



Associazione Nazionale
Autorità e Enti di Ambito

***L'applicazione all'interno degli Enti di Ambito
delle novità normative in tema di
anticorruzione e trasparenza***

***dr. Andrea Romano
Resp. Servizio Anticorruzione e Trasparenza
Autorità Idrica Toscana***

Il sistema normativo anticorruzione

L'assetto normativo è basato su alcuni principali interventi legislativi e amministrativi:

- **Legge n. 190/2012** – Legge anti-corruzione (costituita da due soli articoli, di cui il primo comprendente ben 83 commi, mentre il secondo fa riferimento alla clausola di invarianza della spesa);
- **D.Lgs n. 33/2013** – Riordino obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni;
- **D.Lgs n. 39/2013** – Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi;
- **D.P.R. n. 62/2013** – Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni;
- **Deliberazione CIVIT n. 72/2013** - Piano Nazionale Anticorruzione;
- **Determinazione ANAC n. 12/2015** – Aggiornamento 2015 PNA;
- **Determinazione ANAC n. 831/2016** – Aggiornamento 2016 PNA.



Legge 190/2012: disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (entrata in vigore il 28/11/2012)

Art.1 –

c.5. Le pubbliche amministrazioni definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:

a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti alla prevenzione del rischio stesso;

b) le procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

c.7. l'organo di indirizzo individua [...] il **Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza**.

c.8. L'organo di indirizzo, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione , entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione all'ANAC.

c.9. Il PTPC risponde alle seguenti esigenze:

- Individuare le attività per le quali è più elevato il rischio di corruzione e le misure di contrasto;
- Prevedere per queste attività meccanismi di formazione, di attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- Prevedere obblighi di informazione nei confronti del Responsabile chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del Piano;
- Monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
- Monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione e erogazione di vantaggi economici di qualunque genere;
- Individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori a quelli previsti dalle disposizioni di legge.

Strategie di prevenzione della corruzione

In base alla normativa, le strategie di prevenzione della corruzione sono articolate su due livelli:



- a livello nazionale il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ora l'ANAC) predispone il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) che “costituisce atto di indirizzo” per le P.A. (c. 2-bis L. 190)
- a livello decentrato, ogni amministrazione pubblica definisce un proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione (c. 60 L. 190)

Con delibera n. 12/2015, l'ANAC (a cui sono state trasferite le competenze del DFP in materia di anticorruzione) ha approvato il primo **aggiornamento al PNA**, introducendo alcune sostanziali innovazioni:

- 1) introduzione o implementazione nei PTPC dell'analisi di contesto esterno e interno;
- 2) mappatura dei processi estesa a tutte le aree di rischio
- 3) creazione delle aree “generali” di rischio, comprese quelle riguardanti la gestione di entrate, spese e patrimonio, controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, incarichi e nomine, affari legali e contenzioso;
- 4) introduzione degli indicatori di monitoraggio per ogni misura di prevenzione
- 5) controlli specifici per l'area dei contratti pubblici

Aree di rischio:

Vi sono aree di rischio generali, rispetto alle quali potenzialmente tutte le pubbliche amministrazioni sono esposte, che si riferiscono ai procedimenti di:

- autorizzazione o concessione
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari nonché vantaggi economici di qualunque genere
- concorsi e prove selettive per assunzione di personale e progressioni di carriera
- gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
- incarichi e nomine
- affari legali e contenzioso

Il d.lgs. n. 97/2016

È stato presentato come il "Freedom of information act" italiano.

Modifica il testo del d.lgs. 33/2013 sulla trasparenza.

Emanato in base all'art. 7 della legge delega n. 124/2015 (Madia)

Entrato in vigore il 23 giugno 2016, la P.A. deve adeguarsi entro 6 mesi



Per il provvedimento "gemello" approvato in UK nel 2000 vennero concessi alla P.A. 4 anni e 6 mesi per adeguarsi.

Il nuovo testo del D.lgs. 33/2013

Nuovo concetto di "trasparenza" introdotto nell'art. 1:

- accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle P.A.



