

# **ALLEGATO**

## **Misure di prevenzione del rischio corruttivo**



## Ministero della cultura

### MISURE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO

Come è noto, il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, le amministrazioni devono progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di contemperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.

Le misure possono essere "generali" oppure "specifiche". Le misure generali intervengono in maniera trasversale sull'intera amministrazione e si caratterizzano per la loro incidenza sul sistema complessivo della prevenzione della corruzione; le misure specifiche agiscono in maniera puntuale su alcuni specifici rischi individuati in fase di valutazione del rischio.

L'ANAC riporta nell'Allegato 1 al PNA 2019 le principali tipologie di misure, che possono essere individuate sia come generali sia come specifiche<sup>1</sup> (cfr. Parte III, di cui al PNA 2019). A titolo esemplificativo, una misura di trasparenza, può essere programmata come misura "generale" o come misura "specifiche". Essa è generale quando insiste trasversalmente sull'organizzazione, al fine di migliorare complessivamente la trasparenza dell'azione amministrativa (es. la corretta e puntuale applicazione del D.lgs. 33/2013); è, invece, specifica, in risposta a specifici problemi di scarsa trasparenza rilevati tramite l'analisi del rischio trovando, ad esempio, modalità per rendere più trasparenti particolari processi prima "opachi" e maggiormente fruibili informazioni sugli stessi.

La misura deve essere descritta con accuratezza, al fine di far emergere concretamente l'obiettivo che si vuole perseguire e le modalità con cui verrà attuata per incidere sui fattori abilitanti il rischio.

L'individuazione e la programmazione delle misure deve avvenire con il coinvolgimento della struttura organizzativa, valutando e recependo le indicazioni dei soggetti interni interessati (responsabili e addetti ai processi), ed anche promuovendo opportuni canali di ascolto degli *stakeholder*. La proposta di misure di prevenzione è responsabilità di ogni dirigente che, in quanto competente per il proprio ufficio e a conoscenza dei processi e delle rispettive attività, è il soggetto più idoneo ad individuare misure realmente incisive per prevenire gli specifici rischi. A tal fine l'ANAC raccomanda un confronto continuo tra RPCT e dirigenti volto a trovare soluzioni concrete e ad evitare misure astratte, poco chiare o irrealizzabili.

L'identificazione della concreta misura di trattamento del rischio deve rispondere ai requisiti indicati nell'allegato metodologico al PNA 2019<sup>2</sup>.

A seguire sono riportate le misure di prevenzione (a prescindere se generali o specifiche), con una breve descrizione delle principali caratteristiche di ciascuna, delle modalità di attuazione e delle principali finalità.

#### **7.1. Trasparenza (M1).**

Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, ha operato una significativa estensione dei confini della trasparenza intesa oggi come *«accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»*.

La trasparenza assume rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l'integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica, come già l'art. 1, co. 36 della legge 190/2012 aveva sancito. Dal richiamato comma si evince, infatti, che i contenuti del d.lgs. 33/2013 *«integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione»*.

A titolo meramente esemplificativo, possono costituire misure specifiche di trasparenza: condivisione attraverso risorse di rete della documentazione relativa alle attività in corso, adeguata verbalizzazione della

<sup>1</sup> Allegato 1 al PNA 2019, Box 11 – Tipologie di misure generali e specifiche, par. 5.1, pag. 40.

<sup>2</sup> Allegato 1 al PNA 2019, Box 12 – Requisiti delle misure, par. 5.1, pagg. 42-43.



## Ministero della cultura

attività svolte con i terzi, con verbale sempre sottoscritto dagli stessi e allegato al fascicolo, pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli previsti dal d.lgs. 33/2013.

Sul tema e sulla declinazione della misura, in considerazione della rilevanza, che, come accennato, si estende al di là dell'ambito della prevenzione della corruzione, ma informa in generale l'operato dell'amministrazione, si rinvia all'approfondimento presente nella sezione dedicata del PIAO.

### **7.2. Codice di comportamento dei dipendenti del MiC (M2).**

L'articolo 1, comma 14, della legge n. 190 del 2012, afferma che anche in capo a ciascun dipendente vige il dovere di rispettare le misure di prevenzione dei rischi di corruzione. In modo coerente con la disposizione di legge, la violazione da parte dei dipendenti dell'Amministrazione delle misure di prevenzione previste, costituisce illecito disciplinare e come tale potrà essere sanzionato in aderenza alla procedura operativa relativa ai procedimenti disciplinari.

Ogni dipendente è altresì obbligato a rispettare il Codice di comportamento dell'Amministrazione, che contiene disposizioni per il personale dirigenziale e non dirigenziale. In particolare, è fatto obbligo a tutti i destinatari del Codice di comportamento, dipendenti di ruolo e tutti coloro che a qualsiasi titolo entrino in contatto con l'Amministrazione, di osservare le prescrizioni in materia di:

- comportamento volto al rispetto del principio di lealtà e correttezza nel rapporto di servizio e nei rapporti con interlocutori privati con i quali il dipendente possa entrare in contatto per ragioni di servizio, salve le norme sul segreto di ufficio e in materia di tutela e trattamento dei dati personali;
- conflitto di interesse e obbligo di astensione nell'ambito di processi decisionali che possano coinvolgere interessi propri o di congiunti e in qualsiasi altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza;
- rispetto delle prescrizioni in materia di prevenzione della corruzione e fattiva collaborazione con il RPCT ai fini del contrasto al fenomeno mediante segnalazione di eventuali situazioni di illecito nell'Amministrazione di cui sia venuto a conoscenza;
- collaborazione ai fini dell'adempimento degli obblighi di trasparenza in capo all'Amministrazione;
- rispetto delle norme che disciplinano la presenza e regolano particolari forme di astensione o permessi;
- astensione dal rilasciare dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'Amministrazione;
- collaborazione al mantenimento di un ambiente di lavoro in cui sia rispettata la dignità della persona e siano favorite le relazioni interpersonali e sia garantita la parità opportunità a lavoratori e lavoratrici;
- astensioni da comportamenti che violino la dignità della persona (mobbing e molestie).

Il controllo sull'attuazione e sul rispetto del Codice è, innanzitutto, assicurato dai dirigenti responsabili di ciascuna struttura. I dirigenti dovranno promuovere e accertare la conoscenza dei contenuti del codice di comportamento - sia generale, sia specifico - da parte dei dipendenti della struttura di cui sono titolari. I dirigenti provvedono, inoltre, alla costante vigilanza sul rispetto del codice di comportamento da parte dei dipendenti assegnati alla propria struttura, tenendo conto delle violazioni accertate e sanzionate ai fini della tempestiva attivazione del procedimento disciplinare e della valutazione individuale del singolo dipendente.

Per quanto attiene al controllo sul rispetto del Codice di comportamento da parte dei dirigenti, nonché alla mancata vigilanza da parte di questi ultimi sull'attuazione e sul rispetto dei codici presso le strutture di cui sono titolari, esso è svolto dal soggetto sovraordinato che attribuisce gli obiettivi ai fini della misurazione e valutazione della *performance*.

Ai sensi dell'articolo 2 del Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero è necessario integrare gli schemi di contratto e di incarico, inserendo la condizione dell'osservanza dei codici per i titolari di organo e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, per i collaboratori esterni a qualsiasi titolo e per i collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi od opere a favore dell'Amministrazione, nonché per tutti gli enti pubblici economici, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, tutte le società pubbliche partecipate e le società pubbliche partecipate e le società vigilate dal Ministero. Ne consegue la risoluzione o la decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi derivanti dai Codici.

Il vigente Codice di comportamento dei dipendenti del MiC è consultabile sul sito istituzionale del Ministero.



## Ministero della cultura

### 7.3. Rotazione del Personale (M3).

La rotazione “ordinaria” del personale è una misura organizzativa preventiva finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione. L’alternanza riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate e l’assunzione di decisioni non imparziali.

In generale, la rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del lavoratore.

L’istituto generale della rotazione disciplinata nella legge 190/2012, (**c.d. rotazione ordinaria**) va distinto dall’istituto della **c.d. rotazione straordinaria**, previsto dal d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, all’art. 16, co. 1, lett. l-*quater*, come misura di carattere successivo al verificarsi di fenomeni corruttivi. La norma citata prevede, infatti, la rotazione «*del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*».

