

5.2 - Anticorruzione: normative di riferimento

L'assetto normativo in materia di prevenzione della corruzione a livello locale va a completare il contesto normativo nazionale i cui riferimenti normativi e atti di indirizzo sono indicati nella seguente [tabella](#):

Riferimenti normativi e atti di indirizzo	
L. n. 190/2012	"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
D.Lgs. n. 235/2012	"Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della Legge 6 novembre 2012, n. 190".
D.Lgs. n. 33/2013	Norma dell'articolo 1, comma 63, della Legge 6 novembre 2012, n. 190". D.Lgs. n. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", così come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 97/2016 "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".
D.Lgs. n. 39/2013	"Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".
D.P.R. n. 62/2013	"Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni".
Circolare del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione n. 1/2014	"Ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33, in particolare, gli enti economici e le società partecipate e controllate".
Regolamento ANAC del 9 settembre 2014	"Esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento".
Delibera ANAC n. 146/2014	"Esercizio del potere di ordine nel caso di mancata adozione di atti o provvedimenti richiesti dal Piano Nazionale Anticorruzione e dal Piano triennale di prevenzione della corruzione nonché dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa o nel caso di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati (articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190)".
D.Lgs. n. 175/2016	"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

Riferimenti normativi e atti di indirizzo	
Regolamento ANAC del 16 novembre 2016	"Esercizio del potere sanzionatorio ai sensi dell'articolo 47 del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal D.lgs. 25 maggio 2016 n. 97".
Delibera ANAC n. 833/2016	"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 dell'A.N.AC. in caso di incarichi inconferibili e incompatibili".
Determinazione ANAC n. 1134/2017	"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici".
L. n. 179/2017	"Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".
Delibera ANAC n. 1201/2019	"Indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione".
Delibera ANAC n. 25/2020	"Indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici".
Delibera ANAC n. 177/2020	"Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche".
Delibera ANAC n. 600/2020	"Ipotesi di incompatibilità interna prevista per i dipendenti di un'Amministrazione/ente con riferimento allo svolgimento di determinate funzioni".
Delibera ANAC n. 469/2021	"Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni 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)".
Delibera ANAC n. 1054/2020	"Interpretazione della locuzione "enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica Amministrazione" e di "svolgimento di attività professionali" di cui all'art. 15, co.1, lett. c) del d.lgs. 33/2013".

Di seguito, invece, i [riferimenti](#) degli atti di adozione del Piano Nazionale Anticorruzione e dei relativi aggiornamenti.

Riferimenti normativi e atti di indirizzo	
Delibera CIVIT n. 72/2013	"Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), Legge 6 novembre 2012 n. 190, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
Delibera ANAC n. 12/2015	"Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione".
Delibera ANAC n. 831/2016	"Piano Nazionale Anticorruzione 2016".
Delibera ANAC n. 1208/2017	"Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016".
Delibera ANAC n. 1074/2018	"Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016".
Delibera ANAC n. 1064/2019	"Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021".
Documento ANAC del 21 luglio 2021	"Atti di regolazione e normativi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza successivi al PNA 2019 Delibera n. 1064/2019".
Delibera ANAC del 16 novembre 2022	"Piano Nazionale Anticorruzione 2022".

Rimane sempre attuale per il contesto universitario la Delibera ANAC n. 1208/2017 "Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016", che reca degli approfondimenti specifici riguardanti le istituzioni universitarie. Proprio sulla base di tale documento il Ministero ha pubblicato a maggio 2018 l'"Atto d'indirizzo della Ministra Sen. Valeria Fedeli avente ad oggetto l'aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione - Sezione Università", con il quale intendeva coordinare in un unico testo sia gli aspetti di interesse trattati dall'ANAC nella Delibera n. 1208/2017, sia le azioni ulteriori individuate dal Ministero in attuazione della stessa delibera. In tale contesto si inserisce anche l'Accordo tra ANAC e MUR del 16 ottobre 2019, volto a promuovere, anche con la collaborazione della CRUI, il progressivo adeguamento da parte delle istituzioni universitarie alle indicazioni contenute nei citati documenti. A tal proposito le parti hanno costituito un tavolo tecnico finalizzato all'adozione di linee guida nei seguenti ambiti: codici di comportamento degli atenei; regole concernenti la formazione delle commissioni per il reclutamento del personale nelle università; procedure di reclutamento e di avanzamento di carriera con conseguente predisposizione di un'adeguata programmazione del reclutamento stesso; formazione e organizzazione di banche dati dei progetti di ricerca.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT)

Sul ruolo e i poteri del RPCT, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato la delibera n. 840 del 2 ottobre 2018 in cui sono state date indicazioni interpretative ed operative con particolare riferimento ai poteri di verifica, controllo e istruttori del RPCT nel caso rilevi o siano segnalati casi di presunta corruzione. Il PNA 2022 dedica l'allegato 3 al ruolo del RPCT e ribadisce gli indirizzi di carattere generale che è opportuno seguire per una corretta scelta del RPCT che deve essere effettuata in relazione alle caratteristiche strutturali dell'ente.