→ prima: "delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle P.A."

- allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo

→ prima: "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo"

Attività normativa dell'ANAC

Art. 3: viene introdotta la facoltà per l'ANAC di deliberare ai fini della semplificazione degli oneri di pubblicazione, sostituendo obblighi di pubblicazione integrale con forme di pubblicazione riassuntiva aggregata.

Può inoltre stabilire nel PNA oneri semplificati per comuni inferiori a 15.000 abitanti, ordini e collegi professionali.



Accesso civico “generalizzato”

Art. 5: viene introdotto un secondo tipo di accesso civico, oltre a quello riguardante i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria.



L'accesso civico “generalizzato” riguarda **qualsiasi dato o documento** ulteriore rispetto a quelli la cui pubblicazione è obbligatoria. Come per l'accesso civico tradizionale, non è richiesta alcuna legittimazione soggettiva ne' la motivazione.

La richiesta può essere presentata ad uno dei seguenti uffici:

- 1) ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti richiesti
- 2) URP
- 3) altro ufficio indicato sul sito web istituzionale

...mentre per l'accesso civico tradizionale la richiesta viene presentata al RPCT

Il rilascio dei dati/documenti è gratuito, salvo l'eventuale documentato costo di riproduzione

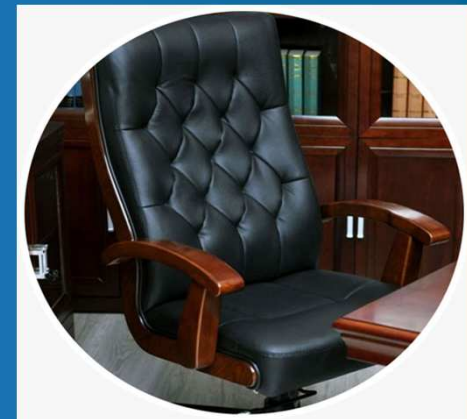
Piano anticorruzione

Art. 10: viene abolito il PTTI ed introdotto l'obbligo di indicare nel PTPC i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati

Obblighi concernenti i titolari di incarichi politici, di governo e dirigenziali

Art. 14: gli obblighi previsti per i titolari di incarichi politici elettivi si estendono anche ai titolari di:

- incarichi politici **non elettivi**
- cariche di **amministrazione, direzione, governo** (salvo quelle gratuite)
- incarichi **dirigenziali**, compresi quelli discrezionali conferiti dall'organo politico
- incarichi di **P.O. con deleghe** o funzioni dirigenziali (altrimenti solo il CV)



Responsabilità

Ai dirigenti vengono assegnati obiettivi di trasparenza, il cui mancato raggiungimento comporta:



→ **responsabilità dirigenziale:**

- 1) mancato rinnovo, oltre alla revoca dell'incarico ed al licenziamento nei casi più gravi
- 2) decurtazione dell'indennità di risultato fino all'80% in caso di "culpa in vigilando"

(art.

21 D.lgs. 165/2001)

→ **valutazione negativa** ai fini del conferimento di successivi incarichi

Art. 43: **anche i dirigenti**, non più il solo RPCT, controllano e assicurano la regolare attuazione dell'accesso civico.

Il RPCT segnala all'UPD i "casi più gravi" di inadempimento per l'attivazione del procedimento disciplinare. Segnala al vertice politico e all'OIV per le altre forme di responsabilità.

Art. 45: l'ANAC può ordinare la pubblicazione di dati o documenti, l'adozione di atti e la rimozione di comportamenti o atti **entro 30 gg**

Il mancato rispetto dell'ordine ANAC costituisce **illecito disciplinare**
ANAC effettua la segnalazione all'UPD nei confronti del responsabile della pubblicazione o del dirigente tenuto alla trasmissione dei dati
Segnala inoltre al vertice politico, all'OIV e, se del caso, alla Corte dei Conti per le altre forme di responsabilità