#### ➤ **Rotazione ordinaria.**

La rotazione c.d. “ordinaria” del personale addetto alle aree a più elevato rischio di corruzione rappresenta una misura di importanza cruciale tra gli strumenti di prevenzione della corruzione.

Essa è stata introdotta nel nostro ordinamento, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge 190/2012 - art. 1, co. 4, lett. e), co. 5 lett. b), co. 10 lett. b). L’art. 1, co. 5, lett. b) della l. 190/2012, prevede che le pubbliche amministrazioni devono definire e trasmettere ad ANAC «*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*». Inoltre, secondo quanto disposto dall’art. 1, co. 10, lett. b) della l. 190/2012, il RPCT deve verificare, d’intesa con il dirigente competente, «*l’effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione*».

L’art. 1, co. 4, lett. e) della l. 190/2012, dispone che spetta ad ANAC definire i criteri che le amministrazioni devono seguire per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

Le amministrazioni sono tenute ad adottare misure di rotazione compatibili con eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati soprattutto laddove le misure si riflettono sulla sede di servizio del dipendente. Si fa riferimento a titolo esemplificativo ai diritti sindacali, alla legge 5 febbraio 1992 n. 104<sup>3</sup> (tra gli altri il permesso di assistere un familiare con disabilità) e al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151<sup>4</sup> (congedo parentale).

La rotazione va correlata all’esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell’azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico.

Si tratta di esigenze già evidenziate da ANAC nella delibera n. 13 del 4 febbraio 2015, per l’attuazione dell’art. 1, co. 60 e 61, della l. 190/2012, ove si esclude che la rotazione possa implicare il conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell’azione amministrativa. Tra i condizionamenti all’applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta infungibilità derivante dall’appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento.

Nel caso in cui si tratti di categorie professionali omogenee non si può invocare il concetto di infungibilità. Rimane sempre rilevante, anche ai fini della rotazione, la valutazione delle attitudini e delle capacità professionali del singolo.

La formazione è una misura fondamentale per garantire che sia acquisita dai dipendenti la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare luogo alla rotazione.

<sup>3</sup> Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate (GU n.39 del 17-2-1992 - Suppl. Ordinario n. 30).

<sup>4</sup> Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53 (GU n.96 del 26-4-2001 - Suppl. Ordinario n. 93).



## Ministero della cultura

Una formazione di buon livello in una pluralità di ambiti operativi può contribuire a rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività. Si tratta, complessivamente, attraverso la valorizzazione della formazione, dell'analisi dei carichi di lavoro e di altre misure complementari, di instaurare un processo di pianificazione volto a rendere fungibili le competenze, che possano porre le basi per agevolare, nel lungo periodo, il processo di rotazione. In una logica di formazione dovrebbe essere privilegiata una organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività, con un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo. Così come dovrebbe essere privilegiata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che, aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

Nel caso in cui la misura della rotazione non è realizzabile le amministrazioni sono tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

A titolo esemplificativo:

- potrebbero essere rafforzate le misure di trasparenza – anche prevedendo la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria – in relazione al processo rispetto al quale non è stata disposta la rotazione;
- potrebbero essere previste dal dirigente modalità operative che favoriscano una maggiore compartecipazione del personale alle attività del proprio ufficio;
- nelle aree identificate come più a rischio e per le istruttorie più delicate, potrebbero essere preferiti meccanismi di condivisione delle fasi procedurali. Ad esempio il funzionario istruttore può essere affiancato da un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento a fini di interlocuzione esterna, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;
- potrebbe essere attuata una corretta articolazione dei compiti e delle competenze per evitare che l'attribuzione di più mansioni e più responsabilità in capo ad un unico soggetto non finisca per esporre l'amministrazione a rischi di errori o comportamenti scorretti. Pertanto si suggerisce che nelle aree a rischio le varie fasi procedurali siano affidate a più persone, avendo cura in particolare che la responsabilità del procedimento sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente, cui compete l'adozione del provvedimento finale;
- potrebbe essere programmata all'interno dello stesso ufficio una rotazione "*funzionale*" mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità;
- si potrebbe prevedere la "*doppia sottoscrizione*" degli atti, dove firmano, a garanzia della correttezza e legittimità, sia il soggetto istruttore che il titolare del potere di adozione dell'atto finale;
- si potrebbe realizzare una collaborazione tra diversi ambiti con riferimento ad atti ad elevato rischio (ad esempio, lavoro in *team* che peraltro può favorire nel tempo anche una rotazione degli incarichi).

È fondamentale che la rotazione sia programmata su base pluriennale, tenendo in considerazione i vincoli soggettivi e oggettivi come sopra descritti, dopo che sono state individuate le aree a rischio corruzione e al loro interno gli uffici maggiormente esposti a fenomeni corruttivi. Ciò consente di rendere trasparente il processo di rotazione e di stabilirne i nessi con le altre misure di prevenzione della corruzione.

Come ogni misura specifica, la rotazione deve essere calibrata in relazione alle caratteristiche peculiari di ogni struttura (dimensione e relativa dotazione organica, qualità del personale addetto, modalità di funzionamento degli uffici, distribuzione del lavoro e delle mansioni).

Il personale potrebbe essere fatto ruotare nello stesso ufficio periodicamente, con la rotazione c.d. "*funzionale*", ossia con un'organizzazione del lavoro basata su una modifica periodica dei compiti e delle responsabilità affidati ai dipendenti. Ciò può avvenire, ad esempio, facendo ruotare periodicamente i responsabili dei procedimenti o delle relative istruttorie; applicando anche la rotazione dei funzionari che facciano parte di commissioni interne all'ufficio o all'amministrazione.

Ancora, a titolo esemplificativo, nel caso di uffici a diretto contatto con il pubblico che hanno anche competenze di *back office*, si potrebbe prevedere l'alternanza di chi opera a diretto contatto con il pubblico, in



## Ministero della cultura

alcuni uffici (es. Soprintendenze) e potrebbe essere opportuno modificare periodicamente l'ambito delle competenze territoriali affidate a ciascun funzionario.

Nell'ambito della programmazione della rotazione, può essere prevista una rotazione funzionale tra uffici diversi. La durata di permanenza nell'ufficio deve essere prefissata da ciascuna amministrazione secondo criteri di ragionevolezza, tenuto conto anche delle esigenze organizzative.

In altro modo, nelle strutture complesse o con articolazioni territoriali, la rotazione può avere carattere di "rotazione territoriale", nel rispetto delle garanzie accordate dalla legge in caso di spostamenti di questo tipo. Sull'argomento ANAC è intervenuta evidenziando come la rotazione territoriale possa essere scelta dall'amministrazione ove la stessa sia più funzionale all'attività di prevenzione e non si ponga in contrasto con il buon andamento e la continuità dell'attività amministrativa, a condizione che i criteri di rotazione siano previsti nel PTPCT o nei successivi atti attuativi e le scelte effettuate siano congruamente motivate<sup>5</sup>.

### ➤ **Rotazione straordinaria.**

L'art. 16, co. 1, lett. l-*quater*) del d.lgs. 165/2001 (lettera aggiunta dall'art. 1, co. 24, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"), dispone che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali "provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttivi". Dalla disposizione si desume l'obbligo per l'amministrazione di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Si tratta di una misura di natura non sanzionatoria dal carattere eventuale e cautelare, tesa a garantire che nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo al fine di tutelare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione. Con l'obiettivo di fornire chiarimenti sui profili critici riscontrati dall'ANAC nell'applicazione di tale misura, la stessa Autorità ha adottato la delibera 215/2019, recante «Linee guida in materia di applicazione della misura della rotazione straordinaria di cui all'art. 16, comma 1, lettera l-*quater*, del d.lgs. n. 165 del 2001».

A differenza del "trasferimento a seguito di rinvio a giudizio" disciplinato dall'art. 3, co. 1, della legge n. 97 del 2001, nel caso della "rotazione straordinaria" il legislatore non individua gli specifici reati, presupposto per l'applicazione dell'istituto ma genericamente rinvia a "condotte di tipo corruttivo".

