

VALERIO SARCONI

MARCO TARTAGLIONE

CON LA PREFAZIONE DI STEFANO TOSCHEI

PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE
E TRASPARENZA NELLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE E NEGLI ALTRI SOGGETTI PUBBLICI E
PRIVATI INDIVIDUATI DALLA DISCIPLINA VIGENTE

VOLUME I

LE MISURE DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALLA CORRUZIONE.
GLI ADEMPIMENTI IN MATERIA DI TRASPARENZA.
POTERI E COMPETENZE DELL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE.
PRESUPPOSTI GIURIDICI E INDICAZIONI OPERATIVE.

SAPIDATA
EDIZIONI

RAZIONERIA GENERALE
DELLO STATO

IALE

A
I

La normativa sulla prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche e sull'implementazione e tutela della trasparenza con riguardo all'assetto e all'attività dei pubblici uffici e dei soggetti comunque riconducibili al settore pubblico (autorità amministrative indipendenti, società partecipate, enti vari), ha comportato un mutamento epocale nell'organizzazione delle strutture citate e nei comportamenti dei dipendenti pubblici e delle categorie di lavoratori comunque ad essi assimilabili nella tutela dell'etica pubblica.

La presente opera si compone di due volumi, e si pone l'obiettivo di sistematizzare e presentare, in modo quanto più possibile sintetico, organico e chiaro, i presupposti giuridici e gli adempimenti che caratterizzano il pacchetto normativo anticorruzione. Ciò al fine di poter costituire un utile supporto per tutti coloro che si avvicinano per motivi professionali alla materia, per coloro i quali sono impegnati in percorsi formativi o anche per chi è parte di una procedura selettiva nella quale è prevista la conoscenza delle norme e delle modalità attuative che caratterizzano la prevenzione della corruzione e la garanzia della trasparenza nei soggetti pubblici (nel senso "allargato" voluto dalle disposizioni legislative e come interpretato dalle Autorità competenti in materia).

I volumi sono stati completati con un'appendice di sintesi della predisposizione degli atti di pianificazione anticorruzione, una sulle diverse forme di incompatibilità dei dipendenti pubblici e un'ultima contenente una raccolta essenziale di riferimenti normativi, di prassi, giurisprudenza e di dottrina.

GLI AUTORI E CURATORI DELL'OPERA

Valerio Sarcone è dottore di ricerca in diritto amministrativo e funzionario pubblico, al momento in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche in tema di organizzazione e funzionamento delle amministrazioni pubbliche e negli anni 2013 e 2014 è stato esperto di FormezPA nell'ambito del progetto "Interventi mirati al contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione centrale e locale".

Marco Tartaglione, già avvocato del Foro di Roma, è funzionario pubblico in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e ha già affrontato i temi connessi alla prevenzione della corruzione nelle PPAA in precedenti pubblicazioni.

La prefazione dell'opera è stata curata da **Stefano Toschei**, magistrato del T.A.R. Lazio ed esperto di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza.

L'introduzione al volume è di **Marco Cardilli**, dirigente della Città metropolitana di Roma.

Fabrizio Cerioni è magistrato della Corte dei Conti - Lombardia e autore di numerose pubblicazioni scientifiche in tema di responsabilità, organizzazione amministrativa e diritto tributario.

ISBN 978-88-941324-1-0



9 788894 132410

COD. 001 A

€ 38,00

Indice del Volume I

Prefazione di Stefano Toschei.....	13
Introduzione di Marco Cardilli.....	21

PARTE I

La predisposizione, il monitoraggio e l'aggiornamento del piano triennale di prevenzione della corruzione.

Ruoli, competenze e responsabilità dei soggetti coinvolti.