Art. 46: la violazione degli obblighi di pubblicazione e di accesso civico comporta valutazione della **responsabilità dirigenziale** ed eventuale causa per **danno di immagine**. In ogni caso incide sulla valutazione riguardante l'indennità di risultato ed il trattamento accessorio collegato alla **performance**

Sanzioni pecuniarie

Art. 47: la **sanzione pecuniaria da 500 a 10.000 €** (irrogata dall'ANAC) prevista per i politici che non comunicano alcuni dati di cui all'art. 14 è adesso prevista anche per:

- cariche amministrative di vertice, dirigenti e P.O. con delega, per gli stessi dati
- dirigenti che non comunicano gli emolumenti di cui all'art. 14 comma 1-ter
- responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'art. 14
- responsabile della mancata pubblicazione dei dati di cui all'art. 4-bis comma 2 (pagamenti della P.A.)



Modifiche alla L. 190/2012

L'art. 41 del d.lgs. 97/2016 apporta modifiche all'art. 1 della Legge Severino (190/2012), alcune delle quali di particolare importanza:

- comma 7 → l'RPCT segnala all'OIV le "disfunzioni" inerenti l'attuazione delle misure e indica all'UPD i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure. Le misure discriminatorie prese contro l'RPCT vanno segnalate all'ANAC
- comma 8-bis → l'OIV verifica il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione della corruzione e trasparenza, a tal fine può chiedere all'RPCT informazioni e documenti e può effettuare audizioni di dipendenti. L'OIV riferisce all'ANAC
- comma 14 → l'RPCT è sollevato dalle responsabilità se dimostra di aver comunicato agli uffici le misure da adottare e di aver vigilato sull'osservanza del piano. Invia la relazione annuale sia al vertice politico che all'OIV.

D.L. 90/2014

- soppressa AVCP: funzioni, risorse, personale passano all'ANAC
- le funzioni anticorruzione attribuite al DFP passano all'ANAC
- ANAC applica e incassa una sanzione amministrativa (L. 689/81) da 1.000 a 10.000 euro se viene omessa l'adozione del PTPC e del codice di comportamento interno



Il Codice di comportamento

L'art. 1 comma 44 della Legge Anticorruzione 190/2012 ha introdotto il nuovo art. 54 D.Lgs. 165/2001:

“Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (...)

Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1”.

DPR n. 62/2013

E' il codice di comportamento nazionale a cui devono attenersi tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, compresi i dirigenti.

Viene consegnato al dipendente, che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, compresi quelli relativi all'attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, e' fonte di responsabilita' disciplinare. La violazione dei doveri e' altresì rilevante ai fini della responsabilita' civile, amministrativa e contabile ogniqualvolta le stesse responsabilita' siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1 (licenziamento disciplinare)



PNA 2016

Determinazione ANAC n. 831/2016

- carenze gravi o assenza di dati ulteriori considerate come “non adozione” del PTPC, sanzionate quindi in base al DL 90/2014
- approfondimenti di settore programmati per i prossimi anni
- organo di indirizzo deve assicurare autonomia e protezione al RPCT
- assicurare struttura organizzativa e poteri effettivi al RPCT
- indicare il nominativo RASA all'interno del PTPC
- non opportuno indicare referenti del RPCT nelle strutture meno complesse
- possibili alternative alla “rotazione”: condivisione, trasparenza, ecc.

L'applicazione della normativa negli Enti di Ambito

L'esperienza dell'Autorità Idrica Toscana



Iniziative e misure intraprese dall'AIT ai fini della prevenzione della corruzione

- nomina del RPC e del RT
- costituzione del Servizio Anticorruzione e Trasparenza
- nomina del Responsabile del procedimento di pubblicazione (direttiva n. 8/2009 del Ministro per la semplificazione e la P.A.)
- predisposizione, adozione e trasmissione del Codice di comportamento dei dipendenti AIT;
- ricognizione e solleciti sui dati pubblicati dai Sindaci componenti l'Assemblea AIT (art. 14 d.lgs. 33/2013);
- svolgimento e pubblicazione dell'indagine sul "benessere organizzativo" (art. 14 c. 5 D.lgs. 150/2009, ora abrogato ma conservato in AIT come "dato ulteriore" da pubblicare);
- costituzione dell'Ufficio Procedimenti Disciplinari (art. 55-bis c. 4 D.lgs. 165/2001);
- ricognizione degli incarichi extra-ufficio dei dipendenti AIT;
- adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui alla delibera CIVIT n. 71/2013;
- predisposizione procedimento per l'accesso civico;
- trasmissione e pubblicazione del Codice disciplinare;
- organizzazione della Giornata della trasparenza (art. 11 c. 6 D.lgs. 150/2009).