L'Autorità ritiene, rivedendo la posizione precedentemente assunta (PNA 2016 e Aggiornamento 2018 al PNA), che l'elencazione dei reati (delitti rilevanti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353 e 353-*bis* del codice penale), di cui all'art. 7 della legge n. 69 del 2015, per "fatti di corruzione" possa essere adottata anche ai fini della individuazione delle "condotte di natura corruttiva" che impongono la misura della rotazione straordinaria ai sensi dell'art.16, co. 1, lettera l-*quater*, del d.lgs.165 del 2001. Per i reati previsti dai richiamati articoli del codice penale è da ritenersi obbligatoria l'adozione di un provvedimento motivato con il quale viene valutata la condotta "corruttiva" del dipendente ed eventualmente disposta la rotazione straordinaria. L'adozione del provvedimento di cui sopra, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro la p.a. (di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale, rilevanti ai fini delle inconfiribilità ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39 del 2013, dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 e del d.lgs. n. 235 del 2012). Sono, comunque, fatte salve le ipotesi di applicazione delle misure disciplinari previste dai CCNL. L'Autorità ritiene, inoltre, che l'espressione "avvio del procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva" di cui all'art. 16, co. 1, lett. l-*quater* del d.lgs. 165/2001, non può che intendersi riferita al momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p.. Ciò in quanto è proprio con quell'atto che inizia un procedimento penale. Si ribadisce che l'elemento di particolare rilevanza da considerare ai fini dell'applicazione della norma è quello della motivazione adeguata del provvedimento con cui viene valutata la condotta del dipendente ed eventualmente disposto lo spostamento. Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione ad una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità. Il carattere fondamentale della rotazione straordinaria è la sua immediatezza. Si tratta di valutare se rimuovere dall'ufficio un dipendente

<sup>5</sup> Allegato 2 al PNA 2019, La rotazione "ordinaria" del personale.



## Ministero della cultura

che, con la sua presenza, pregiudica l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e di darne adeguata motivazione con un provvedimento. La misura, pertanto, deve essere applicata non appena l'amministrazione sia venuta a conoscenza dell'avvio del procedimento penale. Ovviamente l'avvio del procedimento di rotazione richiederà da parte dell'amministrazione l'acquisizione di sufficienti informazioni atte a valutare l'effettiva gravità del fatto ascritto al dipendente. Questa conoscenza, riguardando un momento del procedimento che non ha evidenza pubblica (in quanto l'accesso al registro di cui all'art. 335 c.p.p. è concesso ai soli soggetti *ex lege* legittimati), potrà avvenire in qualsiasi modo, attraverso ad esempio fonti aperte (notizie rese pubbliche dai media) o anche dalla comunicazione del dipendente che ne abbia avuto cognizione o per avere richiesto informazioni sulla iscrizione ex art. 335 c.p.p. o per essere stato destinatario di provvedimenti che contengono la notizia medesima (ad esempio, notifica di un'informazione di garanzia, di un decreto di perquisizione, di una richiesta di proroga delle indagini, di una richiesta di incidente probatorio, etc.).

A tal fine, è necessario che i dipendenti interessati da procedimenti penali segnalino tempestivamente al Referente, al dirigente o al titolare di posizione organizzativa dell'ufficio di appartenenza l'avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

Quanto al contenuto di tale misura, la rotazione straordinaria consiste in un provvedimento dell'amministrazione, adeguatamente motivato, con il quale viene stabilito che la condotta corruttiva imputata può pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione e con il quale viene individuato il diverso ufficio al quale il dipendente viene trasferito. In analogia con la legge n. 97 del 2001, art. 3, si deve ritenere che il trasferimento possa avvenire con un trasferimento di sede o con una attribuzione di diverso incarico nella stessa sede dell'amministrazione. Pur non trattandosi di un procedimento sanzionatorio, di carattere disciplinare, è necessario che venga data all'interessato la possibilità di contraddittorio, senza, però, che vengano pregiudicate le finalità di immediata adozione di misure di tipo cautelare. Il provvedimento, poiché può avere effetto sul rapporto di lavoro del dipendente/dirigente, è impugnabile davanti al giudice amministrativo o al giudice ordinario territorialmente competente, a seconda della natura del rapporto di lavoro in atto.

### **7.4. Disciplina del conflitto di interessi: obblighi di comunicazione e di astensione (M4).**

Per l'applicazione della misura di prevenzione della corruzione, che si rivolge a contenere i conflitti di interesse, è necessario prestare attenzione alla posizione del funzionario pubblico, ai suoi doveri e ai suoi comportamenti.

L'idea di fondo, per rafforzare l'imparzialità "soggettiva" dell'amministrazione, è quella di evitare situazioni di rischio, favorire l'emersione di eventuali interessi privati che possono pregiudicare la migliore cura dell'interesse pubblico, regolare le condotte individuali dei funzionari.

L'imparzialità della pubblica amministrazione viene anche assicurata attraverso l'obbligo di astensione del funzionario i cui interessi siano direttamente coinvolti dal procedimento (articolo 6 *bis* della legge n. 241 del 1990 come introdotto dalla legge n. 190) e dai codici di comportamento dei dipendenti, previsti a livello nazionale e obbligatori per ogni amministrazione, che forniscono una sorta di *vademecum* del comportamento del funzionario, la cui inosservanza è sanzionabile in via disciplinare.

Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali ed il provvedimento finale devono astenersi, in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale, ai sensi dell'articolo 6-bis della legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni. Tale segnalazione dovrà avvenire tempestivamente e dovrà essere effettuata nei confronti dei diretti superiori gerarchici o, in caso di Dirigenti di prima fascia, del Segretario generale che informa l'Organo di indirizzo politico.

Il dirigente che riceve la segnalazione dovrà esaminare le circostanze e valutare se la situazione realizza un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'agire amministrativo; nel qual caso provvederà a sollevare il dipendente in conflitto dall'incarico oppure motiverà espressamente le ragioni che consentono comunque l'espletamento dell'attività da parte del dipendente.

È inoltre necessario che l'Amministrazione, in sede di autorizzazione di incarichi ai propri dipendenti, verifichi l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (articolo 53, commi 7 e 9 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni).

In particolare, per quanto riguarda la figura del Responsabile del procedimento come Presidente di Commissione di concorso per la selezione di personale, è stata emanata la circolare n. 18 del 12 maggio 2016



## Ministero della cultura

del Segretariato generale, che fornisce specifiche indicazioni applicative della normativa concernente gli obblighi di astensione in caso di conflitto di interessi, in riferimento alla Delibera ANAC n. 421 del 13 aprile 2016.

Relativamente agli obblighi da parte del RUP, è stata emanata dal RPCT *pro-tempore* la circolare 36 del 9/8/2017: “Prevenzione della corruzione - Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi per il Responsabile del procedimento”.

In particolare, il flusso procedurale descritto nel Codice di comportamento del MiC (cfr. art. 6) prevede che, 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 dirigente preposto all’Ufficio dovrà provvedere, all’aggiornamento dei dati forniti, periodicamente con cadenza annuale.

Il dipendente, inoltre, si astiene dal prendere decisioni o svolgere attività inerenti alle sue mansioni in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi 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.

L’articolo 7 del Codice di comportamento del MiC precisa che 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. Sull’astensione decide il responsabile dell’ufficio di appartenenza al quale l’astensione andrà comunicata, insieme alle motivazioni ad essa sottese, entro 10 giorni. Il responsabile dell’ufficio dovrà provvedere ad archiviare e registrare i vari casi di astensione in modo da poter effettuare controlli periodici.

### **7.5. Autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d’ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali (M5).**

La *ratio* della normativa relativa all’autorizzazione a poter svolgere, da parte dei dipendenti pubblici, attività extra-istituzionali si rinviene da un lato nella necessità di ottemperare al disposto costituzionale dell’art. 98, dall’altro nella connessa esigenza di evitare situazioni di conflitto di interesse.

L’art. 42 della l. 190/2012, nel modificare l’art. 53 del d.lgs 165/2001, ha previsto a carico delle pubbliche amministrazioni l’obbligo di verifica dell’insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi ai fini dell’emanazione delle autorizzazioni per lo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali.

La Direzione Generale Organizzazione – Servizio III, con circolare n. 234 del 20 ottobre 2017, ha fornito utili precisazione sull’argomento.

