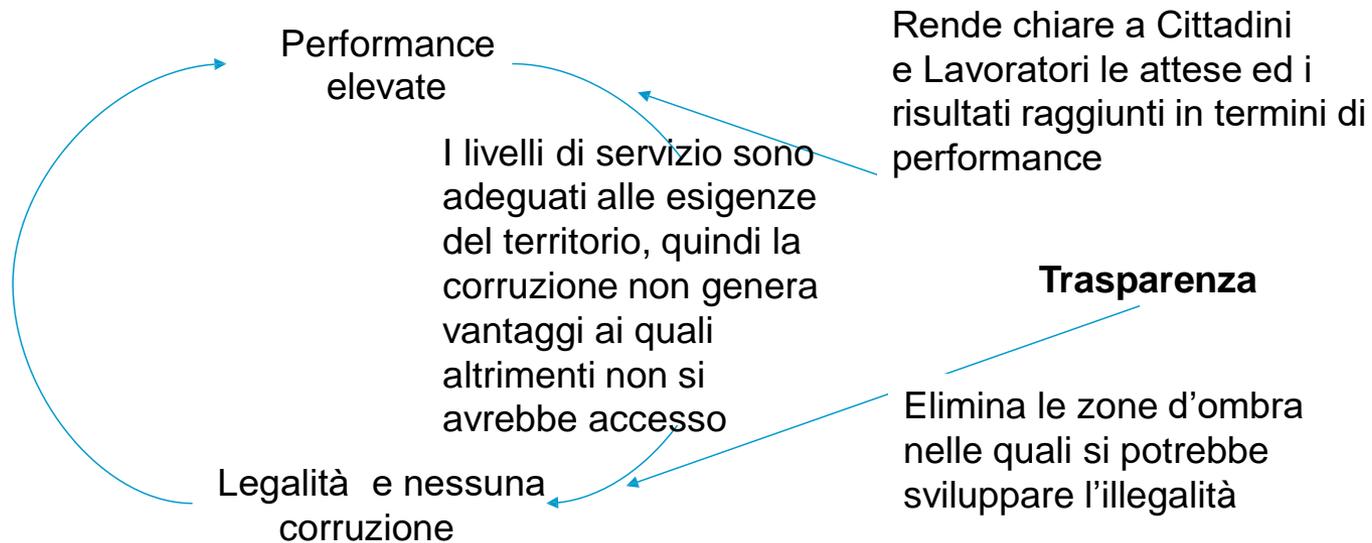


# Le Sinergie tra performance, legalita' e trasparenza – circolo vizioso



# Le Sinergie tra performance, legalita' e trasparenza – circolo virtuoso

LEGALITA' PERFORMANCE E TRASPARENZA – CIRCOLO VIRTUOSO



# Il PTPC uno strumento organizzativo per la realizzazione di un complesso disegno normativo

## **D.LGS 25 maggio 2016, n. 97**

Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

## **LEGGE 6 novembre 2012, n.190**

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

**Piano Nazionale Anticorruzione 2013** approvato con la Delibera CIVIT n.72 dell'11 settembre 2013.  
**Aggiornamento 2015** (det. ANAC n. 12/2015)  
**Piano Nazionale 2016** (del. ANAC n. 831/2016)  
**Piano Nazionale 2017** (del. ANAC n. 1208/2017)  
**Piano Nazionale 2018** (del. ANAC n. 1074/2018)

**Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**

## **D.P.R. 16 aprile 2013, n.62**

Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

## **D.LGS 14 marzo 2013, n.33**

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

## **D.LGS 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

## **D.L. 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'Autorità nazionale anticorruzione

# Il sistema della Legge 190

## Introduzione di strumenti di prevenzione

- L'ANAC
- I Piani di Prevenzione della Corruzione
- Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza
- Trasparenza e obblighi di comunicazione dell'attività amministrativa

## Revisione dei reati e inasprimento delle sanzioni penali

# Decreto legislativo 97/2016

**Modifiche** alla figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (**RPC**) e della trasparenza

**Assicurandone** funzioni e **poteri** idonei per poter **svolgere l'incarico con piena autonomia** ed **effettività**.

Predisporre il PTPC entro il 31 gennaio

**Trasmettere**, entro il 15 dicembre, **all'OIV** e all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione una relazione recante i **risultati dell'attività svolta**

**Modifiche** alle funzioni dell'**organo di indirizzo politico**

**definizione** degli **obiettivi strategici** in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

**Adozione** del PTPC entro il 31 gennaio di ogni anno

**Modifiche** al ruolo dell'**OIV**

**Verificare** coerenza dei PTPC con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico – gestionale per la **validazione** della Relazione sulle Performance

**riferisce all'ANAC** sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza

# I soggetti coinvolti

## La Giunta

- è l'organo di indirizzo politico cui competono, la definizione degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario e parte integrante dei documenti di programmazione strategico – gestionale, nonché entro il 31 gennaio di ogni anno, l'adozione iniziale ed i successivi aggiornamenti del P.T.P.C.

## Il Consiglio Comunale

- è l'organo collegiale dell'ente il quale, in base a quanto stabilito dalla determinazione ANAC n. 12/2015, di aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2015, partecipa all'elaborazione del PTPC, deliberando le linee guida utili alla sua formazione.

# I soggetti coinvolti

## Il RPCT

predispone il Piano triennale di prevenzione della corruzione  
trasmettere il Piano ed i relativi aggiornamenti a tutti i dipendenti dell'ente  
verificare l'attuazione del Piano e la sua idoneità, nonché, predispone le proposte di modifica  
verificare, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici a più elevato rischio di corruzione  
per le attività individuate quali a più alto rischio di corruzione, propone, le azioni correttive per l'eliminazione delle criticità eventualmente riscontrate  
trasmettere, entro il 15 dicembre di ogni anno, all'organismo di valutazione e alla Giunta una relazione recante i risultati dell'attività svolta  
svolgere stabilmente le funzioni indicate dall'art. 43 del d.lgs. 33/2013 (Responsabile della trasparenza)

## L'Organismo di valutazione (OIV)

- partecipa al processo di gestione del rischio;
- svolge compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprime parere obbligatorio sul Codice di comportamento
- verifica la corretta applicazione del piano di prevenzione della corruzione da parte dei Dirigenti ai fini della corresponsione della indennità di risultato.
  - verifica la coerenza del PTPCT con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico - gestionale (DUP - PEG), ai fini della validazione della Relazione sulla performance.
  - verifica i contenuti della Relazione sulla performance in rapporto agli obiettivi inerenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza
- riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

# I soggetti coinvolti

## I Dirigenti e tutto il personale

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 D.P.R. n. 3 del 1957; art. 1, comma 3, L. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
  - assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e, ove possibile, la rotazione del personale (artt. 16 e 55 bis d.lgs. n. 165 del 2001);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
  - provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione svolte dall'ufficio a cui sono preposti.

## I collaboratori esterni dell'amministrazione

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. e nel codice di comportamento
  - segnalano le situazioni di illecito

# Il PNA e i suoi aggiornamenti

# Le aree di rischio nei PNA

## PNA 2013-2016

- Acquisizione e progressione del personale
- Affidamento di lavori, servizi e forniture
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario
- Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario

## Aggiornamento 2015

- Contratti pubblici (ex Area Affidamento lavori, servizi e forniture)
- Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- Incarichi e nomine
- Affari legali e contenzioso

## PNA 2016

- Governo del territorio

# Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016

Rafforzamento del ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione

Maggiore coinvolgimento degli organi di indirizzo politico nella formazione e attuazione dei Piani

Maggiore coinvolgimento degli OIV, chiamati a rafforzare il raccordo tra misure anticorruzione e misure di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni e della performance degli uffici e dei funzionari pubblici

# Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016

Semplificazione delle attività delle amministrazioni nella materia unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e l'integrità

Previsione di una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni

Definizione delle misure organizzative per l'attuazione effettiva degli obblighi di trasparenza.

# Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2016

## PNA 2013 – PNA 2016

Il PNA 2013 è da intendersi superato con il PNA 2016 in riferimento

identificazione delle pubbliche amministrazioni e degli enti

misura della rotazione

trasparenza

trasmissione dei dati

Resta ferma l'impostazione relativa alla **gestione del rischio** elaborata nel PNA 2013, come integrato dall'Aggiornamento 2015 al PNA, anche con riferimento alla **distinzione tra misure organizzative generali e specifiche** e alle loro caratteristiche.

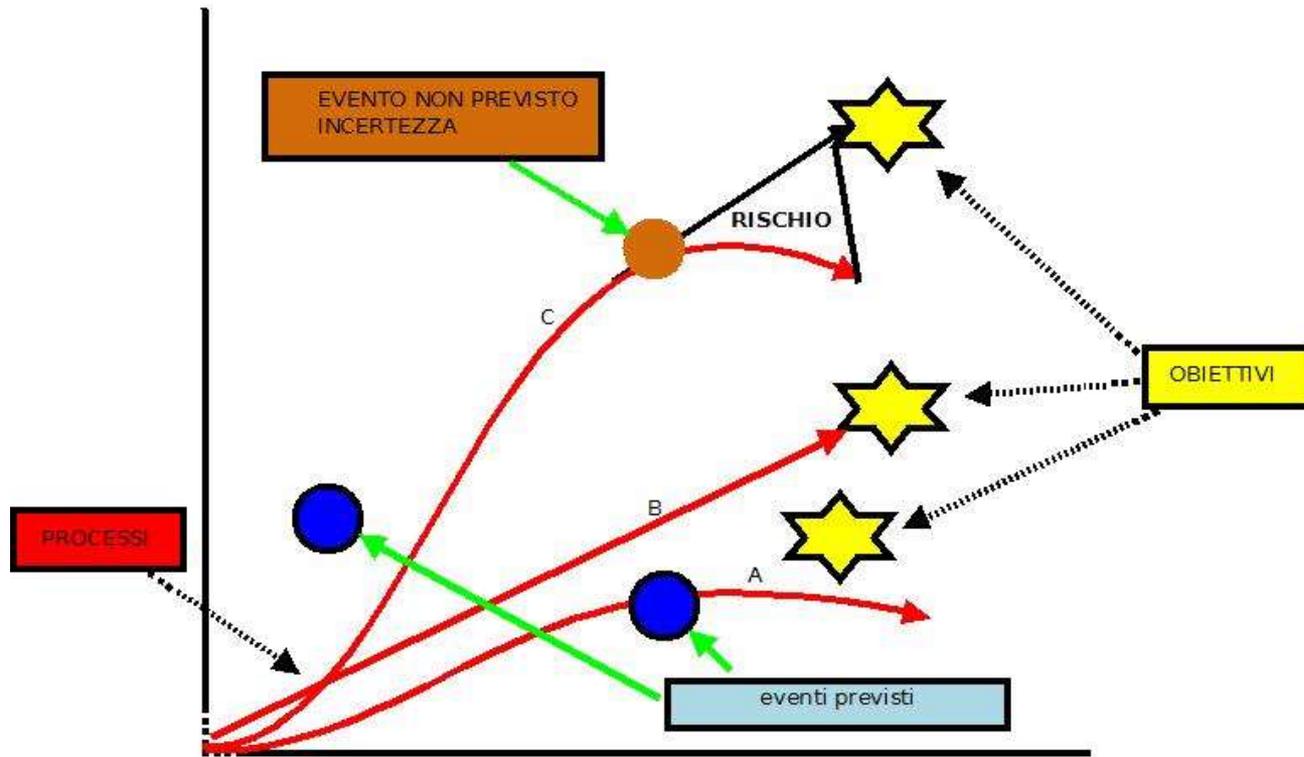
# Definizione di Rischio (UNI ISO 31000: 2010)

**Il rischio è l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi**

**Effetto** = scostamento (positivo o negativo) da un risultato atteso

**Incertezza** = stato anche parziale, di assenza di informazioni relative alla comprensione di un evento, delle sue conseguenze e della sua verosimiglianza (=probabilità)