Le forme di responsabilità

CAPITOLO I

Introduzione alle misure di prevenzione e contrasto alla corruzione.	
L'attività di pianificazione e i soggetti istituzionali	31
Valerio Sarcone	
1.1. Dagli accordi internazionali in materia di prevenzione della corruzione alla strategia nazionale	31
1.2. Le finalità della legge n. 190/2012.....	35
1.2.1. Le misure anticorruzione: pianificazione, attuazione e verifica dell'efficacia	38
1.2.2. L'applicazione della legge n. 190/2012 agli enti pubblici e alle società partecipate	45
1.2.3. La tutela della trasparenza come misura fondamentale anticorruzione.....	46
1.2.4. Le altre misure di prevenzione e contrasto della corruzione..	49
1.2.5. Il monitoraggio delle azioni contenute nel PTPC e la necessità di verifica dell'efficacia delle misure anticorruzione adottate	50
1.2.6. La formazione	51
1.3. Pianificazione e responsabile per la prevenzione della corruzione	53
1.3.1. Il piano di prevenzione della corruzione negli Enti locali.....	55
1.3.2. Confronto con gli altri piani delle PP.AA.....	56
1.3.3. Modalità e metodologie per la stesura del PTPC	59
1.3.4. Il responsabile della prevenzione della corruzione.....	67
1.3.5. Responsabile e piano della prevenzione	70
1.3.6. Adempimenti extra-piano	71

1.3.7. La relazione annuale del responsabile	73
1.4. I patti d'integrità	78
1.5. La convergenza della pianificazione in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e valutazione della performance e della qualità dei servizi	79
1.6. Prospettive di riforma e razionalizzazione degli adempimenti	86

CAPITOLO II

Le forme di responsabilità	89
----------------------------------	----

Fabrizio Cerioni

2.1. Tipologie di responsabilità e sanzioni a carico del responsabile per la prevenzione della corruzione	89
2.1.1. Il danno erariale per la corresponsione di compensi in presenza atti di conferimento di incarichi pubblici nulli a soggetti in situazioni di "inconferibilità" o "incompatibilità"	94
2.1.2. Fattispecie specifiche di danno nel "decreto sulla trasparenza amministrativa"	95
2.1.3. La nuova configurazione della "fattispecie generale" del danno all'immagine	98
2.1.4. Il sequestro conservativo per la tutela del diritto al risarcimento del danno all'immagine subito dall'amministrazione... ..	103
2.1.5. Le esimenti generali e quelle specifiche previste dalla normativa anticorruzione	105
2.1.6. Considerazioni conclusive	106
2.2. Il danno all'immagine nella dialettica tra Cassazione e Corte Costituzionale	108
2.2.1. La risarcibilità del danno all'immagine dopo la sentenza della Corte Costituzionale 355/2010 nella giurisprudenza contabile	109
2.2.3. Le tesi più recenti in materia di fattispecie delittuose fonte di danno all'immagine	110
2.2.4. La recente giurisprudenza della Sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei Conti e l'affermazione della potenzialità lesiva dell'immagine pubblica di ogni tipologia di reato contro la pubblica amministrazione che offenda beni di pertinenza della P.A.	112
2.2.5. Il revirement delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti: la limitazione della risarcibilità del danno non patrimoniale all'immagine alla commissione dei reati propri dei pubblici	

ufficiali contro l'amministrazione: la sentenza 19 marzo 2015, n. 8	114
2.2.6. Considerazioni conclusive	115