In particolare, il personale non dirigenziale in servizio presso i Segretariati Regionali, gli Istituti Centrali e gli Uffici periferici di livello dirigenziale, deve produrre domanda di autorizzazione a svolgere incarichi extra-istituzionali al dirigente dell’Ufficio di appartenenza, il quale provvederà ad emettere direttamente l’atto autorizzatorio, previa valutazione delle esigenze di servizio e dell’insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.

Le richieste di incarico extra-istituzionale del personale non dirigenziale dipendente del Segretariato Generale e dalle Direzioni Generali Centrali devono essere presentate al dirigente del Servizio di appartenenza, che provvederà ad emettere direttamente l’atto autorizzatorio.

Il personale dipendente in servizio presso gli Uffici periferici di livello non dirigenziale, inclusi i titolari di posizione organizzativa, dovranno presentare la domanda di autorizzazione, per il tramite dell’Ufficio di appartenenza, al Segretario Regionale competente, il quale provvederà ad emettere direttamente l’atto autorizzatorio.





## Ministero della cultura

Negli altri casi, è competenza della Direzione Generale Organizzazione – Servizio III procedere all'istruttoria di tutte le richieste di autorizzazione di incarichi extra-istituzionali, ed alla conseguente adozione dei relativi provvedimenti, ad esclusione di quelli relativi ai dirigenti di livello generale il cui provvedimento viene adottato dal Segretario Generale.

Le suddette richieste di autorizzazione dovranno pervenire al Servizio III per il tramite delle figure istituzionali sottoindicate, unitamente al parere rilasciato dalle stesse circa l'insussistenza di profili di incompatibilità.

- Per il tramite del Segretario Generale:
  - le richieste di incarico extra-istituzionale del personale dirigenziale di 1<sup>a</sup> fascia;
  - le richieste di incarico extra-istituzionale del personale dirigenziale di 2<sup>a</sup> fascia in servizio presso gli Uffici del Segretariato Generale e presso gli Istituti afferenti allo stesso.
- Per il tramite del Direttore Generale competente:
  - le richieste di incarico extra-istituzionale del personale dirigenziale di 2<sup>a</sup> fascia in servizio presso gli Uffici delle Direzioni Generali centrali e presso gli Istituti periferici afferenti alle stesse.
- Per il tramite del Capo di Gabinetto:
  - le richieste di incarico extra-istituzionale del personale dirigenziale di 2<sup>a</sup> fascia e del personale non dirigenziale in servizio presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.
- Per il tramite del Capo di Gabinetto, sentito il Direttore dell'OIV:
  - le richieste di incarico extra-istituzionale del personale dirigenziale di 2<sup>a</sup> fascia e del personale non dirigenziale in servizio presso la Struttura Tecnica Permanente per la Misurazione della Performance istituita presso l'OIV.

Sono esclusi dal regime autorizzatorio gli incarichi retribuiti ed a titolo gratuito di seguito elencati, espressamente menzionati dall'art. 53, comma 6, del d.lgs. 165/2001 e s.m.i..

### **7.6. Inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali (M6).**

La disciplina dettata dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, concerne le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.

Il complesso intervento normativo si inquadra nell'ambito delle misure volte a garantire l'imparzialità dei funzionari pubblici, al riparo da condizionamenti impropri che possano provenire dalla sfera politica e dal settore privato. Le disposizioni del decreto tengono conto dell'esigenza di evitare che lo svolgimento di certe attività/funzioni possa agevolare la preconstituzione di situazioni favorevoli al fine di ottenere incarichi dirigenziali e posizioni assimilate e, quindi, comportare il rischio di un accordo corruttivo per conseguire il vantaggio in maniera illecita.

La legge ha anche valutato in via generale che il contemporaneo svolgimento di alcune attività potrebbe generare il rischio di svolgimento non imparziale dell'attività amministrativa costituendo un terreno favorevole a illeciti scambi di favori.

Il legislatore ha inoltre stabilito i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per ricoprire incarichi dirigenziali e assimilati fissando all'art. 3 del d.lgs. 39/2013 il divieto ad assumere incarichi in caso di sentenza di condanna anche non definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. La durata della inconferibilità può essere perpetua o temporanea, in relazione all'eventuale sussistenza della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e alla tipologia del reato.

La violazione della disciplina comporta la nullità degli atti di conferimento di incarichi e la risoluzione del relativo contratto (art. 17 del d.lgs. 39/2013).

Ulteriori sanzioni sono previste a carico dei componenti degli organi responsabili della violazione, per i quali è stabilito il divieto per tre mesi di conferire incarichi (art. 18 del d.lgs. 39/2013).

Con riferimento ai casi di incompatibilità, è prevista la decadenza dall'incarico e la risoluzione del relativo contratto, decorso il termine perentorio di quindici giorni dalla contestazione all'interessato, da parte del RPCT, dell'insorgere della causa della incompatibilità, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 39/2013.

L'Autorità ha fornito alcune specifiche indicazioni in merito al ruolo e alle funzioni del RPCT nonché all'attività di vigilanza di ANAC sul rispetto della disciplina con la Delibera n. 833 del 3 agosto 2016 «*Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento di ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili*», cui si rinvia.



## Ministero della cultura

L'art. 20 del d.lgs. 39/2013 pone in capo all'interessato l'obbligo di rilasciare, all'atto di nomina, una dichiarazione sulla insussistenza delle situazioni di inconfiribilità o incompatibilità previste dallo stesso decreto. Tale dichiarazione è condizione di efficacia dell'incarico (art. 20, co. 4).

Nelle Linee guida del 2016 su richiamate è stato, peraltro, già evidenziato che «*tale dichiarazione non vale ad esonerare chi ha conferito l'incarico dal dovere di accertare, nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui al citato art. 97 Cost., i requisiti necessari alla nomina, ovvero, per quanto qui rileva, l'assenza di cause di inconfiribilità e di incompatibilità in capo al soggetto che si vuole nominare. In altre parole, l'amministrazione conferente è tenuta ad usare la massima cautela e diligenza nella valutazione della dichiarazione richiesta all'art.20, in quanto non è escluso che questa sia mendace, e ciò anche a prescindere dalla consapevolezza del suo autore circa la sussistenza di una delle cause di inconfiribilità o di incompatibilità*».

Tenuto conto dell'importanza di presidiare l'attività di conferimento degli incarichi presso il Ministero, la procedura di conferimento degli incarichi dovrà garantire:

- la preventiva acquisizione della dichiarazione di insussistenza di cause di inconfiribilità o incompatibilità da parte del destinatario dell'incarico;
- il conferimento dell'incarico solo all'esito positivo della verifica (ovvero assenza di motivi ostativi al conferimento stesso);
- la pubblicazione contestuale dell'atto di conferimento dell'incarico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, e della dichiarazione di insussistenza di cause di inconfiribilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20, co. 3, del d.lgs. 39/2013.

Annualmente, tutti i dirigenti sono tenuti ad aggiornare le proprie dichiarazioni in materia di assenza di cause di inconfiribilità/incompatibilità all'assunzione dell'incarico ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013. Le predette dichiarazioni devono essere tempestivamente pubblicate sul sito istituzionale del Ministero nella sezione "Amministrazione Trasparente > Personale > Incarichi amministrativi di vertice/dirigenti".

La procedura, inoltre, è prontamente attivata in caso di conferimento di nuovi incarichi dirigenziali.

### **7.7. Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. *pantouflage* o *revolving doors* - art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165/2001) (M7).**

L'art. 1, co. 42, lett. l), della l. 190/2012 ha inserito all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 il co. 16-ter che dispone il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

La norma prevede, inoltre, in caso di violazione del divieto, specifiche conseguenze sanzionatorie che svolgono effetto nei confronti sia dell'atto sia dei soggetti.

I contratti di lavoro conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire compensi eventualmente percepiti.

La disposizione è volta a scoraggiare comportamenti impropri del dipendente, che facendo leva sulla propria posizione all'interno dell'amministrazione potrebbe preconstituirsì delle situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro.