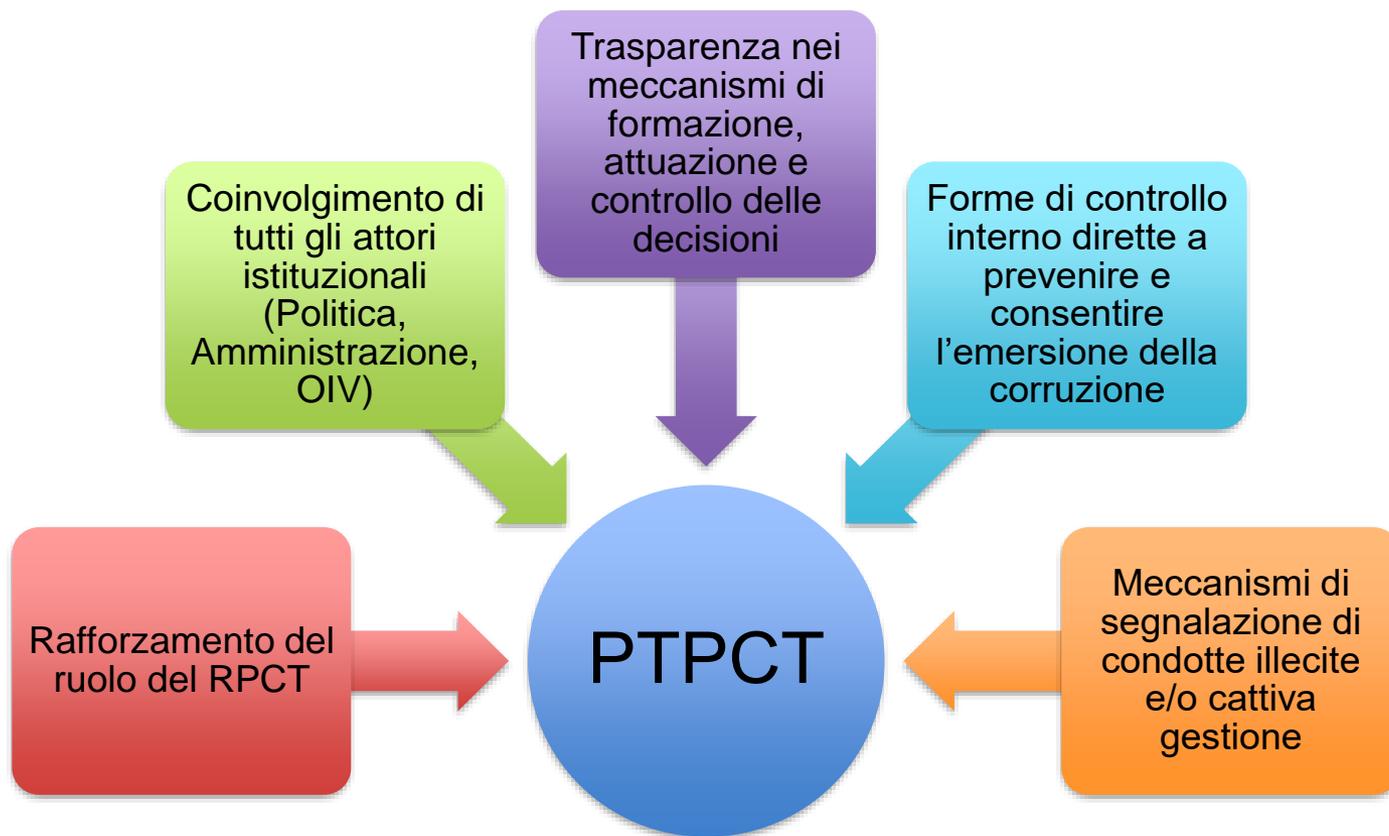
Il rischio non dipende dal fatto che alcuni eventi possono influire sui nostri obiettivi, ma dal fatto che **non conosciamo** tali eventi (= incertezza)



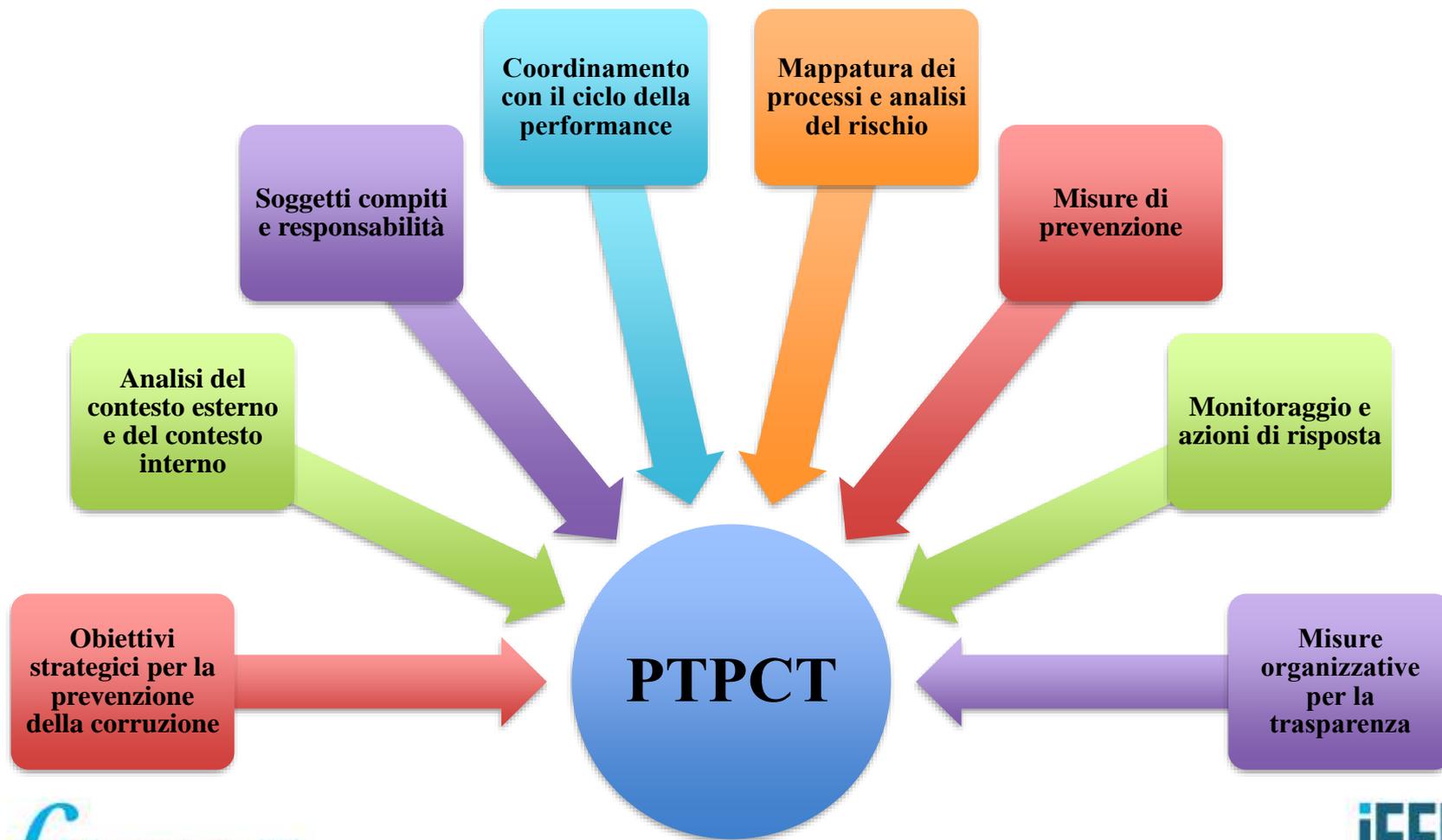
# Fasi del processo di gestione del rischio



# Il ruolo del PTPCT



# Struttura del PTPCT



# Mappatura dei processi e identificazione dei rischi

# La mappatura dei processi nei PNA

## PNA 2013-2016

Punto B.1 (PTPC) *“ricostruzione il sistema dei processi organizzativi, con particolare attenzione alla struttura dei controlli ed alle aree sensibili nel cui ambito possono, anche solo in via teorica, verificarsi episodi di corruzione”*

Punto B.1.1.1 *“verifica “sul campo” dell’impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell’ente”*

Punto B.1.2 (Gestione del rischio) *“mappatura dei processi attuati dall’amministrazione”*

Punto B.1.2.1 (Mappatura dei processi) *“La mappatura dei processi deve essere effettuata da parte di tutte le pubbliche amministrazioni per le aree di rischio individuate dalla normativa e per le sottoaree in cui queste si articolano ... La mappatura consiste nell’individuazione del processo, delle sue fasi e delle responsabilità per ciascuna fase. Essa consente l’elaborazione del catalogo dei processi”*

# La mappatura dei processi nei PNA

**Aggiornamento PNA 2013-2016 determinazione ANAC n. 12/2015** aggiunge alcune utili indicazioni:

È necessario dare evidenza all'interno del PTPC dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi

Il concetto di **procedimento** (legge 241/1990 e art. 35 d.lgs 33/2013) e di **processo** non sono tra loro incompatibili: la rilevazione dei procedimenti amministrativi è sicuramente un buon punto di partenza per l'identificazione dei processi organizzativi.

La mappatura deve condurre, come previsto nel PNA, alla definizione di un elenco dei processi (o dei macro-processi). È poi necessario effettuare una loro descrizione e rappresentazione il cui livello di dettaglio tiene conto delle esigenze organizzative, delle caratteristiche e della dimensione della struttura.

Indica come scadenza limite per la realizzazione della mappatura dei processi il 2017

# Differenza fra Procedimento e Processo

**Il procedimento** si riferisce all'attività e alle regole

**PROCEDIMENTO:** è un insieme di attività ripetitive, sequenziali e condivise tra chi le attua. Esse vengono **poste in essere per raggiungere un risultato determinato**. In sostanza, è il “che cosa” deve essere attuato per addivenire a un “qualcosa”, a un prodotto, descritto **sotto forma di “regole”, formalizzate e riconosciute**. Quel qualcosa potrebbe essere, ad esempio: l'iscrizione di un neonato allo stato civile o il rilascio di un contrassegno per disabili, l'accertamento di entrata o ancora la liquidazione di una fattura

# Differenza fra Procedimento e Processo

**Il processo** pone l'attenzione su "uomini e mezzi" utilizzati per raggiungere il risultato

**PROCESSO:** è un **insieme di attività interrelate** che creano valore **trasformando delle risorse** (input del processo) **in un prodotto** (output del processo) destinato ad un soggetto interno o esterno all'amministrazione (utente).

# Differenza fra Procedimento e Processo



# Differenza fra Procedimento e Processo



# Scheda per la realizzazione della mappatura dei processi

L'aggiornamento al PNA 2015 (det. 12/2015) fornisce precise indicazioni circa gli elementi fondamentali, utili ad effettuare la mappatura dei processi e a comporre il "catalogo dei processi". Sulla base di queste indicazioni e dell'esperienza in materia di mappatura e reingegnerizzazione dei processi, è possibile elaborare la scheda seguente di rilevazione

| ELEMENTO DEL PROCESSO  | SIGNIFICATO   |
|--|---|
| <b>Denominazione del processo</b>  | Breve descrizione del processo (Es. liquidazione patrocinio legale a professionisti esterni)  |
| <b>Origine del processo (input)</b>  | Evento che da avvio al procedimento   |
| <b>Risultato atteso (output)</b>   | Evento che conclude il procedimento e descrizione del risultato finale  |
| <b>Sequenza di attività che consente di raggiungere il risultato - le fasi</b> | Descrizione dettagliata di tutte le attività – fasi che compongono il processo  |
| <b>Responsabilità</b>  | Individuazione per il processo nella sua interezza e per ciascuna attività – fase i ruoli e le responsabilità di ciascun attore                                 |
| <b>Strutture organizzative coinvolte</b>                                       | Individuazione di tutte le strutture interne coinvolte a qualsiasi titolo nello svolgimento del processo e indicazione dell'attività – fase in cui intervengono |
| <b>Tempi</b>   | Indicare se sono stati definiti dei tempi per la realizzazione dell'intero processo   |
| <b>Vincoli</b>   | Indicare i vincoli di natura normativa, regolamentare, organizzativa che insistono sul processo   |

# Scheda per la realizzazione della mappatura dei processi

L'aggiornamento al PNA 2015 (det. 12/2015) fornisce precise indicazioni circa gli elementi fondamentali, utili ad effettuare la mappatura dei processi e a comporre il “catalogo dei processi”. Sulla base di queste indicazioni e dell'esperienza in materia di mappatura e reingegnerizzazione dei processi, è possibile elaborare la scheda seguente di rilevazione

| ELEMENTO DEL PROCESSO                                   | SIGNIFICATO   |
|---|---|
| <b>Risorse</b>  | Indicare le risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate per la realizzazione delle diverse attività – fasi del processo  |
| <b>Utilizzo di procedure informatizzate di supporto</b> | Indicare se e quali procedure informatizzate sono utilizzate per la realizzazione del risultato finale del processo e la loro capacità di rendere intellegibile le azioni poste in essere dagli operatori |
| <b>Attori esterni che partecipano al processo</b>       | Indicare eventuali soggetti esterni coinvolti nella realizzazione del processo  |
| <b>Sistema dei controlli e tracciabilità</b>            | Indicare se esiste un sistema di controllo e tracciabilità delle diverse attività - fasi del processo e di che tipo è (esterno, interno)  |
| <b>Interrelazioni tra i processi</b>                    | Indicare altri processi dell'Amministrazione che interagiscono con il processo  |

# Analisi e ponderazione del rischio

# Analisi dei rischi

Deve essere effettuata con riferimento ad ogni rischio associato ad un determinato processo tramite la rilevazione di indici di **probabilità** ed **impatto** operata sulla base dei fattori definiti tenendo conto sia delle indicazioni contenute **nell'allegato 5 del PNA 2013**, sia di quelle fornite nella determinazione ANAC di aggiornamento del medesimo, sia delle specificità del contesto di riferimento.

Particolare rilevanza assumono in questa fase i c.d. **eventi sentinella** noti, quali:

1. sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti negli ultimi 5 anni a carico di dipendenti;
2. pronunce di risarcimento del danno nei confronti dell'Ente per la medesima tipologia di evento o tipologie analoghe;
3. contenziosi e/o segnalazioni;
4. procedimenti penali;
5. provvedimenti e procedimenti disciplinari;
6. esiti di controlli interni ed esterni; evidenza sui media.

# Identificazione del rischio

Per ogni processo si effettua la ricerca, l'individuazione e l'analisi del rischio connesso al processo o ad una sua fase.

Per rischio, in conformità alla definizione data dal PNA, si deve intendere *«l'effetto dell'incertezza sul corretto perseguimento dell'interesse pubblico e, quindi, sull'obiettivo istituzionale dell'ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento cioè che si verifichino alcune circostanze che non consentano il raggiungimento dell'obiettivo»*.

L'obiettivo generale del piano di prevenzione della corruzione è il perseguimento dell'integrità dell'organizzazione.