PARTE II

La trasparenza come misura principale di prevenzione della corruzione

CAPITOLO I

Gli adempimenti in materia di trasparenza amministrativa	119
--	-----

Valerio Sarcone

1.1. Prodromi della moderna nozione di trasparenza	119
1.1.1. Le norme in materia di trasparenza contenute nella legge n. 190/2012	121
1.1.2. Trasparenza in funzione di partecipazione, di accountability e di legittimità dell'azione amministrativa. Il diritto d'accesso civico.	123
1.1.3. Le diverse accezioni di trasparenza	134
1.2. L'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 33/2013: l'ampliamento del perimetro pubblico	136
1.3. Il programma triennale per la trasparenza e l'integrità	138
1.4. Il responsabile della trasparenza	142
1.5. I limiti alla trasparenza e il rispetto della tutela dei dati personali	143
1.6. La qualità delle informazioni soggette ad obblighi di pubblicazione.	151
1.6.1. Facile accessibilità	151
1.6.2. Completezza e semplicità di consultazione	154
1.7. La sezione "Amministrazione trasparente"	160
1.7.1. Particolari obblighi di pubblicazione	167
1.7.1.1. Atti organizzativi, di carattere normativo e amministrativo generale e dati sull'attività	167
1.7.1.2. Gli obblighi di pubblicazione relativi agli organi di indirizzo politico-amministrativo	170
1.7.1.3. Gli obblighi di pubblicazione relativi a incarichi amministrativi di vertice, incarichi dirigenziali e di collaborazione o consulenza	178
1.7.1.4. Gli obblighi di pubblicazione relativi ai criteri, alle modalità e agli atti per la concessione di benefici economici	181

1.7.1.5. Gli obblighi di pubblicazione relativi ai dati sugli enti pubblici istituiti, vigilati e finanziati e dati sulle società partecipate e gli enti di diritto privato controllati	186
1.7.1.6. La trasparenza negli appalti pubblici.....	188
1.7.1.7. La trasparenza nel servizio sanitario nazionale	195
1.8. La tutela giurisdizionale della trasparenza.....	197
1.9. L'attestazione degli obblighi di pubblicazione.....	199
1.10. Il regime sanzionatorio per la violazione degli obblighi di pubblicazione	204

PARTE III

I poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

CAPITOLO I

I compiti, le funzioni e i poteri attribuiti dalla legge all'ANAC in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza.....	213
---	-----

Marco Tartaglione

1.1. I poteri e le funzioni attribuite all'ANAC dalla legge 190/2012 e dal d.lgs. 33/2013	213
1.2. Le funzioni e i poteri attribuiti dal d.l. 90/2014.....	215
1.2.1. Funzioni e poteri attribuiti dal d.l. 90/2014 all'ANAC	216
1.2.2. Funzioni e poteri attribuiti dal d.l. 90/2014 al Presidente dell'ANAC.	216
1.2.3. Le funzioni precedentemente attribuite al Dipartimento della funzione pubblica (DFP).....	217
1.3. I poteri di vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013	218
1.3.1. Il potere di sospensione del conferimento dell'incarico	218
1.3.2. I pareri obbligatori sulle direttive e le circolari ministeriali sull'interpretazione e l'applicazione decreto n. 39/2013.....	219
1.3.3. Il potere di richiedere il riesame dei provvedimenti di revoca adottati nei confronti dei soggetti cui sono state affidate le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione...	219
1.4. Compendio sintetico conclusivo	220

1.5. L'attività consultiva dell'ANAC in ordine ai problemi interpretativi e applicativi posti dalla legge n. 190/2012 e dai relativi decreti di attuazione. Il Regolamento ANAC del 14 gennaio 2015 disciplinante le modalità operative per l'esercizio della funzione consultiva.....	224
1.5.1. Introduzione. L'attività consultiva dell'ANAC prevista dalla legge	224
1.5.2. L'attività consultiva dell'ANAC non espressamente prevista da disposizioni di legge.....	226
1.5.3. Il Regolamento ANAC del 14 gennaio 2015 disciplinante le modalità operative per l'esercizio della funzione consultiva ..	227
1.5.4. Il procedimento per la formulazione di pareri e orientamenti.	228
1.6. Le novità della nuova legge "anticorruzione" (A.C. 3008) concernenti l'ANAC	231

CAPITOLO II

Funzioni di vigilanza e controllo. I poteri ispettivi e le segnalazioni di illeciti. Il potere d'ordine	235
---	-----