La scelta è rimessa all'autonoma determinazione dell'amministrazione e affidata all'organo di indirizzo, cui compete l'adozione di un apposito provvedimento di nomina e il compito di assicurare che il RPCT possa esercitare il proprio ruolo con autonomia ed effettività.

Laddove possibile, è altamente consigliabile mantenere l'incarico di RPCT in capo a dirigenti di prima fascia, o equiparati. Si ritiene, infatti, che il RPCT debba rivestire nell'amministrazione un ruolo tale da poter adeguatamente svolgere le proprie attività e funzioni con effettività e poteri di interlocuzione reali con gli organi di indirizzo e con l'intera struttura amministrativa. È quanto mai opportuno selezionare un soggetto che abbia adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione e che sia dotato della necessaria autonomia valutativa e di competenze qualificate per svolgere con effettività il proprio ruolo.

Per assicurare che il RPCT non si trovi in una posizione di conflitto di interessi, dovrebbero essere esclusi dalla designazione i dirigenti assegnati ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione attiva, nonché quelli assegnati a settori che sono considerati più esposti al rischio della corruzione (come, a titolo meramente esemplificativo, l'Ufficio contratti, l'Ufficio gestione del patrimonio, l'Ufficio contabilità e bilancio, l'Ufficio del personale).

Sarebbe opportuno che al RPCT non fossero affidate funzioni gestorie, in quanto tale commistione potrebbe compromettere l'autonomia e imparzialità dello stesso Responsabile nello svolgimento dei suoi compiti, generando il rischio di conflitti di interessi. Ovviamente le scelte dipendono dalle dimensioni e dalla struttura dell'Amministrazione; in considerazione di ciò è importante prevedere in questa sezione una procedura di gestione di conflitti di interessi, anche potenziali, del RPCT per casi preventivamente determinati, individuando il soggetto che deve verificare l'eventuale conflitto (di regola il superiore gerarchico) e il possibile sostituto, per il caso concreto in ipotesi, del RPCT tenuto ad astenersi, da individuarsi nell'organizzazione dell'Ateneo nel Dirigente dell'Area didattica e servizi agli studenti.

L'Autorità, considerati compiti e ruolo del RPCT, ritiene che quest'ultimo debba essere individuato in un soggetto che abbia dato nel tempo dimostrazione di un comportamento integerrimo. Ciò a tutela sia dell'immagine e del decoro dell'Amministrazione, sia del prestigio dello stesso RPCT che potrà esercitare i propri compiti con maggior autorevolezza.

Tale requisito deve essere valutato dall'Amministrazione, caso per caso; l'Amministrazione è tenuta alla valutazione del requisito della condotta integerrima secondo le indicazioni già fornite da ANAC nella delibera n. 215 del 26 marzo 2019 per i reati ivi indicati. L'Autorità ritiene, inoltre, che devono essere considerate tra le cause ostative alla nomina e al mantenimento dell'incarico di RPCT tutti i casi di rinvio a giudizio e le condanne in primo grado per i reati presi in considerazione nel d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 2358, nonché quelle per i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. n. 39/2013.

Il RPCT può esercitare con effettività le sue funzioni solo in presenza di un elevato grado di autonomia e indipendenza. A tal fine, possono concorrere:

- la definizione della durata dell'incarico e la disciplina della temporanea assenza e dei periodi di *vacatio*;
- la previsione di una tutela rafforzata in caso di revoca dell'incarico o di adozione di misure discriminatorie;
- la previsione di un necessario supporto operativo.

La legge non individua la durata dell'incarico del RPCT. Al fine di evitare, tuttavia, che l'attività del RPCT possa essere compromessa da una situazione di precarietà, tale incarico deve avere una durata minima ragionevole al fine di consentire la stabilità necessaria per mettere a frutto le competenze acquisite, portando a termine almeno un ciclo di programmazione triennale.