Allo stesso tempo, il divieto è volto a ridurre il rischio che soggetti privati possano esercitare pressioni o condizionamenti sullo svolgimento dei compiti istituzionali, prospettando al dipendente di un'amministrazione opportunità di assunzione o incarichi una volta cessato dal servizio, qualunque sia la causa della cessazione (ivi compreso il collocamento in quiescenza per raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione).

Si evidenzia, inoltre, che il divieto per il dipendente cessato dal servizio di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei poteri negoziali e autoritativi esercitati, è da intendersi riferito a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale che possa instaurarsi con i medesimi soggetti privati, mediante l'assunzione a tempo determinato o indeterminato o l'affidamento di incarico o consulenza da prestare in favore degli stessi.

Il contenuto dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali costituisce presupposto per l'applicazione delle conseguenze sanzionatorie.



## Ministero della cultura

In primo luogo si osserva che i dipendenti con poteri autoritativi e negoziali, cui si riferisce l'art. 53, co. 16-ter, cit., sono i soggetti che esercitano concretamente ed effettivamente, per conto della pubblica amministrazione, i poteri sopra accennati, attraverso l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente.

Il divieto di *pantouflage* si applica non solo al soggetto che abbia firmato l'atto ma anche a coloro che abbiano partecipato al procedimento.

Le conseguenze della violazione del divieto di *pantouflage* attengono in primo luogo alla nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti all'ex dipendente pubblico dai soggetti privati indicati nella norma.

Inoltre, il soggetto privato che ha concluso contratti di lavoro o affidato incarichi all'ex dipendente pubblico in violazione del divieto non può stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

L'obbligo di rendere la predetta dichiarazione è stato ribadito nei bandi-tipo emanati dall'Autorità in attuazione del d.lgs. 50/2016, recante il codice dei contratti pubblici. Si rammenta che i bandi tipo sono vincolanti per le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 71 dello stesso codice (fatte salve le parti espressamente indicate come "facoltative" che non riguardano certamente il possesso dei requisiti generali).

In particolare, nel bando tipo n. 1, approvato con delibera del 22 novembre 2017, § 6, è previsto che «Sono esclusi dalla gara gli operatori economici per i quali sussistono cause di esclusione di cui all'art. 80 del Codice. Sono comunque esclusi gli operatori economici che abbiano affidato incarichi in violazione dell'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. del 2001 n. 165».

La verifica della dichiarazione resa dall'operatore economico è rimessa alla stazione appaltante.

Ulteriore misura sanzionatoria prevede l'obbligo di restituzione dei compensi percepiti e accertati per lo svolgimento dell'incarico.

In definitiva, gli istituti, nelle aree di rispettiva competenza, sono tenute ad applicare le seguenti misure volte a prevenire tale fenomeno:

- l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale che prevedono specificamente il divieto di *pantouflage*;
- la previsione di una dichiarazione da sottoscrivere al momento della cessazione dal servizio o dall'incarico, con cui il dipendente si impegna al rispetto del divieto di *pantouflage*, allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma;
- la previsione nei bandi di gara o negli atti prodromici agli affidamenti di contratti pubblici dell'obbligo per l'operatore economico concorrente di dichiarare di non avere stipulato contratti di lavoro o comunque attribuito incarichi a ex dipendenti pubblici in violazione del predetto divieto, in conformità a quanto previsto nei bandi-tipo adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 50/2016.

Di recente, alla luce dell'interesse dell'Autorità a potenziare le misure in materia, è stato svolto un approfondimento sul divieto di *pantouflage*<sup>6</sup>, ipotesi di conflitto di interessi da inquadrare come incompatibilità successiva, di cui all'art. 53, co. 16-ter, d.lgs. n. 165/2001. Indicazioni hanno riguardato l'ambito soggettivo di applicazione, l'esercizio del potere autoritativo e negoziale da parte del dipendente pubblico e i soggetti privati destinatari di tali poteri. Sono stati, inoltre, ricordati i poteri di accertamento, vigilanza e sanzionatori di ANAC stabiliti dal Consiglio di Stato nella sentenza, sez. V, n. 7411 del 29.10.2019. Sono state anche suggerite possibili misure da inserire nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO per garantire il rispetto delle disposizioni ed è stato proposto un modello operativo per la verifica di eventuali violazioni improntato ai criteri di gradualità e sostenibilità delle misure.

### **7.8. Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici e conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione: art. 35-bis del d.lgs. 165 del 2001 (M8).**

La normativa in materia di prevenzione della corruzione ha previsto divieti a svolgere determinate attività avendo riguardo a condizioni soggettive degli interessati, nel solco delle misure che anticipano la tutela al momento di individuazione degli organi che sono deputati a prendere decisioni e a esercitare il potere nelle amministrazioni.

---

<sup>6</sup> Si v. il Piano Nazionale Anticorruzione 2022 approvato dal Consiglio dell'Anac il 16 novembre 2022.



## Ministero della cultura

Disposizioni in particolare sono previste all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001, introdotto dalla l. 190/2012, ove sono stabilite preclusioni a operare in settori esposti a elevato rischio corruttivo laddove l'affidabilità dell'interessato sia incisa da una sentenza di condanna, anche non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione.

Si evidenzia che l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 presenta alcune analogie con l'art. 3 del d.lgs. 39/2013, ai sensi del quale non possono essere conferiti gli incarichi ivi specificati in caso di sentenze di condanna, anche non passate in giudicato, per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Si ritiene pertanto opportuno riportare anche la disciplina dell'art. 3 citato al fine di rendere più evidenti le differenze fra le due norme in ordine all'ambito soggettivo, agli effetti e alla durata del tempo, come chiarito nel prosieguo.

Secondo la valutazione operata *ex ante* dal legislatore, i requisiti di onorabilità e moralità richiesti per le attività e gli incarichi di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 e all'art. 3 del d.lgs. 39/2013, coincidono con l'assenza di precedenti penali, senza che sia consentito alcun margine di apprezzamento all'amministrazione (cfr. delibera n. 159 del 27 febbraio 2019; TAR Lazio, Sez. I, 11 giugno 2019, n. 7598).

Le limitazioni previste dalle citate disposizioni non si configurano come misure sanzionatorie di natura penale o amministrativa, bensì hanno natura preventiva e mirano a evitare che i principi di imparzialità e buon andamento dell'agire amministrativo siano o possano apparire pregiudicati a causa di precedenti comportamenti penalmente rilevanti, proprio con riguardo ai reati contro la pubblica amministrazione.

L'art. 35-*bis* prevede, per coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, il divieto:

- di far parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a pubblici impieghi;
- di essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, alla concessione o all'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari o attribuzioni di vantaggi economici a soggetti pubblici o privati;
- di far parte di commissioni di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

Si evidenzia, peraltro, che il codice dei contratti pubblici, nel disciplinare le commissioni giudicatrici, richiama espressamente l'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001 (art. 77, co. 6, del d.lgs. 50 del 2016). La nomina in contrasto con l'art. 35-*bis* determina la illegittimità del provvedimento conclusivo del procedimento.

Ove la causa di divieto intervenga durante lo svolgimento di un incarico o l'espletamento delle attività di cui all'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001, il RPCT non appena ne sia a conoscenza provvede tempestivamente a informare gli organi competenti della circostanza sopravvenuta ai fini della sostituzione o dell'assegnazione ad altro ufficio.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001, tutti gli istituti del Ministero sono tenuti a verificare la sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e/o dei soggetti cui intendono conferire incarichi nelle seguenti circostanze:

- all'atto della formazione delle commissioni per l'affidamento di contratti pubblici o di commissioni di concorso, anche al fine di evitare le conseguenze della illegittimità dei provvedimenti di nomina e degli atti eventualmente adottati (cfr. Tar Lazio, Sez. I, n. 7598/2019);
- all'atto dell'assegnazione di dipendenti dell'area direttiva agli uffici che presentano le caratteristiche indicate dall'art. 35-*bis* del d.lgs. 165/2001;
- all'atto del conferimento degli incarichi dirigenziali e degli altri incarichi specificati all'art. 3 del d.lgs. 39/2013.

Contestualmente all'accettazione di qualsiasi incarico tra quelli sopra individuati, il dipendente dovrà sottoscrivere una dichiarazione sostitutiva di certificazione ex articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445 del 2000 e successive modificazioni, in cui attestare l'assenza di condanne penali relative ai reati previsti nel capo I del Titolo II del libro secondo del codice penale.