Misure attivate ai fini della prevenzione della corruzione introdotte dal PTPC:

- 1) procedura di astensione in caso di conflitti d'interesse;
- 2) procedura per l'autorizzazione di incarichi d'ufficio o extra-istituzionali;
- 3) controllo cause di inconferibilità e incompatibilità incarichi dirigenziali;
- 4) procedura per l'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
- 5) controlli su condanne e procedimenti penali per reati contro la P.A.;
- 6) creazione di un canale riservato per la segnalazione di illeciti (*whistleblowing*, art. 54-bis d.lgs. 165/2001);
- 7) formazione generale e specifica del personale su anticorruzione, etica e legalità;
- 8) pubblicazione di dati ulteriori rispetto al d.lgs. 33/2013, in base al PTTI.

Nuove misure di prevenzione generali:

- 1) rotazione dei dipendenti incaricati di partecipare alle commissioni di gara o concorso;
- 2) verifica permanente degli atti di nomina delle commissioni;
- 3) almeno tre verifiche a campione annue su conflitti d'interesse, incarichi ai dipendenti;
- 4) almeno una verifica a campione annua su inconferibilità, incompatibilità e attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro;
- 5) adozione di una whistleblowing policy sul corretto utilizzo del canale di segnalazione illeciti;
- 6) coordinamento del ciclo della performance con le attività anticorruzione;
- 7) approvazione del regolamento sul procedimento disciplinare.

Alle aree di rischio generali si aggiungono le aree di rischio specifiche per l'AIT:

1. erogazione finanziamenti pubblici ai Gestori del s.i.i. e/o Comuni

2. attività connesse alla revisione tariffaria e verifica degli adempimenti contrattuali dei Gestori con conseguente eventuale applicazione di penalità e conguagli

1. affidamento della gestione del servizio idrico integrato e definizione delle relative clausole contrattuali

2. approvazione e controllo progetti sul servizio idrico integrato (s.i.i.) e attività di esproprio



PTPC: mappatura dei processi

La mappatura dei processi è finalizzata alla individuazione del contesto entro cui deve essere sviluppata la valutazione del rischio corruttivo.

Come chiarito nel PNA, il concetto di “processo” a cui ci si riferisce è diverso e più ampio di quello di “procedimento amministrativo” (finalizzato all’emanazione di un provvedimento amministrativo).

Il PNA definisce il “processo” *“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)”*.

L’analisi dei processi e dei procedimenti è stata condotta prendendo a riferimento il vigente Funzionigramma.

Altre misure di prevenzione e trasparenza:

- 1) rotazione dei dipendenti incaricati di controllare i gestori del S.I.I.;
- 2) monitoraggio dei tempi procedurali;
- 3) canale streaming per la trasmissione delle sedute dell'Assemblea;
- 4) gestione dei reclami nei confronti dell'AIT;
- 5) monitoraggio entrate, spese e patrimonio.



Il Codice di comportamento AIT

E' stato approvato con decreto del Direttore Generale n. 119 del 11 novembre 2013, successivamente modificato:

“Integra e specifica” le previsioni del Codice nazionale, andando a formare un testo unico integrato dalle previsioni specifiche riguardanti l'Autorità Idrica Toscana.