Marco Tartaglione

2.1. Introduzione. Le funzioni di vigilanza e controllo dell'ANAC.....	235
2.1.2. Notizie e segnalazioni di illeciti.....	236
2.1.3. Tipologie di potere	236
2.2. Il potere di ordine dell'ANAC. La delibera ANAC n. 146 del 18 novembre 2014	237
2.2.1. Natura del potere di ordine	238
2.2.2. Fondamento del potere di ordine	238
2.3. L'esercizio del potere d'ordine dell'ANAC ai sensi della delibera n. 146 del 18 novembre 2014.....	239
2.3.1. Casistiche legittimanti il potere d'ordine e provvedimenti adottabili.....	239
2.3.2. Tipizzazione dei provvedimenti adottabili.....	241
2.3.3. I presupposti del potere di ordine	243
2.3.4. Il procedimento per l'adozione del provvedimento di ordine .	244
2.4. Individuazione degli enti destinatari del provvedimento di ordine	246
2.4.1. Criticità in merito all'individuazione degli enti destinatari del potere d'ordine operata nella delibera ANAC 146/2014.....	247
2.4.2. Modalità di notifica e comunicazione con l'ente destinatario.	248
2.5. Conseguenze della mancata ottemperanza all'ordine impartito dall'ANAC	249

CAPITOLO III

Il potere sanzionatorio dell'ANAC..... 251

Marco Tartaglione

- 3.1. L'irrogazione delle sanzioni da parte dell'ANAC nei casi di omessa adozione dei PTPC, dei PTTI o dei codici di comportamento. Il Regolamento in materia di esercizio del potere sanzionatorio 251
- 3.2. La nozione di "omessa adozione" ai fini dell'irrogazione delle sanzioni. Il divieto di atti riproduttivi, ricognitivi o privi di misure specifiche 251
- 3.2.1. l'esercizio del potere sanzionatorio nei casi di inottemperanza ad alcune prescrizioni del CAD 252
- 3.3. Le amministrazioni destinatarie e i cd. "Soggetti obbligati" 253
- 3.4. Responsabile del procedimento. Individuazione, obblighi e poteri.... 254
- 3.5. Avvio del procedimento, obblighi di comunicazione e termine di conclusione 255
- 3.5.1. Termine di conclusione del procedimento. Casi di sospensione 256
- 3.6. Garanzie procedimentali 256
- 3.6.1. Audizione 256
- 3.7. Conclusione del procedimento 257
- 3.8. Quantificazione, pagamento e destinazione delle somme a titolo di sanzione 258
- 3.8.1. Destinazione delle somme versate a titolo di pagamento delle sanzioni irrogate dall'ANAC 258
- 3.9. Impugnazione delle sanzioni irrogate dall'ANAC..... 259

CAPITOLO IV

I poteri dell'ANAC in materia di trasparenza. L'avvio del procedimento sanzionatorio relativo alle violazioni degli specifici obblighi di pubblicazione ex art. 47, d.lgs. 33/2013..... 261

Marco Tartaglione

- 4.1. I compiti e i poteri dell'ANAC in materia di trasparenza. L'articolo 45 del d.lgs. 33/2013 261
- 4.2. Segue. Le recenti novità legislative. Il potere sanzionatorio dell'ANAC per omessa adozione del PTTI e il potere di segnalazione del Presidente ANAC per l'irrogazione delle specifiche sanzioni ex art. 47, d.lgs. 33/2013 262