Se all'esito della verifica risultano a carico del personale interessato dei precedenti penali per delitti contro la pubblica amministrazione, l'organo coinvolto:

- si astiene dal conferire l'incarico o dall'effettuare l'assegnazione;



## Ministero della cultura

- applica le misure previste dall'art. 3 del d.lgs. 39/2013;
- provvede a conferire l'incarico o a disporre l'assegnazione nei confronti di altro soggetto.

Si raccomanda agli organi competenti di inserire negli interpellanti per l'attribuzione degli incarichi di cui sopra espressamente le condizioni ostative al conferimento e di adeguare gli atti amministrativi interni che regolano la formazione delle commissioni per l'affidamento di commesse o di concorso.

### **7.9. Tutela del whistleblower (art. 54 bis Testo Unico Pubblico Impiego) (M9).**

Con il termine *whistleblower* si intende il dipendente pubblico che segnala illeciti di interesse generale e non di interesse individuale, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179. La norma prevede che il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ovvero all'ANAC, o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non possa essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione.

Con Delibera n. 469 del 9 giugno 2021 recante "*Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*" l'ANAC ha recentemente fornito indicazioni sull'applicazione della normativa in materia rivolta alle pubbliche amministrazioni e agli altri enti indicati dalla legge tenuti a prevedere misure di tutela per il dipendente che segnala condotte illecite che attengono all'amministrazione di appartenenza. In particolare, sono enunciati i principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione delle segnalazioni e si forniscono indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle medesime.

Questa Amministrazione, in ottemperanza alle vigenti disposizioni normative e alle recenti Linee guida ANAC, ha attivato un nuovo canale informatico di *whistleblowing* (accessibile tramite le URL <https://cultura.gov.it/whistleblowing> e <https://www.beniculturali.it/whistleblowing> e rinvenibile alla sottosezione "*Amministrazione Trasparente > Altri contenuti - Prevenzione della corruzione Segnalazioni di illecito – Whistleblower*" sul sito istituzionale del Ministero) ed ha definito una specifica procedura per il trattamento delle segnalazioni (si v. l'Allegato specifico nel PIAO).

### **7.10. Formazione (M10).**

Tra le principali misure di prevenzione della corruzione da disciplinare e programmare nell'ambito del PTPCT rientra la formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche inerenti al rischio corruttivo.

La l. 190/2012 dispone che per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali i percorsi formativi siano predisposti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione con cadenza periodica e d'intesa con le amministrazioni (art. 1, co. 11).

Le amministrazioni centrali in base a quanto previsto dal co. 5, lett. b), dell'art. 1, della l. 190/2012 definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica «*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*».

L'Autorità valuta positivamente, quindi, un cambiamento radicale nella programmazione e attuazione della formazione, affinché sia sempre più orientata all'esame di casi concreti calati nel contesto delle diverse amministrazioni e favorisca la crescita di competenze tecniche e comportamentali dei dipendenti pubblici in materia di prevenzione della corruzione.

È opportuno:

- strutturare la formazione su due livelli:
  - uno generale, rivolto a tutti i dipendenti, mirato all'aggiornamento delle competenze/comportamenti in materia di etica e della legalità;
  - uno specifico, rivolto al RPCT, ai referenti, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e funzionari addetti alle aree a maggior rischio corruttivo, mirato a valorizzare le politiche, i programmi e gli strumenti utilizzati per la prevenzione e ad approfondire tematiche settoriali, in relazione al ruolo svolto da ciascun soggetto nell'amministrazione. Dovrebbero, quindi, definirsi percorsi e iniziative



## Ministero della cultura

formative differenziate, per contenuti e livello di approfondimento, in relazione ai diversi ruoli che i dipendenti svolgono;

- includere nei percorsi formativi anche il contenuto dei codici di comportamento e dei codici disciplinari, per i quali proprio attraverso la discussione di casi concreti può emergere il principio comportamentale adeguato nelle diverse situazioni;
- prevedere che la formazione riguardi tutte le fasi di predisposizione del PTPCT e della relazione annuale (ad esempio l'analisi di contesto esterno e interno, la mappatura dei processi, l'individuazione e la valutazione del rischio);
- tenere conto dell'importante contributo che può essere dato dagli operatori interni all'amministrazione, inseriti come docenti nell'ambito di percorsi di aggiornamento e formativi *in house*;
- monitorare e verificare il livello di attuazione dei processi di formazione e la loro adeguatezza. Il monitoraggio potrà essere realizzato ad esempio attraverso questionari da somministrare ai soggetti destinatari della formazione al fine di rilevare le conseguenti ulteriori priorità formative e il grado di soddisfazione dei percorsi già avviati.

### 7.11. Patti di Integrità (M11).

Le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012, di regola, predispongono e utilizzano protocolli di legalità o patti d'integrità per l'affidamento di commesse. A tal fine, le pubbliche amministrazioni inseriscono negli avvisi, nei bandi di gara e nelle lettere di invito la clausola di salvaguardia secondo cui il mancato rispetto del protocollo di legalità o del patto di integrità dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto. I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex art. 97 Cost.) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici. Si tratta, in particolare, di un sistema di condizioni la cui accettazione è presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese alla specifica gara, finalizzato ad ampliare gli impegni cui si obbliga il concorrente, sia sotto il profilo temporale - nel senso che gli impegni assunti dalle imprese rilevano sin dalla fase precedente alla stipula del contratto di appalto - che sotto il profilo del contenuto - nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto ad un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto. Lo strumento dei patti di integrità o protocolli di legalità potrebbe essere utilizzato per rafforzare alcune prescrizioni. In tale ottica, attraverso l'adozione di adeguati patti di integrità o protocolli di legalità si potrebbero vincolare – anche ai sensi dell'art. 1, co. 17, della l. 190/2012 – eventualmente anche i soggetti privati al rispetto dei codici di comportamento dell'ente, prevedendo apposite misure che concernono il *pantouflage* e il conflitto di interessi.

Inoltre, nelle Linee guida adottate dall'Autorità con la delibera n. 494/2019 sui conflitti di interessi nelle procedure di affidamento di contratti pubblici è stato suggerito l'inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari mediante cui si richiede la preventiva dichiarazione sostitutiva della sussistenza di possibili conflitti di interessi rispetto ai soggetti che intervengono nella procedura di gara o nella fase esecutiva e la comunicazione di qualsiasi conflitto di interessi che insorga successivamente.

È stata evidenziata, altresì, l'opportunità di prevedere, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti.

Gli Istituti che esercitano funzioni di stazione appaltante, infine, potrebbero valutare di attuare attraverso i patti di integrità un rafforzamento delle forme di partecipazione e controllo della società civile nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

### 7.12. Azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile (M12).

È noto come la corruzione sia spesso causata da un problema culturale, o da assenze di conoscenze delle regole di comportamento; pertanto per incidere su tali tipologie di fattori è utile adoperare misure di sensibilizzazione



## *Ministero della cultura*

e di promozione dell'etica, come formazione *ad hoc*, informazione e comunicazioni sui doveri e gli idonei comportamenti da tenere in particolari situazioni concrete. È utile in questi casi analizzare alcune situazioni reali a rischio corruttivo (*case studies*), in cui si può incorrere durante la normale attività lavorativa e discutere con i partecipanti sui comportamenti che possono favorire l'emergere di criticità, attraverso riflessioni su temi come il ruolo della dirigenza, la relazione tra comportamenti privati e di lavoro in ufficio, l'utilizzo improprio dei beni dell'amministrazione, ecc.

Una misura di sensibilizzazione della cittadinanza finalizzata alla promozione della cultura della legalità è la stipula e l'attuazione di Protocolli d'Intesa con le Università o con soggetti privati competenti in materia, di consolidata esperienza ed attivi sul territorio.

### **7.13. Sensibilizzazione e partecipazione (M13).**

A titolo meramente esemplificativo, costituiscono misure specifiche di sensibilizzazione e partecipazione: riunioni periodiche fra dirigente e personale dell'ufficio per finalità di condivisione ed aggiornamento delle attività in corso, la formazione di commissioni interne di valutazione collegiale, impiego di un team di lavoro più che di risorse individuali su temi particolarmente complessi, incontri settimanali tra l'equipe tecnica e gli uffici amministrativi del medesimo istituto ai fini della verifica da parte di questi ultimi degli *iter* procedurali.