# Identificazione e analisi degli eventi rischiosi – le fasi

Identificazione  
e delle attività  
del Processo



Identificazione  
e degli eventi  
rischiosi



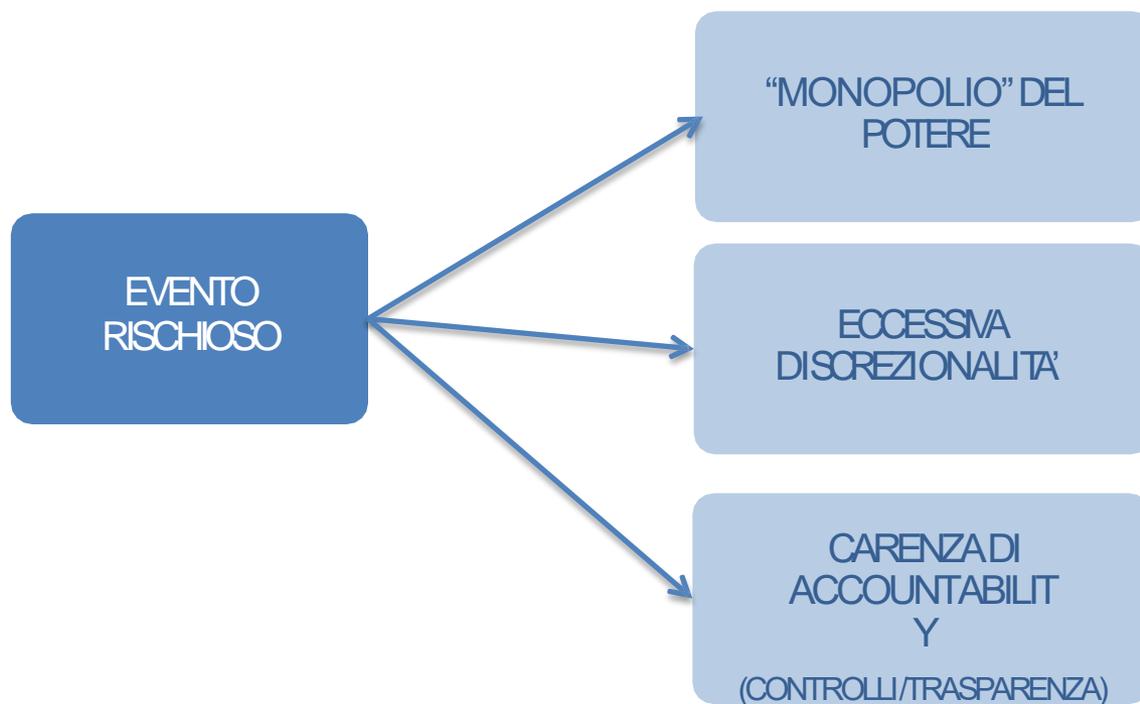
Identificazione  
e dei Fattori  
Abilitanti



Identificazioni  
degli Effetti

- Check-list
- Analisi dati giudiziari
- Brainstorming
- Altre tecniche ISO 31000

# I fattori abilitanti degli eventi rischiosi



# Fattori abilitanti del rischio

Per ogni rischio individuato e associato ad un processi si procede ad individuare i **fattori abilitanti** esplicitandoli in relazione alla variabile preponderante tra:



## ES.II Catalogo degli Eventi Rischiosi per il Processo 'Reclutamento'

| AREA DI RISCHIO                           | PROCESSI     | EVENTI RISCHIOSI   | Fattori abilitanti           |
|---|--------------|--|------------------------------|
| Acquisizione e progressione del personale | Reclutamento | Previsione di requisiti di accesso "personalizzati" ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari;                                | Accountability / trasparenza |
|   |              | Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari;  | Discrezionalità /trasparenza |
|   |              | Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari;  | Discrezionalità /trasparenza |
|   |              | Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la cogenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari; | Accountability /trasparenza  |

# Ponderazione del rischio

- A. **Ponderazione del rischio potenziale**: pesatura degli indici di impatto e probabilità senza tenere in considerazione fatti e misure già in essere per la riduzione del rischio
  
- A. **Ponderazione del rischio specifico**: pesatura degli indici di impatto e probabilità tenendo in considerazione fatti e misure già in essere per la riduzione rischio

# Ponderazione del rischio per ciascun processo

- Dopo aver effettuato la Mappatura dei Processi e individuato gli eventi rischiosi, si dovrà procedere alla valutazione del loro 'grado di rischiosità'.
- La valutazione della rischiosità dei processi deve essere effettuata attraverso l'analisi di due dimensioni: l'impatto e la probabilità.
- Il PNA suggerisce, nell'allegato 5, una pluralità di domande per la corretta valutazione dei processi:

## Indici di valutazione della probabilità (\*)

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

(\*) Gli indici di probabilità vanno indicati sulla base della valutazione del gruppo di lavoro.

## Indici di valutazione dell'impatto (\*)

- Impatto organizzativo
- Impatto economico
- Impatto reputazionale
- Impatto organizzativo, economico e sull'immagine.

(\*) Gli indici di impatto vanno stimati sulla base di dati oggettivi, ossia di quanto risulta

### «Come viene determinato il livello di rischio»

(P.N.A., Allegato 5). Il livello di rischio di un evento di corruzione (**L**) si ricava moltiplicando la probabilità dell'evento (**P**) e la gravità delle sue conseguenze (**C**)

$$L = P \times C$$

### «Livello al quale il rischio diventa accettabile»

Non può essere definito a priori.

Dipende anche dalla «propensione al rischio» dell'organizzazione.

Generalmente, si può notare questo:

- se il valore di **P** è molto basso (es.  $P = 1$ ), significa che i fattori di rischio analizzati potrebbero non causare la chiusura del triangolo della corruzione.
- se **C** è molto basso (Es.  $C = 1$ ), significa che l'evento, qualora si verificasse, non avrebbe effetti significativi sulle aree di impatto

# Progettare le misure di prevenzione

# La selezione delle misure



# Progettare le misure di prevenzione

## ATTENZIONE A...

Sostenibilità economica e organizzativa delle misure  
**AD ES., ROTAZIONE DEGLI INCARICHI**

Non appesantire l'organizzazione con regole e procedure, se non necessarie **PRINCIPIO DELLA "SOSTENIBILITA' DELLE REGOLE"**

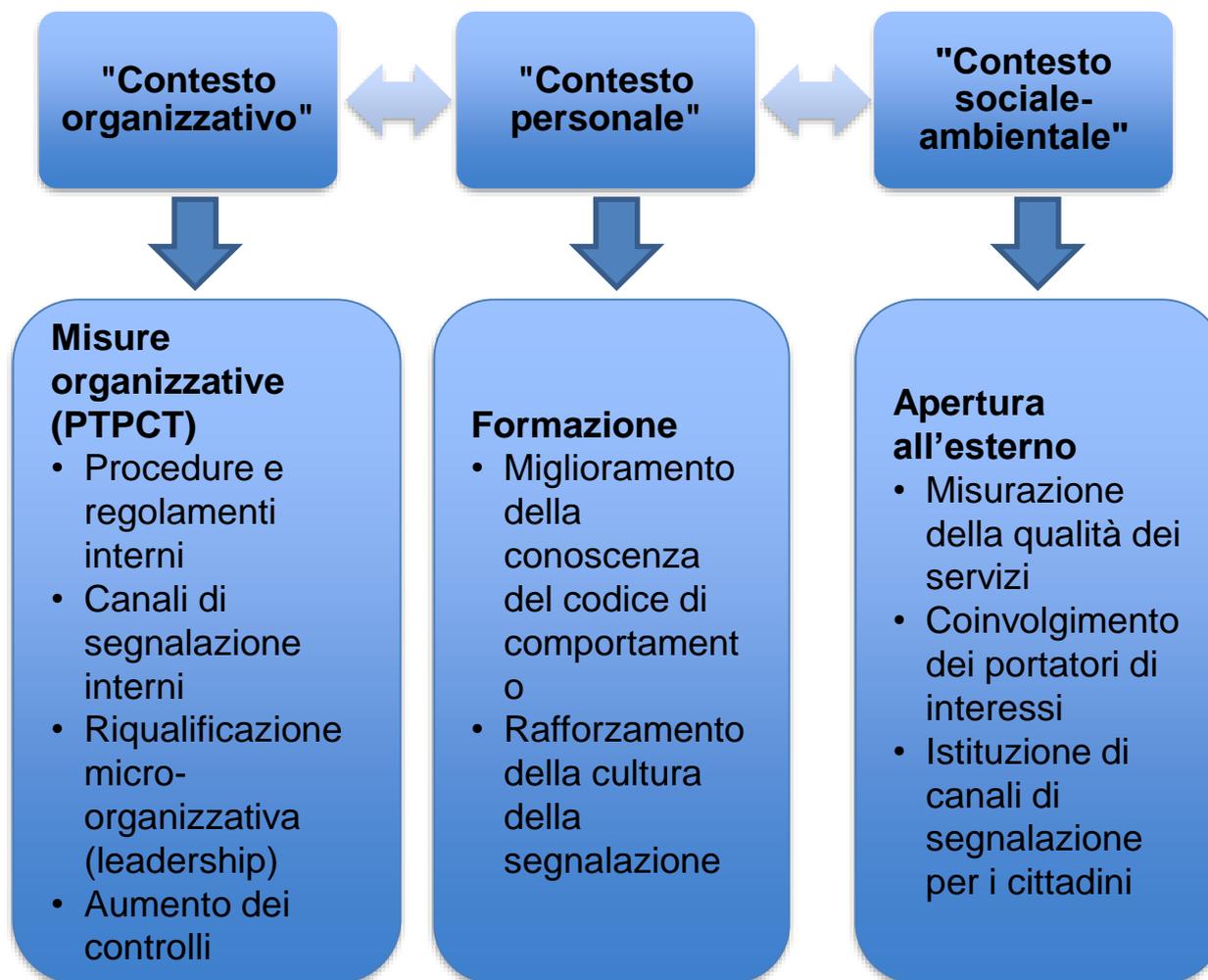
LA  
PIANIFICAZIONE  
DELLE MISURE  
DI  
PREVENZIONE

## PER PROGETTARE LE MISURE:

- Fare una **ricognizione** delle misure organizzative già adottate dai singoli uffici
- Prestare particolare attenzione alla valutazione potenziale dell'efficacia della misura nella neutralizzazione **PIANIFICAZIONE** delle cause del rischio
- Adattare le misure alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione **PERSONALIZZARE**

## CARATTERISTICHE DELLE MISURE

- 1) Le decisioni dell'organizzazione circa le priorità di trattamento;
- 2) I tempi, le modalità e i soggetti responsabili dell'attuazione delle misure;
- 3) Le correlazioni con il Piano delle Performance e con il Piano degli Obiettivi;
- 4) Gli indicatori di risultato;
- 5) Le modalità di monitoraggio.



# Caratteristiche delle misure

La pianificazione delle misure, secondo le previsioni del PNA, dovrà declinare:

- 1) Le decisioni dell'organizzazione circa le priorità di trattamento;
- 2) I tempi, le modalità e i soggetti responsabili dell'attuazione delle misure;
- 3) Le correlazioni con il Piano delle Performance e con il Piano degli Obiettivi;
- 4) Gli indicatori di risultato;
- 5) Le modalità di monitoraggio.

# Le misure obbligatorie

Il **P.N.A.** stabilisce **quali misure** debbano, **obbligatoriamente**, essere inserite nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, cioè nella strategia di ogni singola amministrazione:

- adempimenti di **trasparenza**
- **codici di comportamento**
- **rotazione del personale**
- obbligo di astensione in caso di **conflitto di interesse**
- disciplina specifica in materia di **svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali**
- disciplina specifica in materia di **conferimento di incarichi dirigenziali** in caso di particolari attività o incarichi precedenti
- **incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali**

# Le misure obbligatorie

- disciplina specifica in materia di **formazione di commissioni**,
- assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di **condanna penale** per delitti contro la pubblica amministrazione
- disciplina specifica in materia di **attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro** (pantouflage – revolving doors)
- disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua **segnalazioni di illecito** (c.d. whistleblower)
- **formazione** in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti la prevenzione della corruzione.

# Le misure specifiche

## Le misure di trattamento specifiche. Principi

Le misure specifiche di trattamento devono mitigare il livello di rischio all'interno dei processi, in funzione dei fattori di rischio, delle anomalie e degli impatti individuati durante la valutazione dei rischi.

Per definire una strategia di prevenzione adeguata, è necessario considerare quindi le informazioni raccolte durante la valutazione del rischio:

- gli elementi del processo;
- i fattori di rischio;
- le anomalie;
- le aree di impatto.

# Le misure specifiche

## Le misure di trattamento specifiche. Principi

L'attività di prevenzione, infatti, deve affrontare il rischio di corruzione da tutti i punti di vista e possono essere, almeno teoricamente, previste quattro tipologie di misure di trattamento specifico:

- a) misure che **presidiano** gli elementi del processo;
- b) misure di **prevenzione**, che attenuano i fattori di rischio;
- c) misure finalizzate alla **rimozione** delle anomalie;
- d) misure di **protezione** delle aree di impatto.