Ambito di applicazione

- dipendenti a tempo indeterminato
- dipendenti a tempo determinato
- dirigenti

per quanto compatibile:

- collaboratori e consulenti
- titolari di organi e incarichi negli uffici di diretta collaborazione
- collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi

Regolamento disciplinare AIT

Dirigente di Area

- competente per le infrazioni meno gravi (la cui sanzione sia inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni)

UPD

- competente per le infrazioni più gravi



WHISTLEBLOWING POLICY

In base alle linee-guida contenute nella Determinazione ANAC n. 6 del 28.04.2015, l'Autorità Idrica Toscana ha approvato, con Decreto D.G. n. 72 del 04.09.2015 la “Proceduta per la segnalazione di condotte illecite da parte del dipendente AIT e forme di tutela del segnalante (c.d. *whistleblowing policy*)”

La segnalazione (*whistleblowing*) è un atto di manifestazione di senso civico, attraverso cui il dipendente AIT contribuisce all'emersione e alla prevenzione di rischi e situazioni pregiudizievoli per l'amministrazione e, di riflesso, per l'interesse pubblico



→ Divieto di discriminazione nei confronti del *whistleblower*

Non è consentita, ne' tollerata, alcuna forma di ritorsione o misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia

Misure discriminatorie:

- azioni disciplinari ingiustificate
- molestie sul luogo di lavoro
- qualsiasi ritorsione che determini condizioni di lavoro intollerabili

Il *whistleblower* che ritiene di aver subito una discriminazione collegata alla segnalazione deve darne notizia circostanziata al RPCT



RESPONSABILITA' DEL WHISTLEBLOWER

Oltre alla responsabilità penale (in caso di calunnia o diffamazione) ed a quella civile per risarcimento del danno ingiusto (art. 2043 CC), il segnalante è soggetto a responsabilità in sede disciplinare e nelle altre sedi competenti per tutte le eventuali forme di abuso della procedura di whistleblowing:

- segnalazioni manifestamente opportunistiche
- segnalazioni effettuate al solo scopo di danneggiare il denunciato o altri soggetti
- qualsiasi ipotesi di utilizzo improprio o di intenzionale strumentalizzazione dell'istituto



- SEGNALAZIONE ANONIMA

- *WHISTLEBLOWING*

- OBBLIGO DI DENUNCIA

→ la segnalazione anonima può farla chiunque, non solo i dipendenti dell'Ente, può essere presa in considerazione se adeguatamente circostanziata e resa con dovizia di particolari, in ogni caso non riguarda la tutela della riservatezza garantita al *whistleblower*, che segue un canale distinto e differente

→ il whistleblower invece è un dipendente dell'Ente che si identifica e viene tutelato da ritorsioni che possono avere luogo nell'ambito del rapporto di lavoro, dopo aver segnalato condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza sul posto di lavoro

→ l'obbligo di denuncia (art. 331 c.p.p.) grava solo sui pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio, riguarda solo i reati perseguibili d'ufficio conosciuti nell'esercizio o a causa delle proprie funzioni; comporta conseguenze penali (artt. 361-362 c.p.) per chi omette la trasmissione senza ritardo della notizia di reato al pubblico ministero o ad un ufficiale di polizia giudiziaria



FORMAZIONE OBBLIGATORIA

per dipendenti AIT organizzata nell'ultimo biennio:

- normativa anticorruzione, etica e legalità
- contenuti PTPC e PTTI
- codice di comportamento (art. 15 c. 5 codice)
- procedimento disciplinare
- whistleblowing
- delitti contro la P.A. dopo la legge 69/2015
- obblighi di trasparenza dopo il d.lgs. 97/2016



CONCLUSIONI

Problematiche emerse:

- normativa in continua evoluzione e costantemente modificata
- prolifica attività “normativa” dell'ANAC
- particolare natura giuridica degli Enti di Ambito
- funzioni peculiari delle ex AATO
- strutture particolarmente ridotte, rispetto ad una mole di adempimenti quasi identica a quella prevista per ministeri o grandi comuni
- percezione difficoltosa degli obblighi e delle responsabilità



Soluzioni possibili:

- dialogo con ANAC per ottenere semplificazioni di settore
- coordinamento ANEA per assistenza
- confronto costante tra gli Enti di Ambito

Grazie per l'attenzione!