### **7.14. Controllo (M14).**

A titolo meramente esemplificativo, costituiscono misure specifiche di controllo: la duplice valutazione dell'istruttoria da parte del dirigente e del funzionario (firma congiunta dirigente e funzionario), la previsione di più funzionari per lo svolgimento delle attività interessate (firma di più funzionari), l'istituzione di segreteria tecnica e commissione tecnica per il controllo delle procedure di autorizzazione paesaggistica e verifica di interesse culturale, la condivisione delle fasi tra più dipendenti assegnati alla stessa unità organizzativa, nonché il metodo della collegialità delle valutazioni e l'istituzione di gruppi di lavoro, in sede di Co.Re.Pa.Cu., l'esame collegiale dei procedimenti di tutela e valorizzazione e una più puntuale applicazione di leggi e regolamenti nello svolgimento degli adempimenti, così da diminuire la discrezionalità individuale nelle valutazioni.

### **7.15. Regolamentazione (M15).**

A titolo meramente esemplificativo costituiscono misure specifiche di regolamentazione: stesura di linee guida di carattere metodologico per l'elaborazione dei dati e per la standardizzazione dell'esame dei singoli casi, rispetto dei termini e delle previsioni indicate dalla normativa o dal regolamento di settore, rispetto dei termini e delle previsioni indicate nel regolamento interno all'ufficio, osservanza delle direttive/circolari dell'Amministrazione, report periodici alla struttura gerarchicamente sovraordinata, stesura di un disciplinare per le concessioni in uso e riproduzioni di beni culturali.

### **7.16. Semplificazione e Informatizzazione dei processi/procedimenti (M16).**

La misura della semplificazione è utile laddove l'analisi del rischio abbia evidenziato che i fattori abilitanti i rischi del processo siano una regolamentazione eccessiva o non chiara (che si traduce in una eccessiva complessità e/o non corrette interpretazioni delle regole), tali da generare una forte asimmetria informativa tra il cittadino/utente e colui che ha la responsabilità/interviene nel processo.

Si ricorda come uno degli scopi della mappatura dei processi sia di far emergere ridondanze, duplicazioni e inefficienze. Procedere ad una semplificazione del processo molto spesso rappresenta una efficace misura di prevenzione della corruzione. L'esistenza di molteplici regolamenti, procedure o guide all'interno di una amministrazione per disciplinare determinati ambiti di intervento può generare confusione: una misura di semplificazione potrebbe consistere nel superamento di tutti questi atti interni attraverso un unico strumento di regolamentazione. A titolo meramente esemplificativo costituiscono ulteriori misure specifiche di semplificazione: l'informatizzazione del processo istruttorio o l'utilizzo di un gestionale per il monitoraggio delle attività dell'Ufficio.

L'informatizzazione dei processi è volta a conseguire l'automazione, l'esecuzione, il controllo e l'ottimizzazione di processi interni all'amministrazione e costituisce, pertanto, il mezzo principale per la transizione dalla gestione analogica del procedimento amministrativo al digitale. Attraverso la previsione della tracciabilità delle fasi fondamentali dei processi dell'amministrazione e l'individuazione delle responsabilità



## Ministero della cultura

per ciascuna fase (*workflow management system*) riduce il rischio di flussi informativi non controllabili e favorisce l'accesso telematico a dati e documenti, ottenendo, così, una migliore e più efficace circolarità delle informazioni all'interno dell'organizzazione e il monitoraggio del rispetto dei termini procedurali. Costituisce, pertanto, una misura importante anche nell'ambito della strategia di prevenzione del rischio di corruzione.

### **7.17. Regolazione dei rapporti con i “rappresentanti di interessi particolari” (lobbies) (M17).**

L'istituzione di un registro dell'accesso agli uffici dei portatori di interesse può costituire una valida misura per tracciare lo svolgimento di eventuali attività di rappresentanza di interessi svolte all'interno degli Uffici di una amministrazione, così come l'adozione di un Regolamento che disciplini i rapporti tra l'ufficio decidente e i portatori di interessi e, per assicurare la massima trasparenza, preveda la pubblicazione di un'Agenda pubblica degli incontri tra i summenzionati soggetti.

### **7.18. Monitoraggio dei tempi procedurali (M18).**

Il monitoraggio dei tempi procedurali è uno strumento utile a far emergere problematiche organizzative, che possono essere altresì connesse a rischi corruttivi. Esso avviene a seguito della ricognizione e disamina dei procedimenti, per i quali occorre individuare tipologia di procedimento, ufficio e dirigente competente, termine di conclusione previsto da legge o regolamento, per approfondire poi il motivo delle criticità eventualmente riscontrate e poter intraprendere le iniziative correttive necessarie.

### **7.19. Rasa – Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (M19).**

L'articolo 33-ter, comma 1, del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha istituito, presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (di seguito AVCP), l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (di seguito AUSA), tenuta nell'ambito della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (di seguito BDNCP), a sua volta istituita in attuazione di quanto previsto dall'articolo 62-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni e/o integrazioni, recante "*Codice dell'amministrazione digitale*".

In relazione a detto comma 1 del citato art. 33-ter, le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di richiedere l'iscrizione all'AUSA e di aggiornare annualmente i rispettivi dati identificativi. Dall'obbligo di iscrizione ed aggiornamento dei dati derivano, in caso di inadempimento, la nullità degli atti adottati e la responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari responsabili.

Il comunicato del Presidente AVCP del 16 maggio 2013 ha stabilito che le stazioni appaltanti, a partire dal 1° settembre 2013, sono tenute ad indicare il nominativo del responsabile incaricato, ai sensi e per gli effetti della legge 07 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni e/o integrazioni, provvedendo all'iniziale verifica o alla compilazione ed al successivo aggiornamento delle informazioni necessarie per il permanere dell'iscrizione nella stessa AUSA.

Tali informazioni ed aggiornamenti dell'AUSA sono da effettuarsi, a cura del medesimo responsabile, secondo il "*format*" informatico, indicato dalle disposizioni dell'AVCP, entro il 31 dicembre di ciascun anno. Con il comunicato del Presidente AVCP del 28 ottobre 2013, considerata la necessità di uniformare le modalità operative e di funzionamento dell'AUSA a quelle degli altri servizi forniti dall'AVCP, sono state fornite indicazioni operative per la comunicazione del soggetto Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (RASA) incaricato della compilazione e dell'aggiornamento dei dati da tenere dall'AUSA stessa.

A seguito della soppressione dell'AVCP e del trasferimento delle relative competenze all'Autorità Nazionale Anticorruzione (decreto legge n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014), quest'ultima, con delibera n. 831 del 3 agosto 2016 "Piano Nazionale Anticorruzione 2016" e con il comunicato del 20 dicembre 2017, ha sollecitato i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza di ciascuna amministrazione pubblica ad individuare i soggetti preposti all'iscrizione e all'aggiornamento dei dati.

Si evidenzia, al riguardo, che tale obbligo informativo - consistente nella implementazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione dei dati relativi all'anagrafica della stazione appaltante, della classificazione della stessa e dell'articolazione in centri di costo - sussiste fino alla data di entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti previsto





## Ministero della cultura

dall'art. 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici (cfr. la disciplina transitoria di cui all'art. 216, co. 10, del d.lgs. 50/2016).

L'individuazione del Responsabile dell'Anagrafe per la Stazione Appaltante (di seguito RASA) è intesa come misura organizzativa di trasparenza in funzione di prevenzione della corruzione.

Ne deriva che, ciascuna stazione appaltante, ove non vi abbia ancora provveduto, è tenuta a nominare con apposito provvedimento il soggetto responsabile incaricato della verifica e/o della compilazione e del successivo aggiornamento, almeno annuale, delle informazioni e dei dati identificativi della stazione appaltante stessa.

La trasmissione del provvedimento di nomina del RASA potrà essere richiesta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'espletamento di eventuali successive verifiche.