# Catalogo dei processi e delle misure di prevenzione

| Processo  | Ponderazione del rischio potenziale | Ponderazione del rischio specifico | Misure preventive da adottare | Responsabile delle misure | Cdr                                    | Area di rischio                                   |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|--|---|
| P005 - Liquidazione patrocinio legale a professionisti esterni    | Basso (7,58)                        | -                                  | MG01, MG04                    |                           | A01 - AREA AFFARI GENERALI             | AR08 - Affari legali e contenzioso                |
| P006 - Autorizzazioni incarichi extra istituzionali ai dipendenti | Basso (10,63)                       | Basso (2,25)                       | MG03, MG07                    |                           | A01 - AREA AFFARI GENERALI             | AR07 - Incarichi e nomine                         |
| P001 - Avviso di selezione procedura di mobilità                  | Basso (7,33)                        | -                                  | MG01, MG04                    |                           | A02 - AREA ECONOMICO FINANZIARIA       | AR01 - Acquisizione e progressione del personale  |
| P006 - Autorizzazioni incarichi extra istituzionali ai dipendenti | Basso (5,83)                        | -                                  | MG03, MG07                    |                           | A02 - AREA ECONOMICO FINANZIARIA       | AR07 - Incarichi e nomine                         |
| P018 - Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento  | Basso (6,67)                        | -                                  | MG01, MG17                    |                           | A03 - AREA SERVIZI ALLA PERSONA        | AR02 - Affidamento di lavori, servizi e forniture |
| P019 - Definizione dell'oggetto dell'affidamento                  | Basso (3,00)                        | Medio (15,58)                      | MG04, MG17                    |                           | A03 - AREA SERVIZI ALLA PERSONA        | AR02 - Affidamento di lavori, servizi e forniture |
| P018 - Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento  | Medio (15,58)                       | -                                  | MG01, MG04                    |                           | A04 - AREA LAVORI PUBBLICI URBANISTICA | AR02 - Affidamento di lavori, servizi e forniture |
| P019 - Definizione dell'oggetto dell'affidamento                  | Alto (21,00)                        | -                                  | MG04, MG17                    |                           | A04 - AREA LAVORI PUBBLICI URBANISTICA | AR02 - Affidamento di lavori, servizi e forniture |
| P006 - Autorizzazioni incarichi extra istituzionali ai dipendenti | Basso (8,17)                        | -                                  | MG03, MG07                    |                           | A05 - POLIZIA MUNICIPALE               | AR07 - Incarichi e nomine                         |
| P018 - Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento  | Basso (4,00)                        | Medio (19,13)                      | MG01, MG17                    |                           | A05 - POLIZIA MUNICIPALE               | AR02 - Affidamento di lavori, servizi e forniture |

# I provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per i destinatari

# Esemplificazione dei rischi

abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa);

abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).

# Esemplificazione dei rischi

riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di ticket sanitari al fine di agevolare determinati soggetti;  
uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari;  
Rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.

# Meccanismi di *controllo delle decisioni* – Legge n. 190/2012 comma 9 lettera b)

- Rispettare l'ordine cronologico di protocollo dell'istanza, rispettare i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi
- Predeterminare i criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori, addivenendo, laddove possibile, ad una suddivisione dell'unità organizzativa in distinti ambiti di competenza
- Redigere gli atti in modo chiaro e comprensibile, adoperando un linguaggio semplice
- Rispettare il divieto di aggravio del procedimento (non rallentare il procedimento con ad esempio la richiesta di adempimenti istruttori inutili)
- La figura che firma il provvedimento finale deve essere diversa dal responsabile del procedimento

# ***Ipotesi di misure per l'Area erogazione di sovvenzioni, contributi, ecc.***

Misure di tipo  
regolatorio

Misure di tipo  
organizzativo  
sui processi

Misure di tipo  
organizzativo  
sul personale

# Misure di tipo regolatorio

**Codice di comportamento – con adeguate specificazioni sul conflitto di interessi;**

**Revisione e aggiornamento dei regolamenti comunali in materia;**

**Previsione di Audit interno con specifico regolamento di audit (sistema di analisi e valutazione);**

**Misure di trasparenza e pubblicazione;**

# Misure di tipo organizzativo sui processi

- a) **Informatizzazione della gestione del processo**, anche per poter tracciare e dunque ricostruire tutte le fasi del processo;
- b) **Standardizzazione della gestione del processo** (es.: gestione in ordine cronologico delle pratiche);
- c) **Gestione congiunta** (dirigente-funzionario) di alcune fasi del processo
- d) **Verifica delle autodichiarazioni** (in una percentuale che sia gestibile in base al numero degli addetti all'area);
- e) **Controlli a campione**;
- f) **Predisposizione** (ove non ancora presente) o aggiornamento costante di **banca dati** relativa alle dichiarazioni ed ai controlli effettuati

# Misure di tipo organizzativo sul personale

Inserimento della misura della **rotazione per la dirigenza e per il personale** (anche solo per l'assegnazione della gestione delle pratiche);

Rilascio periodico di **dichiarazioni sul conflitto di interesse**

Adeguati e documentati **interventi** a seguito di **dichiarazione di conflitto di interessi**

**Commissioni collegiali** per la gestione delle **pratiche di maggior valore economico**

Gestione delle **misure di controllo da parte di almeno due**



**Logos P.A.**  
Fondazione

# Le misure di trasparenza nell'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici

# Il concetto di trasparenza

Secondo l'articolo 1 del **D.Lgs. 33/2012** "la trasparenza intesa come **accessibilità totale** delle informazioni concernenti **l'organizzazione e l'attività** delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo** sul perseguimento delle **funzioni istituzionali** e sull'utilizzo delle **risorse pubbliche**"

Una ipotesi piuttosto semplice e intuitiva.

Una **maggiore accessibilità delle informazioni** imporrà ai decisori pubblici di **comportarsi meglio** e quindi **produrrà decisioni qualitativamente migliori**.

In altre parole, la trasparenza porterebbe ad una **maggiore affidabilità**, che determinerebbe una **maggiore fiducia**

# Articolo 26 – D.lgs. N. 33/2013

T

**Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati:**

- Le pubbliche amministrazioni **pubblicano gli atti** con i quali sono determinati, ai sensi della Legge 241/90 i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di **sovvenzioni**, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

# Articolo 12 – Legge 241/1990

## Provvedimenti attributivi di vantaggi economici

- La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.  
*(comma così modificato dall'art. 42, comma 2, d.lgs. n. 33 del 2013)*
- L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1.

# Articolo 26 – D.lgs. N. 33/2013

T

**Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.**

- Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato articolo 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro. Ove i soggetti beneficiari siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, vengono altresì pubblicati i dati consolidati di gruppo.  
*(comma così modificato dall'art. 1, comma 128, legge n. 124 del 2017)*

# Articolo 26 – D.lgs. N. 33/2013

T

**Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.**

- La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario. **La mancata, incompleta o ritardata pubblicazione** rilevata d'ufficio dagli organi di controllo è altresì rilevabile dal destinatario della prevista concessione o attribuzione e da chiunque altro abbia interesse, anche ai fini del risarcimento del danno da ritardo da parte dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. *(comma così modificato dall'art. 23 del d.lgs. n. 97 del 2016)*

# Articolo 26 – D.lgs. N. 33/2013

T

**Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati.**

- è esclusa la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di cui al presente articolo, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

# Articolo 27 – D.lgs. N. 33/2013

## Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari

1. La pubblicazione di cui all'articolo 26, comma 2, comprende necessariamente, ai fini del comma 3 del medesimo articolo:
- a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;
  - b) l'importo del vantaggio economico corrisposto;
  - c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;
  - d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;
  - e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
  - f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

# Articolo 27 – D.lgs. N. 33/2013

T

## Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari

2. Le informazioni di cui al comma 1 sono riportate, nell'ambito della sezione «**Amministrazione trasparente**» e secondo modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto che ne consente l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 e devono essere organizzate annualmente in unico elenco per singola amministrazione.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Ambito soggettivo di applicazione

Sono tenute all'applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 **tutte le amministrazioni dello Stato**, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, **i Comuni**, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, 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, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ARAN, le Agenzie di cui al d.lgs. n. 300/1999 e, fino alla revisione organica della disciplina di settore, anche il CONI.

Le autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione provvedono all'attuazione della norma secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Ambito soggettivo di applicazione

Inoltre, sono tenuti all'adempimento degli obblighi di pubblicazione delle informazioni di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 anche gli **enti pubblici nazionali, ivi comprese le aziende speciali** assimilate dalla giurisprudenza agli enti pubblici economici

Sono sottoposte agli obblighi di pubblicazione dei dati di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 anche le **società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e le società da esse controllate** ai sensi dell'art. 2359 del codice civile.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Ambito oggettivo di applicazione

La disposizione si riferisca a tutti quei provvedimenti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse.

**Non è prevista** dall'art. 26 del decreto **la pubblicazione dei compensi** dovuti dalle amministrazioni, dagli enti e dalle società **a imprese e professionisti privati** come **corrispettivo** per lo svolgimento di **prestazioni professionali** e per l'esecuzione di opere, **lavori pubblici, servizi** e forniture.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Ambito oggettivo di applicazione

Deve concludersi, pertanto, che, ai sensi dell'art. 26, sono da **pubblicare i dati** relativi alle **somme** da corrispondere ad imprese e professionisti privati unicamente nella misura in cui questi sono individuati da specifiche disposizioni quali destinatari di **provvedimenti di ausilio finanziario** consistenti in sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Ambito oggettivo di applicazione

L'art. 26, c. 2, del d.lgs. n. 33/20013, inoltre, stabilisce che **la pubblicazione è obbligatoria e condizione di efficacia solo per importi superiori a mille euro.**

L'importo definito dalla normativa **è da intendersi sia se erogato con un unico atto, sia con atti diversi ma che nel corso dell'anno solare superino il tetto dei mille euro nei confronti di un unico beneficiario.**

L'importo del vantaggio economico corrisposto, di cui all'art. 27, c. 1, lett. b), del decreto, è da intendersi come la somma di tutte le erogazioni effettuate nel periodo di riferimento.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Ambito oggettivo di applicazione

La pubblicazione sul sito istituzionale degli atti di concessione è condizione per l'efficacia, devono essere pubblicati tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del beneficio.

qualora l'amministrazione provveda a modificare o revocare un atto di concessione di vantaggi economici, le informazioni già pubblicate sul sito istituzionale non debbano essere sostituite ma soltanto integrate da apposita comunicazione in cui si dia atto delle avvenute modificazioni.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Modalità di pubblicazione

I dati devono essere pubblicati nella sezione “**Amministrazione trasparente**”, sotto-sezione di primo livello “**Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici**”, sotto-sezioni di secondo livello “**Criteri e modalità**” e “**Atti di concessione**”.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Modalità di pubblicazione

**Le informazioni**, suddivise per anno, **debbono essere pubblicate in elenchi, consultabili sulla base di criteri funzionali** ad esempio:

titolo giuridico di attribuzione;

ammontare dell'importo;

ordine alfabetico dei beneficiari.

# Deliberazione ANAC n. 59/2013

## Modalità di pubblicazione

La pubblicazione deve avvenire nel rispetto dei limiti alla trasparenza posti dalle norme sul trattamento e sulla protezione dei dati personali, di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 33/2013.

L'art. 26, c. 4, del D.lgs. N. 33/2013, chiarisce che **non sono ostensibili** i dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti in questione qualora da tali dati sia possibile ricavare **informazioni circa:**

**lo stato di salute**

**la situazione di disagio economico- sociale degli interessati.**

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

La legge sulla concorrenza (**Legge n. 124/2017**) con i commi da 125 a 129 ha introdotto nuovi obblighi in materia di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche.

I soggetti interessati dall'obbligo sono:

1. le associazioni di protezione ambientale, di tutela dei consumatori, Onlus, fondazioni e le associazioni in senso generico
2. le imprese.

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

T

## I contenuti dell'obbligo

I soggetti di cui sopra devono rendere pubbliche le informazioni relative a sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere ricevuti nell'anno precedente **superiori a 10.000 euro**, da parte di pubbliche amministrazioni nonché dalle società controllate – ivi incluse quelle emittenti titoli in mercati regolamentati – e le loro partecipate.

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

**Il significato di sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici**

Rispetto al significato di sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere, **il focus dove essere sulle erogazioni non volte ad ottenere prestazioni direttamente collegate allo svolgimento dell'attività istituzionale per le PA e dell'attività d'impresa per le società pubbliche**, ma che rientrano nell'area della liberalità o dell'attribuzione di vantaggi a specifici soggetti o categorie di soggetti effettuata sulla base di disposizioni normative (sovvenzioni, ecc.). Tale affermazione è confortata anche dall'interpretazione dell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza delle erogazioni pubbliche sostenuta dall'ANAC nella deliberazione n. 59/2013, con riferimento all'articolo 26, del D.lgs. n. 33/2013.

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

**Le modalità di assolvimento del nuovo obbligo e la scadenza entro cui adempiere, si differenziano a seconda della natura del soggetto:**

le associazioni di protezione ambientale, di tutela dei consumatori, Onlus, fondazioni, associazioni in senso generico, devono pubblicare sul proprio sito internet gli importi percepiti nell'anno 2018, entro il 28 febbraio 2019, per la prima volta e poi entro la stessa data di ogni anno;

le imprese devono pubblicare gli importi percepiti nell'anno 2018, nella propria nota integrativa al bilancio ordinario e, ove esistente, anche al consolidato;

le cooperative sociali sono altresì tenute, qualora svolgano attività a favore degli stranieri di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, a pubblicare trimestralmente nei propri siti internet o portali digitali l'elenco dei soggetti a cui sono versate somme per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale.

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

## Le sanzioni:

L'inosservanza dell'obbligo comporta **la restituzione delle somme ai soggetti eroganti entro tre mesi decorrenti dal 28 febbraio 2019.**

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

## Il Consiglio di Stato:

In seguito ad una richiesta di parere da parte del Ministero dello Sviluppo Economico al Consiglio di Stato, quest'ultimo si è espresso il 28 marzo 2018 chiarendo che:

lo svolgimento dei **controlli spetta agli enti eroganti** i contributi. l'obbligo **decorre dall'anno 2018, con pubblicazione entro il 28 febbraio 2019** dei relativi dati.

l'applicazione delle nullità e relativa **restituzione delle somme erogate**, previste dall'art. 1 comma 125 della Legge n. 124/2017, in caso di mancata pubblicazione, **si applica solo alle imprese, e non alle associazioni/fondazioni.**

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

## Le modalità di pubblicazione (un suggerimento):

In merito alle informazioni da inserire nella pubblicazione, da parte dei soggetti interessati, si può fare riferimento all'art. 26, comma 1, lettere a), b), c), e), f), del D.lgs. n. 33/2013, ovviamente adeguandole alla fattispecie in esame.