La formazione riveste un ruolo strategico nella prevenzione della corruzione e deve coinvolgere tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla programmazione e attuazione delle misure, in primo luogo, il RPCT, in particolare in merito a conoscenze e competenze tecniche riferite al *risk management*. Una efficace attività formativa in materia costituisce, invece, un tassello rilevante per lo sviluppo di una adeguata strategia decentrata di prevenzione della corruzione, volta a favorire, attraverso misure organizzative sostenibili, il buon andamento e l'imparzialità dell'attività amministrativa e prevenire il verificarsi di eventi corruttivi.

Rotazione straordinaria

La legge n. 97/2001 prevede l'ipotesi di impossibilità di attuare il trasferimento di ufficio "in ragione della qualifica rivestita ovvero per obiettivi motivi organizzativi". Non possono valere considerazioni sulla soggettiva insostituibilità della persona. Pertanto, in caso di oggettiva impossibilità, il dipendente è posto in aspettativa o in disponibilità con conservazione del trattamento economico in godimento.

Diversa è la situazione per quanto riguarda la rotazione straordinaria applicata ad un soggetto titolare di incarico dirigenziale. La rotazione in questi casi, comportando il trasferimento a diverso ufficio, consiste nell'anticipata revoca dell'incarico dirigenziale, con assegnazione ad altro incarico ovvero, in caso di impossibilità, con assegnazione a funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specificamente previsti dall'ordinamento.

Per gli incarichi amministrativi di vertice, invece, la rotazione, non potendo comportare l'assegnazione ad altro incarico equivalente, comporta la revoca dell'incarico medesimo, senza che si possa, considerata la natura e la rilevanza dell'incarico, procedere ad una sua mera sospensione.

L'art. 16, co. 1, lett. I-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 corruttiva" senza ulteriori specificazioni.

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. L'ente deve agire immediatamente dopo avere avuto la notizia dell'avvio del procedimento penale. Il provvedimento, in analogia a quelli previsti dalla legge n. 97/2001, è da ritenere che rientri tra le misure amministrative preventive a tutela dell'immagine dell'Amministrazione e non quale misura sanzionatoria. In generale, l'ANAC è dell'avviso che l'istituto trovi applicazione con riferimento a tutti coloro che hanno un rapporto di lavoro con l'Amministrazione: dipendenti e dirigenti, interni ed esterni, in servizio a tempo indeterminato ovvero con contratti a tempo determinato. Nel caso di incarichi conferiti sulla base di un rapporto fiduciario questi possono essere revocati nell'ipotesi di interruzione di quest'ultimo. In tal caso l'Amministrazione, in luogo della rotazione straordinaria, valuterà il persistere o meno del rapporto fiduciario alla luce dei fatti accaduti. Poiché siamo in presenza di un dipendente dell'Amministrazione, si deve ritenere che, anche in questi casi, l'Amministrazione sia tenuta (nei limiti della normativa) ad adottare un provvedimento, che può essere anche di conferma dell'incarico. L'organo di vertice che ha conferito l'incarico può confermare la sua fiducia, in attesa della conclusione del procedimento penale ovvero stabilire che il rapporto di fiducia sia venuto meno, in relazione ai fatti di natura corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato. Ciò tenuto conto del notevole impatto che il procedimento penale, sia pure nella sua fase iniziale, può avere sull'immagine dell'Amministrazione e sullo stesso organo politico nominante.

Trasparenza

Anche le amministrazioni che sono tenute ad adottare il PIAO osservano gli obblighi di pubblicazione disciplinati dal d.lgs. n. 33/2013 e dalla normativa vigente, da attuare secondo le modalità indicate dall'Autorità nella delibera n. 1310/2016 e nell'Allegato 1) alla stessa. Il legislatore, sin dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013, ha previsto che nei PTPCT sia predisposta una specifica programmazione, da aggiornare annualmente, in cui definire i modi e le iniziative volti all'attuazione degli obblighi di pubblicazione, ivi comprese le misure organizzative per assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi. La promozione di maggiori livelli di trasparenza, infatti, costituisce obiettivo strategico per l'Università di Bergamo; questo si evince leggendo in maniera trasversale gli obiettivi strategici prima e organizzativi e individuali a seguire.

Il D.lgs 33/2013, come modificato dal D.lgs 97/2016, ha operato una significativa estensione del concetto di trasparenza intesa 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".

Dall'art. 1 c. 36 della legge 190/2012 emerge che i contenuti del D.Lgs 33/2013 "integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione". La sezione del sito "Amministrazione trasparente" è organizzata sulla base del D.lgs 97/2016.