Il suddetto soggetto responsabile deve essere unico per ogni stazione appaltante, *“intesa come amministrazione aggiudicatrice od altro soggetto aggiudicatore, indipendentemente dall'articolazione della stessa in uno o più centri di costo”*, ed è tenuto a richiedere la prenotazione del profilo di RASA, secondo le modalità operative indicate nel citato Comunicato del Presidente AVCP del 28 ottobre 2013.

Ciascun istituto tenuto a tale obbligo, trasmette all'unità di supporto al RPCT il provvedimento di nomina del RASA e lo *screenshot* di avvenuta registrazione sulla Piattaforma ANAC. Il Ministero provvede a periodiche ricognizioni.

### **7.20. Ricorso alle centrali di committenza (M20).**

Il Ministero ha deciso di ridurre in modo significativo la molteplicità dei soggetti abilitati a svolgere le procedure di gara decidendo di conseguenza di ricorrere a stazioni uniche appaltanti.

A tal fine sono state individuate due relevantissimi ambiti di gestione di appalti:

1. la fornitura di servizi per i musei e i luoghi della cultura, nell'ambito dei cosiddetti “servizi aggiuntivi” e servizi gestionali;
2. i lavori di restauro e valorizzazione sul patrimonio culturale.

Con riguardo alla tipologia di cui al punto 1 (servizi museali e aggiuntivi) è stato sottoscritto in data 23 dicembre 2015 un disciplinare con CONSIP. Nel corso del 2019, è stato stipulato il *“Disciplinare per il supporto all'acquisizione di beni e servizi e affidamento di concessioni istituti afferenti alla direzione generale musei 2019 – 2020”*, con decreto n. 152 del 10 giugno 2019.

Per quanto riguarda la tipologia di cui al punto 2 (appalti di lavori) è stato sottoscritto in data 24 novembre 2015, un accordo con la Società INVITALIA per l'attivazione di quest'ultima nelle sue funzioni di Centrale di Committenza. Infatti l'articolo 55-*bis* del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27 consente alle amministrazioni centrali di avvalersi di INVITALIA, mediante apposite convenzioni, per tutte le attività economiche, finanziarie e tecniche - comprese quelle afferenti ai servizi di ingegneria e architettura – nonché in qualità di “centrale di committenza”.

L'articolo 38, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, vigente Codice dei Contratti Pubblici, prevede l'istituzione presso l'ANAC di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

Nel predetto elenco è iscritta di diritto INVITALIA, unitamente al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, nonché CONSIP S.p.A. e i soggetti aggregatori regionali di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 66/2014.

Del resto, fin dal 2012 l'articolo 55-*bis* del decreto-legge n. 1/2012 (convertito con modificazioni in legge 24 marzo 2012, n. 27, e successivamente modificato dall'articolo 29-*bis* della legge 7 agosto 2012, n. 134), con riferimento ad INVITALIA, ne ha riconosciuto le funzioni di centrale di committenza (con possibilità di svolgere anche funzioni di stazione appaltante delegata per i lavori, ai sensi dell'articolo 33, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006, allora vigente) al fine di accelerare l'attuazione di interventi di rilevanza strategica per la coesione e la crescita economica, con particolare (ma non esclusivo) riferimento a quelli riguardanti le aree sottoutilizzate del Paese, finanziati con risorse nazionali o dell'Unione Europea o del FSC, nonché, riguardo a progetti finanziati con fondi europei, per razionalizzare e rendere più efficienti le procedure di spesa (utilizzando, in pratica, il *know how* e l'esperienza maturata da INVITALIA anche nell'ambito della programmazione comunitaria).

INVITALIA è iscritta nell'elenco di cui all'articolo 38, comma 1, del Codice dei Contratti Pubblici in quanto centrale di committenza (non solo perché stazione appaltante), natura riconosciuta anche a CONSIP S.p.A. e



## Ministero della cultura

ai soggetti aggregatori regionali ed è definita, altresì, società *in-house* a tutte Amministrazioni Centrali e l'Agenzia per la Coesione (delibera ANAC n. 484 del 30 maggio 2018).

Nella indizione, gestione ed aggiudicazione di appalti pubblici INVITALIA:

- adotta da tempo una piattaforma di *e-procurement* per la gestione delle procedure di affidamento;
- è promotrice di protocolli di legalità;
- sottopone il proprio operato a controlli da parte dell'organismo di vigilanza interno in ottemperanza alla L. 190/2012 per la prevenzione di corruzione ed illegalità;
- comunica risultati e attività in corso attraverso il sito pubblico;
- ha costituito un albo fornitori per l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura e per i lavori.

Tali soluzioni consentono ad INVITALIA di attuare pratiche efficienti improntate alla trasparenza che hanno determinato una riduzione sia delle tempistiche delle procedure di affidamento sia, contestualmente, dei contenziosi rivenienti da dette procedure, imprimendo un'accelerazione per la realizzazione ed il completamento degli investimenti grazie alla industrializzazione dei processi, con particolare riferimento ad interventi complessi, garantendo massima partecipazione, rotazione degli incarichi e parità di trattamento.

A seguito delle importanti programmazioni ordinarie e soprattutto straordinarie recentemente approvate, sia con fondi nazionali che con fondi comunitari, le strutture territoriali del Ministero sono beneficiarie di consistenti finanziamenti per realizzare interventi di medio/ampio respiro per la conservazione, recupero, promozione e valorizzazione del patrimonio culturale.

La tempestività nella realizzazione dei piani e dei programmi appare indispensabile sia per la tutela e la conservazione sia per lo sviluppo culturale ed economico dei territori, in coerenza con tutte le strategie sviluppate da questo Ministero.

Si è ritenuto quindi necessario prevedere un meccanismo di supporto alle strutture ministeriali, notoriamente sottoposte a notevoli carichi di lavoro, al fine di razionalizzare i processi relativi alla spesa pubblica, omogeneizzare e migliorare la qualità delle componenti tecnico-giuridiche degli stessi sul territorio nazionale, accelerare la realizzazione dei summenzionati interventi, ridurre il rischio di corruzione in un ambito particolarmente delicato come quello degli appalti per lavori.

Il ricorso alla centrale di committenza INVITALIA vuole perseguire lo scopo di rendere più agevole la diffusione di strumenti già approntati dall'amministrazione volti a migliorare la trasparenza e l'integrità di tutti i processi connessi alla spesa pubblica, come le piattaforme informatiche per la gestione delle gare, i sistemi di controllo della legalità di tipo reportistico sui singoli segmenti di lavoro (bandi, aggiudicazioni, gestione del cantiere ecc.) con generazione automatica di *alert*, ulteriori *tools* che si rendesse utile implementare.

Qualora, in sede di monitoraggio dell'area a rischio "*appalti di lavori*", emergano anomalie significative che possono considerarsi sintomatiche di una particolare permeabilità a fenomeni corruttivi, il RPCT attiverà, oltre le misure di prevenzione dettagliate al paragrafo "*Trattamento del rischio*", una procedura *ad hoc* finalizzata a ricondurre la gestione delle procedure di gara alle centrali uniche di committenza di cui all'articolo 38 del d.lgs 50/2016.

A titolo meramente esemplificativo, si considerano "*anomalie significative*": il ritardo o la mancata approvazione degli strumenti di programmazione, l'eccessivo ricorso a procedure di urgenza o a proroghe contrattuali, la reiterazione di piccoli affidamenti aventi il medesimo oggetto ovvero la reiterazione dell'inserimento di specifici interventi, negli atti di programmazione che non approdano alla fase di affidamento ed esecuzione, la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi soggetti o di gare con unica offerta valida, l'assenza di adeguati approfondimenti atti a chiarire le motivazioni economiche e giuridiche alla base del ricorso a moduli concessori ovvero altre fattispecie contrattuali anziché ad appalti, la mancanza o l'incompletezza della determina a contrarre ovvero la carente esplicitazione degli elementi essenziali del contratto, la previsione di requisiti restrittivi di partecipazione, nelle consultazioni preliminari di mercato, la mancanza di trasparenza nelle modalità di dialogo con gli operatori consultati.

Nel corso del 2019, è stato stipulato tra il Ministero e INVITALIA un disciplinare operativo (a valere sulla convenzione "*azioni di sistema*" del 3 agosto 2012 e il successivo atto integrativo del 1° marzo 2018).