# Obbligo per imprese e associazioni di pubblicare le erogazioni ricevute dalla P.A. e dalle società partecipate

## Modalità operative per esercitare il controllo (un suggerimento):

verificare nel corso del 2018 quanti soggetti sono stati destinatari di interventi che ricadono nella fattispecie oggetto della normativa

Specificare **comunicazione** per informare **dell'obbligo** e richiedere di comunicare **tempestivamente l'avvenuta pubblicazione** delle informazioni o per le imprese, quando approveranno il bilancio, la trasmissione della nota integrativa allo stesso al fine di verificare l'inserimento delle indicazioni previste dalla norma.

# Il conflitto di interessi

# Un definizione di “conflitto di interessi” per il settore pubblico

Il conflitto di interessi reale (o attuale) è la situazione in cui **l'interesse secondario** (finanziario o non finanziario) di un decisore pubblico **tende a interferire** con **l'interesse primario dell'amministrazione pubblica**, verso cui il primo ha precisi doveri e responsabilità.

# Art. 6 – bis Legge n. 241/1990

I **responsabili dei procedimenti** nella redazione degli atti endoprocedimentali o nell'adozione del provvedimento finale, **hanno l'obbligo di astenersi in qualsiasi situazione di conflitto di interesse e dare evidenza, attraverso apposita dicitura, dell'avvenuta attestazione da parte del destinatario dell'assenza di cause di incompatibilità o conflitto di interesse** ai sensi dell'art. 6 bis della legge 241/1990, introdotto dall'art. 1, comma 41, della legge 190/2012, nonché del Codice di comportamento integrativo comunale

# Art. 6 DPR n. 62/2013

T

## Comunicazione degli interessi finanziari e conflitti d'interesse

➤ Fermi restando gli obblighi di trasparenza previsti da leggi o regolamenti, il dipendente, **all'atto dell'assegnazione all'ufficio, informa per iscritto** il dirigente dell'ufficio di tutti i **rapporti, diretti o indiretti, di collaborazione con soggetti privati in qualunque modo retribuiti che lo stesso abbia o abbia avuto negli ultimi tre anni**, precisando:

- a) se in **prima persona, o suoi parenti o affini entro il secondo grado, il coniuge o il convivente abbiano ancora rapporti finanziari** con il soggetto con cui ha avuto i predetti rapporti di collaborazione;
- b) se tali rapporti siano intercorsi o intercorrano con **soggetti che abbiano interessi in attività o decisioni inerenti all'ufficio, limitatamente alle pratiche a lui affidate.**

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

# Art. 7 DPR n. 62/2013

## Obbligo di astensione

1. 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.
2. Il dipendente **si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza**. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza.

# Il conflitto di interessi. Un calendoscopio di situazioni a rischio

Esistono particolari categorie di **RELAZIONI** che generano **INTERESSI SECONDARI** confliggenti?

• Relazioni “ambigue”

DONI, ALTRE  
UTILITA'



• Relazioni  
“finanziarie”

RAPPORTI FINANZIARI,  
CREDITI O DEBITI,



• Relazioni “politiche”

APPARTENENZA A  
ASSOCIAZIONI O  
ORGANIZZAZIONI



• Relazioni “amicali”

AMICIZIA,  
GRAVE  
INIMICIZIA



• Relazioni  
“familiari/affettive”

CONIUGIO,  
CONVIVENZA,  
PARENTELA O AFFINITA'



• Relazioni di  
“rappresentanza”

TUTORAGGIO,  
CURA, PROCURA O  
AGENZIA



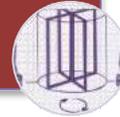
• Relazioni  
“professionali”

COLLABORAZIONE CON  
SOGGETTI PRIVATI



• Relazioni  
“professionali  
future”

PANTOUFLAGE



• Relazioni  
“extra-  
istituzionali”

INCARICHI  
D'UFFICIO O  
EXTRA-  
ISTITUZIONALI



• Gravi ragioni  
di  
convenienza

...



Affinché ci sia “**conflitto di interessi**”,  
occorre la presenza di **tre elementi chiave**



Fonte: [Emiliano Di Carlo](#)

- Dunque, **il conflitto di interessi non è un comportamento** (come la corruzione), ma **una situazione**, un insieme di circostanze che **creano o aumentano il rischio** che gli interessi primari possano essere compromessi dall'inseguimento di quelli secondari (Thompson 2009).



- La **corruzione è la degenerazione di un conflitto di interessi**, in quanto c'è sempre il prevalere di un interesse secondario su uno primario. **Il conflitto di interessi, invece, segnala solo la presenza di interessi in conflitto** (anche solo in modo potenziale o apparente).
- Il conflitto di interessi, a differenza della corruzione, è caratterizzato da una portata ben più ampia **di relazioni sociali ed economiche**, la maggior parte delle quali non è classificata come reato, nonostante la sua presenza possa tendenzialmente violare l'equilibrio socialmente accettabile tra l'interesse privato e i doveri e le responsabilità di un individuo.

# Piramide del rischio: relazioni, conflitti di interesse e corruzione



## Il conflitto di interessi

- è un **FATTORE DI RISCHIO** (aumenta il livello di incertezza circa l'esito delle decisioni di un agente pubblico)
- Deriva dalle **reti di relazioni** delle persone
- Può «**degenerare**» in corruzione

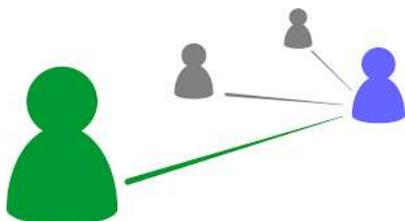
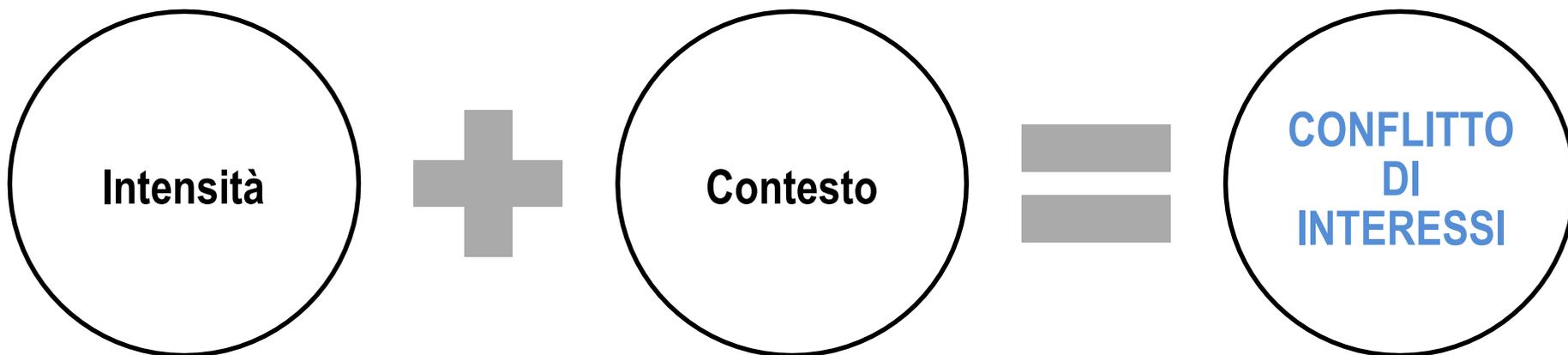
Quando un  
«collegamento di  
interessi»...



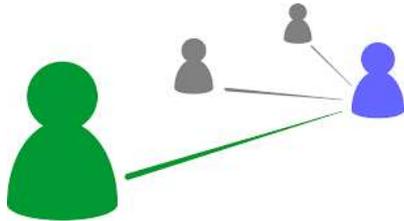
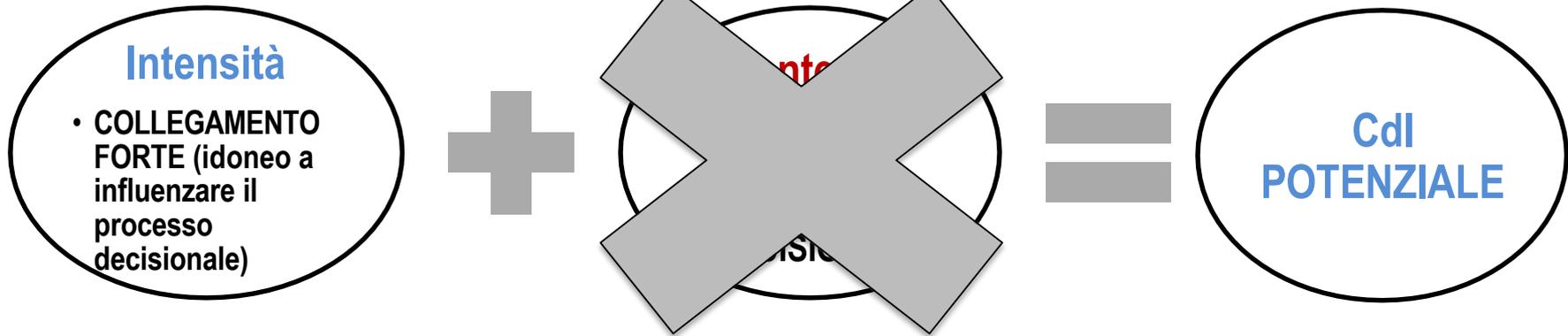
...diventa  
«conflitto di  
interessi»



- La **trasformazione** di un «collegamento di interessi» in «conflitto di interessi» **dipende dall'intensità del collegamento** e dal **contesto**, cioè dal **processo lavorativo pubblico** in cui il dipendente pubblico è coinvolto.



## IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «POTENZIALE»...

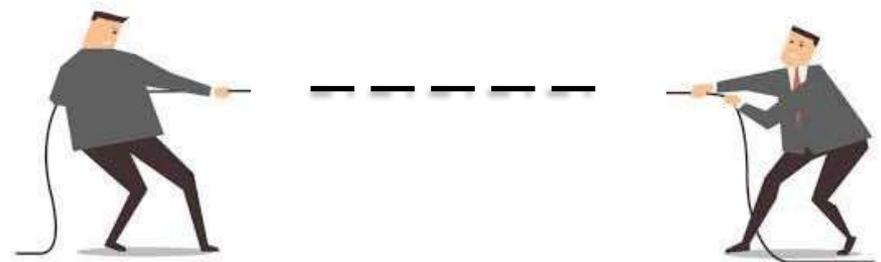


- L'agente pubblico **NON E'** nella condizione di poter interferire.
- **NON INTERVIENE** nello svolgimento della procedura o non può influenzarne il risultato **ORA**.
- Ma potrebbe influenzarlo in un momento successivo, ad esempio, quando viene **incaricato a svolgere un compito**.

•DLGS 50/2016

•Art. 42. Conflitto di interesse

...ha, **DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE**, un **INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO** o altro **INTERESSE PERSONALE**



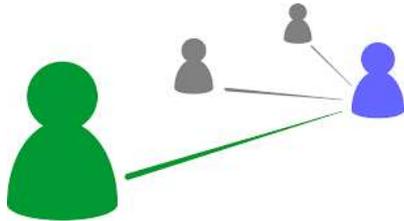
### SOLUZIONE?

Dovere di Segnalazione + Obbligo di Astensione

Vedi art. 6 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

Vedi Orientamento n. 95 del 07 ottobre 2014

## IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «ATTUALE»...



- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse  
...ha, DIRETTAMENTE O INDIRETTAMENTE, un INTERESSE FINANZIARIO, ECONOMICO o altro INTERESSE PERSONALE

- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse  
Si ha conflitto d'interesse quando il **personale di una stazione appaltante** o di un **prestatore di servizi** che, anche per conto della stazione appaltante, **INTERVIENE** nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o **PUÒ INFLUENZARNE, IN QUALSIASI MODO, IL RISULTATO...**



### SOLUZIONE?

- Obbligo di astensione -

Vedi art. 7 Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici

## IL CONFLITTO DI INTERESSI E' «APPARENTE»...



- DLGS 50/2016
- Art. 42. Conflitto di interesse  
...ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale **CHE PUÒ ESSERE PERCEPITO COME UNA MINACCIA ALLA SUA IMPARZIALITÀ E INDIPENDENZA NEL CONTESTO DELLA PROCEDURA (DI APPALTO O DI CONCESSIONE).**



### SOLUZIONE?

- Attenta valutazione -

Il rischio non va valutato sul danno potenziale all'interesse pubblico, bensì sul danno alla CREDIBILITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

# Svolgimento di incarichi extra-istituzionali

Il cumulo in capo ad un medesimo dirigente o funzionario di incarichi conferiti dall'amministrazione può comportare il rischio di un'eccessiva concentrazione di potere su un unico centro decisionale.

La concentrazione del potere decisionale aumenta il rischio che l'attività amministrativa possa essere indirizzata verso fini privati o impropri, determinati dalla volontà del dirigente stesso.

Le amministrazioni debbono adottare dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi extra - istituzionali

in sede di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, secondo quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, le amministrazioni debbono valutare tutti i profili di conflitto di interesse, anche quelli potenziali

il dipendente è tenuto a comunicare formalmente all'amministrazione anche l'attribuzione di incarichi gratuiti

# Come gestire il conflitto di interessi

La segnalazione del conflitto di interessi deve essere indirizzata al Dirigente

Il dirigente destinatario della segnalazione deve **valutare** espressamente la situazione sottoposta alla sua attenzione e **deve rispondere per iscritto al dipendente**

Nel caso in cui sia necessario **sollevare il dipendente** dall'incarico esso dovrà **essere affidato** dal dirigente ad **altro dipendente** ovvero, in carenza di dipendenti professionalmente idonei, il dirigente dovrà avocare a sé ogni compito relativo a quel procedimento.

Qualora il conflitto riguardi il dirigente a valutare le iniziative da assumere sarà il responsabile per la prevenzione

# Conseguenze del conflitto di interesse

## RESPONSABILITA' DISCIPLINARE DEL DIPENDENTE

- suscettibile di essere sanzionato con **l'irrogazione di sanzioni** all'esito del relativo procedimento disciplinare

## ILLEGITTIMITA' DEL PROCEDIMENTO E DEL PROVVEDIMENTO CONCLUSIVO

- quale sintomo di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento della funzione tipica dell'azione amministrativa.

# Il conflitto di interessi - Casistica

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo  
Sentenza n. 195/2014

## IL FATTO

Il fatto riguarda l'annullamento della procedura di affidamento, da parte di un Comune, dei servizi di supporto nelle mense scolastiche a una società cooperativa in quanto l'aggiudicazione risulterebbe illegittima, poiché il figlio del responsabile unico del procedimento (RUP) risulta essere alle dipendenze della società aggiudicataria.

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo  
Sentenza n. 195/2014

## IL FATTO

- In particolare, nel testo della sentenza si evidenzia il fatto che si tratta di un “appalto ripetitivo” che si svolge già da diversi anni, aggiungendo che il RUP, nella circostanza, si “limitava a fornire i vari capitolati d'appalto dei dati numerici ed economici necessari per determinare l'importo a base d'asta”, senza alcuna “incidenza sul piano logico–razionale”.
- Peraltro, si legge nella sentenza, il figlio che risulta dipendente della ditta aggiudicataria, svolge le funzioni di magazziniere “posizione che si caratterizza per il coordinamento tecnico esecutivo, dotato di una autonoma tutela di continuità del servizio”

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo  
Sentenza n. 195/2014

## IL FONDAMENTO

- Nel caso in esame, inoltre, prosegue la sentenza, il RUP non risulterebbe in conflitto, in quanto non ha preso parte della commissione, a cui, nella procedura ad evidenza pubblica, spetta ogni potere decisionale.
- Il RUP, invece, riveste una “posizione di supporto esterno, senza alcuna effettiva incidenza né in fase istruttoria, né in quella decisionale”.
- In ragione di ciò, conclude il Tribunale, **non si può configurare il conflitto di interessi**, neppure in via potenziale, proprio per i **compiti** del RUP, che sono **limitatissimi** (indicazione dei dati numerici per determinare l'importo a base d'asta), del tutto preliminari.

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell’Abruzzo

Sentenza n. 195/2014

## LA SENTENZA

- Conseguentemente **il Tribunale accoglie il ricorso rivolto a rimuovere l’annullamento** affermando che con quell’atto “il Comune ha ritenuto di dover fare una rigorosa quanto astratta applicazione dell’art. 6-bis citato, **sul presupposto che il RUP si sarebbe dovuto comunque astenere pur non avendo preso parte attiva alla procedura,** rimettendo ogni decisione alla Commissione aggiudicatrice.”

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

Tribunale amministrativo dell' Abruzzo  
Sentenza n. 195/2014

LA SENTENZA

- **E aggiunge “L’annullamento d’ufficio appare essere una soluzione estrema ed abnorme della cd. mera legalità”.**
- La **potenziale** situazione di **conflitto d’interesse** non significa dare valore decisivo ad ogni osservazione strumentale, ma **deve essere sempre verificata una valida ragione d’incompatibilità** che possa inficiare in modo visibile il buon andamento della PA...
- Nel caso in esame, la procedura di gara si è conclusa con l’aggiudicazione e non ha senso parlare di un intervento di prevenzione ante-corruttiva”.

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse ex art. 6-bis l. 241/1990 – [richiesta di parere](#)

IL PARERE

- Ai sensi dell'art. 6-bis della l. 241/1990, in combinato disposto con l'art. 7, co. 1, del d.p.r. 62/2013 e delle indicazioni contenute nell'Allegato 1 del PNA, **sussiste un potenziale conflitto di interessi in capo al RUP nel caso in cui, in ordine ad un procedimento relativo al rimborso delle spese legali in favore di un ex dipendente** di un ente locale, se il **difensore** presti la propria **attività** professionale **in favore dello stesso responsabile del procedimento** e l'ex dipendente sia chiamato, in qualità di testimone, ad intervenire in giudizio in cui il RUP è direttamente interessato.

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse ex art. 6- bis l. 241/1990 – richiesta di parere

## IL CASO

- Il **responsabile di settore** ha segnalato al segretario comunale, in qualità di responsabile della prevenzione della corruzione, **che il difensore dell'ex dipendente dell'ente** (che ha presentato la parcella oggetto del procedimento di rimborso) è **altresì difensore dello stesso responsabile di settore in vari giudizi ancora pendenti**;
- inoltre il predetto **ex dipendente** è citato, in qualità di **testimone**, in alcuni dei giudizi in cui lo stesso responsabile (di settore) è direttamente interessato.

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse  
ex art. 6- bis l. 241/1990 – richiesta di parere

## IL CASO

- In simili circostanze, stante il **rapporto diretto e di fiducia del responsabile di settore con il difensore dell'ex dipendente dell'ente ed il ruolo di quest'ultimo (testimone in alcuni giudizi in cui lo stesso responsabile è direttamente coinvolto)**, sembra sussistere un coinvolgimento della sfera privata del predetto **responsabile di settore nel procedimento *de quo*, tale da configurare la sussistenza di un potenziale conflitto di interessi.**
- Circostanza, questa, che determinerebbe un **obbligo di astensione da parte dello stesso responsabile, trattandosi di una situazione potenzialmente idonea a minare le condizioni di imparzialità richieste nell'esercizio della sua funzione.**

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse ex art. 6- bis l. 241/1990 – richiesta di parere

## IL CASO

- Sembra opportuno evidenziare che sulla base delle chiare indicazioni del PNA sul tema, **la valutazione della specifica fattispecie è rimessa al dirigente destinatario della segnalazione**, il quale deve rispondere per iscritto al dipendente medesimo **sollevandolo dall'incarico** (ed individuando, in tal caso, altro dipendente quale responsabile del procedimento) oppure motivando espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte del dipendente stesso.

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse *ex art. 6-bis l. 241/1990* – richiesta di parere

## IL FONDAMENTO

- Le disposizioni normative sopra richiamate e le **indicazioni del PNA** in materia, **mirano dunque a prevenire situazioni di conflitto di interessi** che possano minare il corretto agire amministrativo.
- Tali situazioni si verificano quando **il dipendente pubblico (RUP e titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale) è portatore di interessi della sua sfera privata**, che potrebbero influenzare negativamente l'adempimento dei doveri istituzionali;

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse *ex art. 6-bis l. 241/1990* – richiesta di parere

## IL FONDAMENTO

- si tratta, dunque, di situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta al dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale.
- La *ratio dell'obbligo di astensione*, in simili circostanze, *va quindi ricondotta nel principio di imparzialità dell'azione amministrativa* e trova applicazione ogni qualvolta esista un collegamento tra il provvedimento finale e l'interesse del titolare del potere decisionale.

# Il conflitto di interessi – Casistica (segue)

PARERE ANAC DEL 25/02/2015

AG11/2015/AC - Comune di Torrenova – sussistenza del conflitto di interesse ex art. 6- bis l. 241/1990 – richiesta di parere

## IL FONDAMENTO

- Peraltro il riferimento alla *potenzialità* del conflitto di interessi mostra la volontà del legislatore di impedire *ab origine* il verificarsi di situazioni di *interferenza*, rendendo *assoluto* il vincolo dell'astensione, a fronte di qualsiasi posizione che possa, anche in astratto, pregiudicare il principio di imparzialità.
- L'obbligo di astensione, dunque, non ammette deroghe ed opera per il solo fatto che il dipendente pubblico risulti portatore di interessi personali che lo pongano in conflitto con quello generale affidato all'amministrazione di appartenenza.

# Il “pantouflage”

# Svolgimento di attività successiva alla cessazione dal rapporto di lavoro

La legge 190 ha introdotto un nuovo comma nell'ambito dell'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001 volto a contenere **il conflitto di interesse emergente dall'impiego del dipendente successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.**

Il rischio valutato dalla norma è che durante il periodo di servizio il dipendente possa **artatamente preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose** dell'amministrazione per ottenere un lavoro per lui attraente presso l'impresa o il soggetto privato con cui entra in contatto.

La norma prevede una **limitazione della libertà negoziale del dipendente per un determinato periodo successivo alla cessazione del rapporto** per eliminare la "convenienza" di accordi fraudolenti.

La legge stabilisce che *"I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri."*

# Il “pantouflage” divieto per un dipendente pubblico passi a lavorare per un soggetto privato (§ 9 PNA 2018)

l'ANAC, ai sensi dell'art. 16 del D.lgs. n. 39/2013, ha peculiari competenze di vigilanza, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento per singole fattispecie di conferimento di incarichi. Il potere di accertamento dell'ANAC è espressione di una valutazione sulla legittimità del procedimento di conferimento dell'incarico ed è produttiva di conseguenze giuridiche e come tale impugnabile dinanzi al TAR.

# Il “pantouflage” (§ 9 PNA 2018)

il divieto di *pantouflage* è da riferirsi:

**ai dipendenti degli enti pubblici non economici**

**ai dipendenti degli enti pubblici economici**

**Con poteri autoritativi**

**i dirigenti, i funzionari che svolgono incarichi dirigenziali**

**coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite**

**apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente**

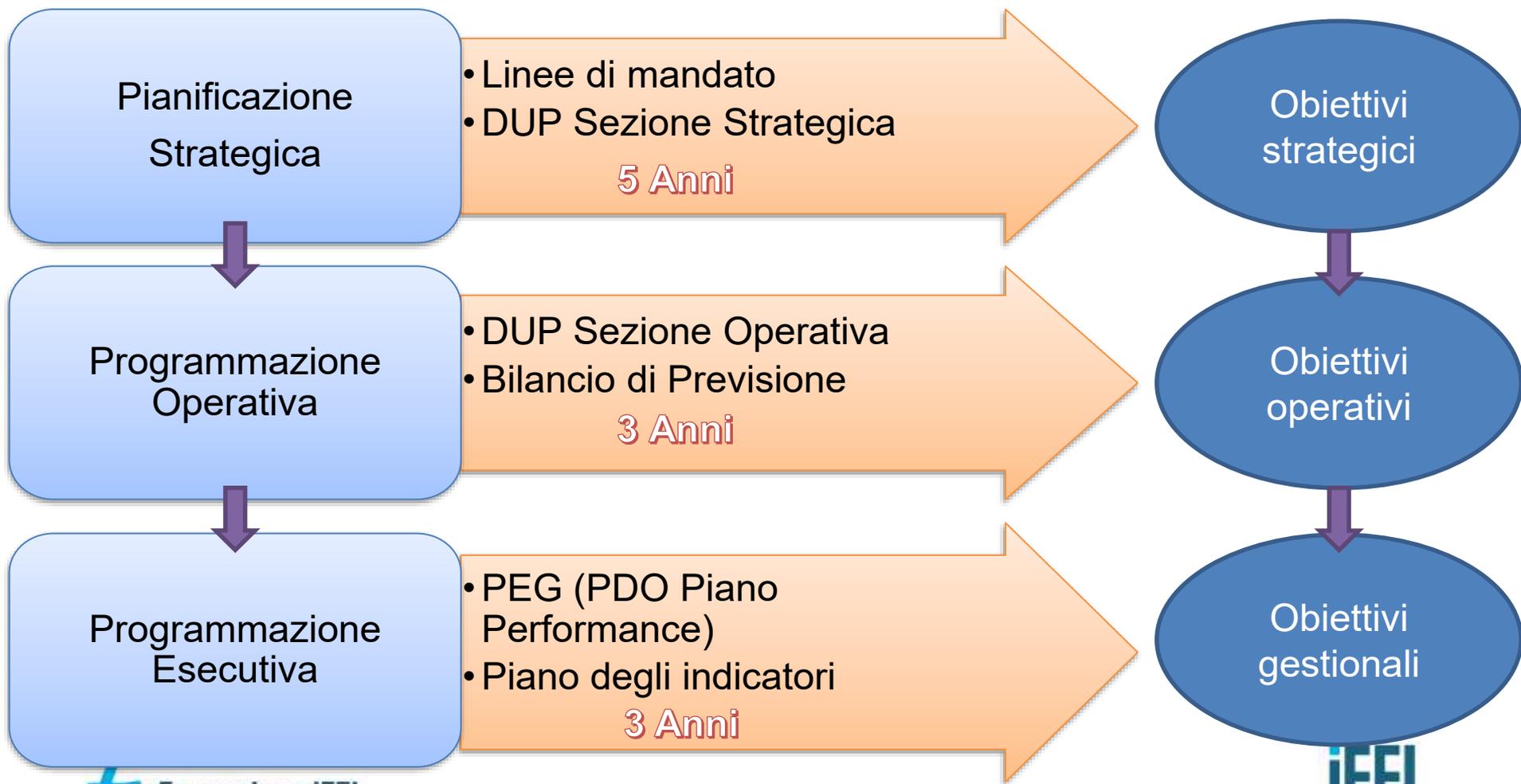
**dipendenti che hanno comunque avuto il potere di incidere in**

**maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento**

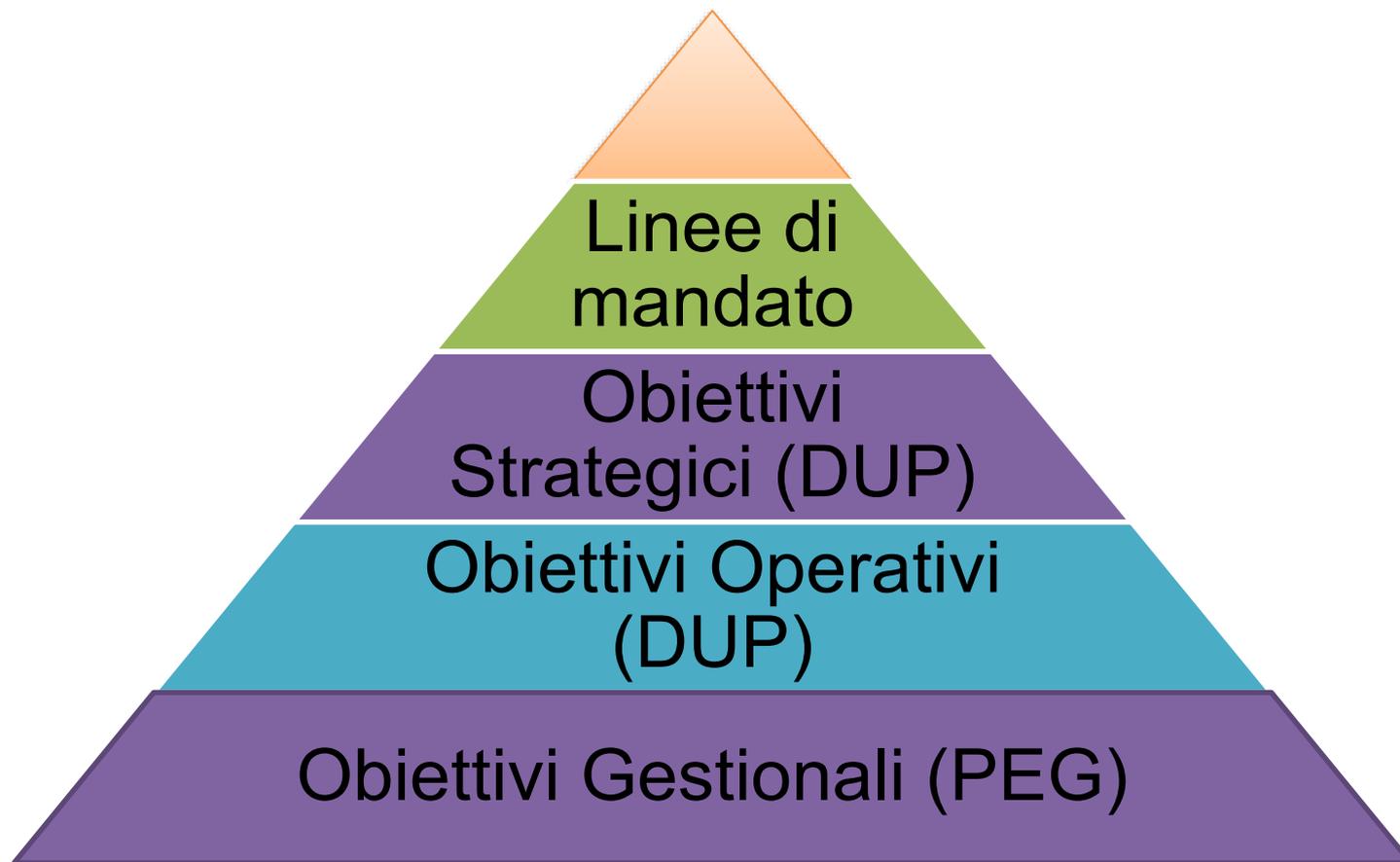
**finale**

# Coordinamento con gli strumenti di pianificazione e programmazione ed il ciclo della performance

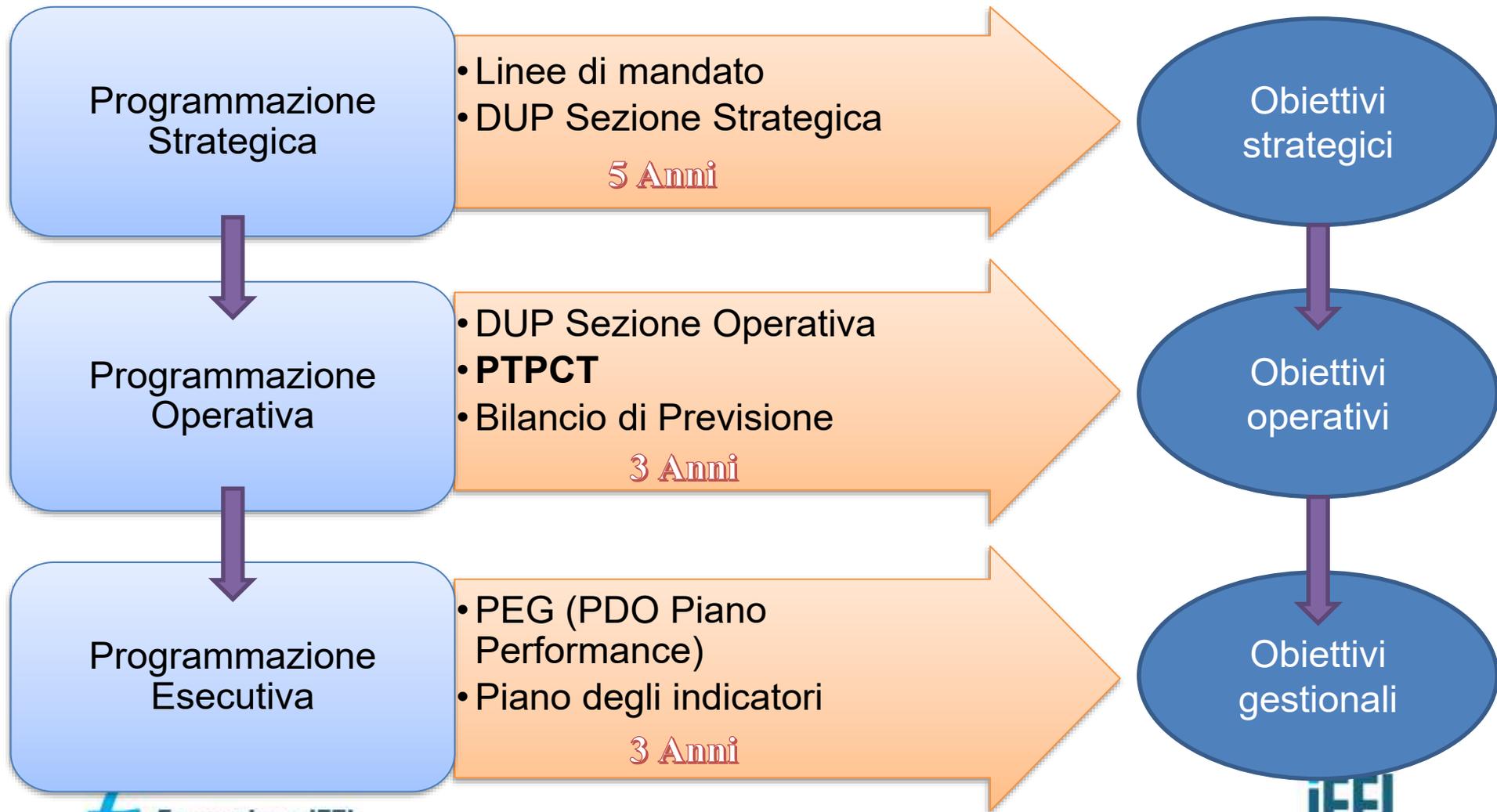
# Pianificazione e programmazione



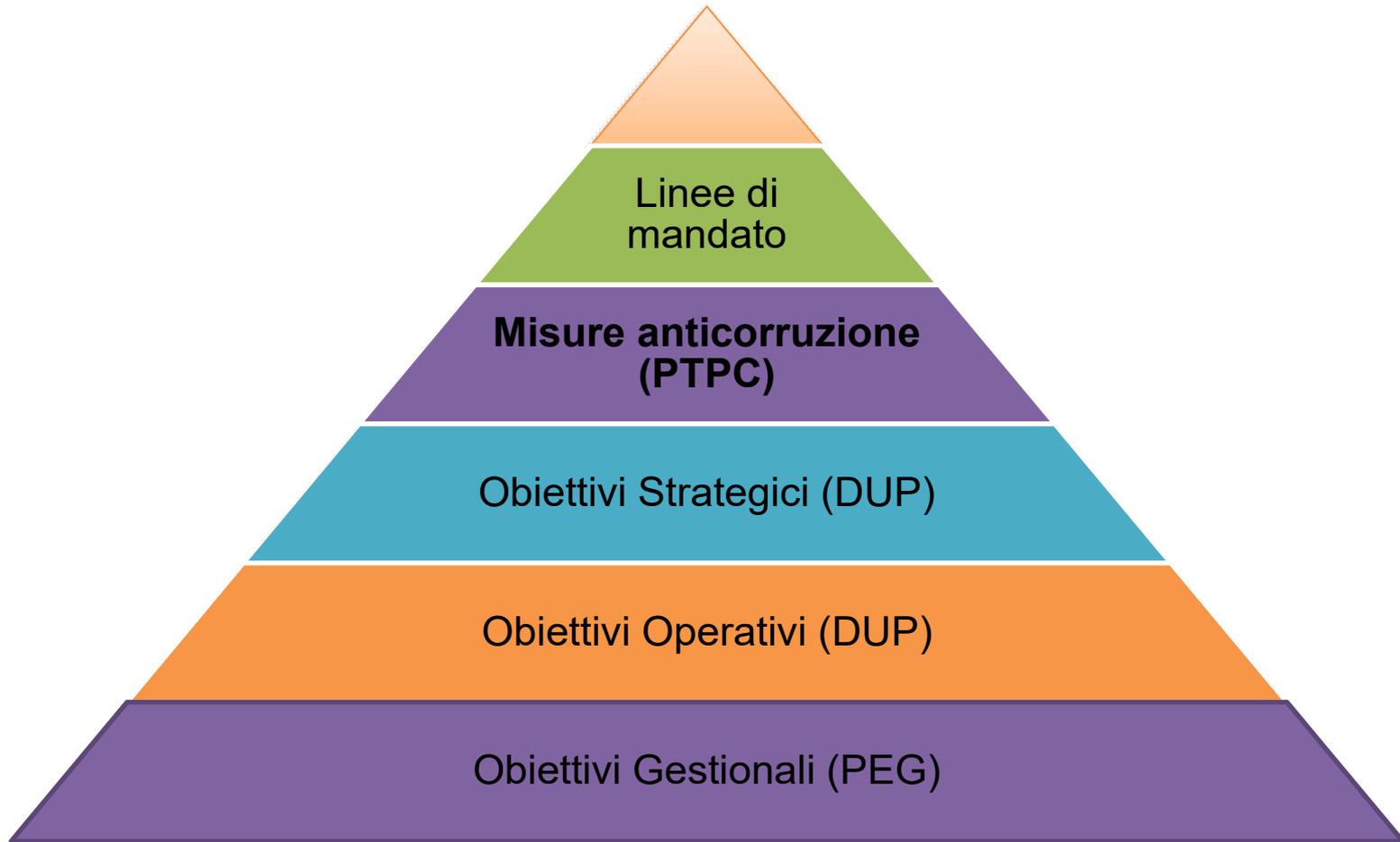
# Pianificazione e programmazione



# Pianificazione e programmazione



# Pianificazione e programmazione



# Il GDPR nella sua intersezione con il piano della corruzione

# GDPR - General Data Protection Regulation

Dal 25 maggio 2018 enti pubblici ed aziende si sono dovuti adeguare agli obblighi previsti dal nuovo Regolamento Europeo sulla Privacy UE 2016/679 del 27 aprile 2016

# Il valore dei dati per il GDPR

Il Regolamento Europeo riconosce:

i «**DATI**» quale «**Asset fondamentale**»

**un bene non riproducibile, parzialmente riacquistabile, difficilmente ricostruibile** che riguarda l'individuo ma che sono integrati con i dati che le organizzazione che li trattano per erogare un servizio (piattaforme tecnologiche di intermediazione, es. piattaforme di e-commerce) detengono attraverso un «rapporto fiduciario» con l'individuo.

*I dati personali sono le informazioni che identificano o rendono identificabile una persona fisica e che possono fornire dettagli sulle sue caratteristiche, le sue abitudini, il suo stile di vita, le sue relazioni personali, il suo stato di salute, la sua situazione economica, ecc.*

# GDPR – definizione di dato personale

Ai fini del presente regolamento s'intende per:

«**dato personale**»: qualsiasi **informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»)**; si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale

# GDPR – definizione di profilazione

«**profilazione**»: qualsiasi forma di **trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica**, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica;

# GDPR – definizione di pseudonimizzazione

la **pseudonimizzazione** è uno strumento fondamentale per **proteggere i dati personali e sensibili** di persone fisiche e giuridiche al fine di garantire loro piena e totale riservatezza. Questa tecnica consiste nel **conservare i dati** in una forma che **impedisce l'identificazione del soggetto senza l'utilizzo di informazioni aggiuntive**.

La **pseudonimizzazione**, o **cifratura**, consiste nel **modificare e mascherare i dati** personali e sensibili di una persona fisica al fine di non renderli direttamente e facilmente attribuibili allo stesso senza l'utilizzo di informazioni aggiuntive.

Risulta evidente che il dato e le informazioni aggiuntive, comunemente chiamate **chiavi**, debbano essere materialmente **conservati in zone differenti**, ad esempio server distinti, al fine di **impedire un facile ricongiungimento**.

Questa tecnica consente quindi di **aumentare la protezione di un dato**.

In sostanza si tratta di tenere i dati in posti diversi in modo tale che non siano mai accoppiati non si possano ricondurre a un soggetto.

# Privacy by design e by default (art. 25)

Sono i due principi fondamentali che sono alla base del regolamento sul trattamento dei dati:

**By design:** è strettamente connesso alla **progettazione** del software o della struttura fisica che detiene i dati. In sostanza deve essere evidente una **progettazione in cui si deve tendere a proteggere i dati personali** e non contenuti all'interno

**By default:** riguarda **il trattamento dei dati nelle diverse procedure** nei comportamenti. Quindi i diversi operatori devono adottare delle **procedure adeguate** ed una serie di accorgimenti in modo tale che non si abbia il pericolo di perdita dei dati.

**Esempio:** **Archivio cartaceo** (sottochiave by design / registro degli accessi by default)

# Privacy by design e by default (art. 25)

Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, **del contesto** e delle finalità del trattamento, come anche **dei rischi** aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento, **sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso** il titolare del trattamento mette in **atto misure tecniche e organizzative adeguate**, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie **al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati.**

# Privacy by design e by default (art. 25)

Il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che siano trattati, per **impostazione predefinita**, solo i dati personali necessari per ogni specifica finalità del trattamento. Tale obbligo vale per la quantità dei dati personali raccolti, la portata del trattamento, il periodo di conservazione e l'accessibilità. In particolare, dette misure garantiscono che, per impostazione predefinita, **non siano resi accessibili dati personali a un numero indefinito di persone fisiche senza l'intervento della persona fisica.**

# Privacy by design e by default (art. 25)

## Privacy by design esempi

Pseudonimizzazione

Minimizzazione

Randomizzazione

Anonimizzazione

## Privacy by default esempi

Azione positiva per il consenso (ottenere il consenso)

Test di necessità (è necessario il dato che richiedo all'utente?)

Autenticazione by default (pw o registro degli accessi)

# GDPR: Regolamento per la protezione dei dati personali

## I diritti dell'individuo (non si applicano tutti nella PA):

- **LICEITA'** ti dico solo queste cose e a questo scopo
- **ACCESSO** posso accedere alle mie informazioni in tempi e costi certi
- **RETTIFICA** quando necessario e voluto posso modificare i miei dati
- **OBLIO** se te lo chiedo posso cancellare i miei dati in qualunque momento in via retroattiva
- **PORTABILITA'** se te lo chiedo posso avere indietro i miei dati per affidarli a terzi

# GDPR: Regolamento per la protezione dei dati personali

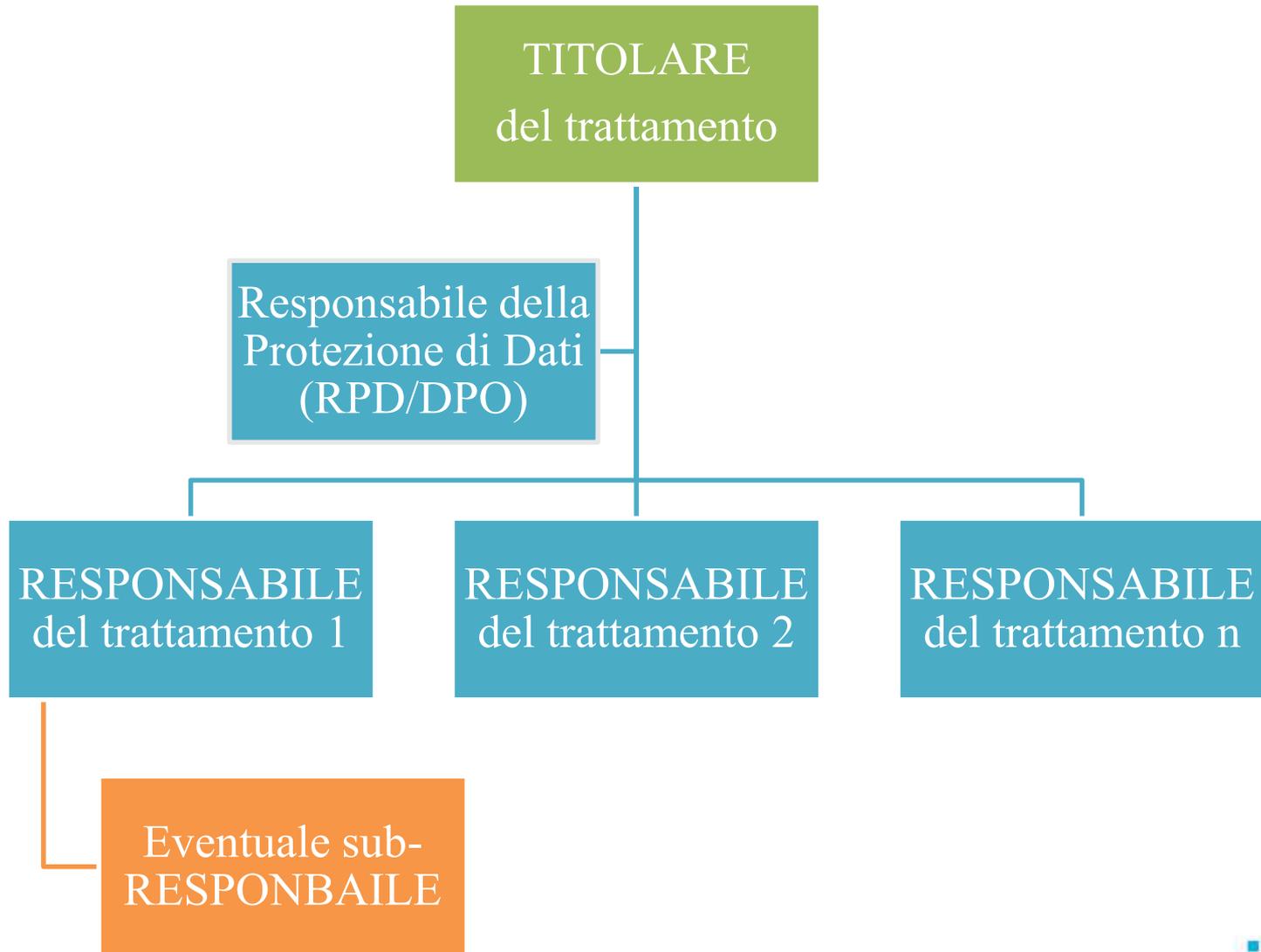
**Gli obblighi del titolare al trattamento (responsabile di tutti i trattamenti e nei Comuni è il Sindaco):**

- **NOMINA del RESPONSABILE** per il trattamento dei dati, del Responsabile della protezione dei dati
- **REGISTRI** la tenuta dei registri che in ogni momento posso fornire informazioni sui dati
- **RESPONSABILITA'** del titolare del trattamento per bilanciare esigenze procedurali e rispetto dei diritti di libertà
- **TEMPESTIVITA' e TRASPARENZA** nel fornire l'informativa richiesta

# GDPR: Aspetti giuridici principali

- **Revisione delle attuali figure:** Istituzione del **Titolare del trattamento**, del **Responsabile del trattamento** e sub responsabile e del **Responsabile della protezione dei dati DPO** (data protection officer) con stesura contratti ad hoc per disciplinare la distribuzione delle responsabilità
- **Revisione delle procedure e della modulistica per i rapporti con il cliente/utente:** richiesta del consenso al trattamento dei dati, gestione procedure, reclami, accesso ai dati etc
- **Procedure di notifica di violazione dei dati personali (Data breach – perdita di dati)** e gestione del registro data breach

# GDPR: Le figure responsabili



# GDPR – IL DPO (art. 37)

**Il responsabile del trattamento e l'incaricato del trattamento** designano **sistematicamente** un responsabile della protezione dei dati quando:

**Il trattamento è effettuato da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico, eccettuate le autorità giurisdizionali quando esercitano le loro funzioni giurisdizionali**

# GDPR –IL DPO (art. 37)

La nomina del **Data Protection Officer DPO è obbligatoria per un ente pubblico**

- Il DPO dovrà essere designato per un determinato periodo ed in funzione delle qualità professionali, della conoscenza specialistica della materia e in condizioni di assicurare l'esercizio del proprio ruolo senza conflitti di interesse.
- Il DPO può essere un dipendente dell'Ente o un incaricato esterno che assolve al servizio sulla base di uno specifico contratto
- Il DPO, per gli enti pubblici, può essere designato per più autorità pubbliche o organismi pubblici tenuto conto della loro struttura organizzativa
- Il titolare del trattamento pubblica i dati di contatto del DPO e li comunica all'autorità di controllo

# GDPR – I compiti del DPO (art. 39)

- **Informare e fornire consulenza al titolare del trattamento e al responsabile del trattamento nonché ai dipendenti** che eseguono il trattamento in merito agli obblighi derivanti dal GDPR nonché da altre norme relative alla protezione dei dati
- **Sorvegliare l'osservanza del GDPR** nonché delle politiche del titolare e del responsabile del trattamento in materia di trattamento dei dati personali compresi le attribuzioni delle responsabilità, la sensibilizzazione e la formazione del personale che partecipa al trattamento dei dati

**Nel PNA 2018 l'ANAC dice che il DPO può essere di ausilio nella prima istanza di accesso civico generalizzato però il suo parere non è vincolante per il diniego.**

# GDPR – I compiti del DPO (art. 39)

- **Fornire**, se richiesto, un **parere in merito alla valutazione di impatto sulla protezione dei dati** e sorvegliarne lo svolgimento ai sensi dell'articolo 35
- Cooperare con l'autorità di controllo
- Fungere da punto di contatto per l'autorità di controllo per questioni connesse al trattamento tra cui a consultazione preventiva di cui all'articolo 36 (casi complessi). **L'indirizzo da utilizzare dovrà essere registrato sull'IPA (Indice Pubbliche Amministrazioni)**

# GDPR – Il registro delle attività di trattamento

Esempi sono la carta di identità, le tessere elettorali, ecc..

Il Registro delle attività di trattamento svolte dal Comune quale Titolare del trattamento, reca almeno le seguenti informazioni:

- **il nome ed i dati di contatto dell'Ente**, eventualmente del Contitolare del trattamento, del RPD
- **le finalità del trattamento**
- **la sintetica descrizione delle categorie di interessati** (cittadini, residenti, utenti, dipendenti, amministratori, parti, altro), nonché le categorie di dati personali (dati identificativi, dati genetici, dati biometrici, dati relativi alla salute)

# GDPR – Il registro delle attività di trattamento

- **le categorie di destinatari a cui i dati personali sono stati o saranno comunicati**: persona fisica o giuridica, autorità pubblica, altro organismo destinatario
- **l'eventuale trasferimento di dati personali verso un paese terzo** od organizzazione internazionale
- ove stabiliti, **i termini previsti per la cancellazione** delle diverse categorie di dati
- il richiamo alle **misure di sicurezza tecniche ed organizzative del trattamento adottate**

# GDPR – Le sanzioni

L'articolo 83 del GDPR stabilisce «**le condizioni generali per infliggere sanzioni amministrative pecuniarie**» all'ente o impresa che disattende le disposizioni del regolamento. L'autorità di controllo provvede affinché le sanzioni amministrative pecuniarie inflitte ai sensi dell'articolo 83 del GDPR siano in ogni singolo caso **effettive, proporzionate e dissuasive**

# GDPR – Le sanzioni

Le sanzioni amministrative sono inflitte in ragione delle circostanze di ogni singolo caso tenendo conto degli elementi indicati nel comma 2 del citato articolo 83 (**natura , gravità, carattere doloso, il grado di responsabilità, ...**)

Le violazioni delle disposizioni è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie:

- **fino a 10.000.000 di euro**
- **per le imprese fino al 2% del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente**

# GDPR – Le sanzioni

## Ma quando si applicano le sanzioni?

In caso di **data breach (fuga di dati)** in base all'art. 83 del GDPR la sanzione pecuniaria è fino a 10 ml di euro o del 2% del fatturato mondiale annuo dell'impresa se l'importo è superiore

# GDPR – Data Breach (artt. 33-34)

In **caso di violazione dei dati personali**, il **titolare del trattamento** **notifica la violazione all'autorità di controllo** competente a norma dell'articolo 55 senza ingiustificato ritardo e, ove possibile, **entro 72** ore dal momento in cui ne è venuto a conoscenza.

Qualora la notifica all'autorità di controllo non sia effettuata entro 72 ore, è corredata dei motivi del ritardo.

Il **responsabile del trattamento** informa il **titolare del trattamento** **senza ritardo** dopo essere venuto a conoscenza della violazione.

# GDPR – Data Breach (artt. 33-34)

Il Considerando n. 85 (note a margine del regolamento)

Una violazione dei dati personali può, **se non affrontata in modo adeguato e tempestivo**, provocare:

1. perdita del controllo dei dati personali;
2. limitazione dei diritti delle persone;
3. discriminazione;
4. furto o usurpazione d'identità;
5. perdite finanziarie;
6. pregiudizio alla reputazione;
7. o qualsiasi altro danno economico o sociale significativo alla persona fisica interessata.

# Formazione IFEL *per i Comuni*

---



## Grazie per l'attenzione

Alessandro Gasbarri

E-mail: [a.gasbarri@gmail.com](mailto:a.gasbarri@gmail.com)

I materiali didattici saranno disponibili su  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



Twitter



Facebook



YouTube