- 4.2.1. Premessa 263
- 4.2.2. I nuovi poteri dell'ANAC in materia di trasparenza 264
- 4.3. Sanzioni e responsabilità per la generica violazione degli obblighi di trasparenza. L'articolo 46 del d.lgs. 33/2013 264
- 4.4. Gli obblighi di trasparenza sottoposti ad uno specifico regime sanzionatorio. L'articolo 47 del d.lgs. 33/2013 265
- 4.4.1. Il contenuto degli obblighi soggetti a sanzioni specifiche e la configurazione dell'inadempimento nelle due fattispecie di cui all'articolo 47 266
- 4.4.2. Le tipologie di sanzioni applicabili nel caso di inadempimento degli obblighi di cui all'articolo 47 269
- 4.5. Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'articolo 47 del d.lgs. 33/2013 271
- 4.6. L'individuazione della "autorità amministrativa competente" all'irrogazione delle sanzioni ex art. 47, secondo la delibera ANAC n. 10/2015 272
- 4.6.1. Focus: Il percorso compiuto dall'ANAC per l'individuazione della autorità competente 274
- 4.7. Il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie ex articolo 47, stabilito nella delibera ANAC n. 10/2015..... 278
- 4.7.1. Disciplina transitoria 279

CAPITOLO V

Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione..... 281

Marco Tartaglione

- 5.1. Introduzione e fonti di riferimento 281
- 5.1.1. I poteri propulsivi del Presidente dell'ANAC in materia di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione 283
- 5.1.2. Le Prime Linee-guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC, Prefetture, UTG e Enti locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa..... 284
- 5.1.3. le "Seconde linee guida per l'applicazione alle imprese delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio a fini antimafia e anticorruzione, previste dall'art. 32 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90" 284

5.2. Natura, finalità ed effetti delle misure ex art. 32, d.l. 90/2014. I principi di proporzionalità e gradualità nella scelta della misura	285
5.2.1. Natura delle misure	285
5.2.2. La scala di graduazione delle misure	286
5.2.3. Finalità e limitazione negli effetti delle misure	287
5.3. Le misure in concreto	288
5.3.1. l'ordine di rinnovazione degli organi sociali	288
5.3.2. la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa	289
5.3.3. La cessazione anticipata della rinnovazione dell'organo sociale e della straordinaria e temporanea gestione dell'impresa. Ipotesi di revoca	292
5.3.4. Il presidio di esperti per il sostegno e il monitoraggio dell'impresa	293
5.4. I presupposti per l'applicazione delle misure con finalità di prevenzione della corruzione	295
5.4.1. La sussistenza di un procedimento penale per reati di corruzione ovvero di situazioni anomale o sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali	297
5.4.2. la presenza di fatti gravi ed accertati. I requisiti del "fumus boni iuris" e della "gravità"	300
5.4.3. Il criterio della "natura pubblica" dell'appalto	303
5.5. Il procedimento per l'applicazione delle misure con finalità di prevenzione della corruzione	304
5.6. La previsione di cui al comma 10. Applicabilità delle misure alle imprese colpite da informazione antimafia interdittiva. Cenni	307
5.6.1. L'irrelevanza dell'interesse dell'impresa alla mera prosecuzione del rapporto	308

APPENDICE 1

Metodologia valutazione rischio e redazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione	311
---	-----

APPENDICE 2

Raccolta essenziale di normativa, prassi e giurisprudenza	321
---	-----

Prefazione di Stefano Toschei

Pressoché raggiunto il traguardo del primo triennio di vita del sistema di prevenzione della corruzione, introdotto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (in vigore dal 28 novembre di quell'anno) ed accompagnato dai decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, rispettivamente dedicati alla disciplina della trasparenza ed alle regole sulle condizioni di incompatibilità e di inconferibilità nella assunzione di incarichi presso amministrazioni pubbliche e presso soggetti privati "in controllo pubblico", oltre che dal d.P.R. n. 62 del 2013, recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (e come non ricordare, a completare il quadro di quegli interventi innovativi, in una stagione realmente emergenziale sul tema della prevenzione della corruzione, finalmente sdoganato al livello normativo dall'eco dei noti fatti che travolsero la Regione Lombardia e, soprattutto, la Regione Lazio al termine dell'estate 2012, la legge n. 235 del 2012 con le sue prescrizioni in materia di incandidabilità a cariche elettive e di governo), che completano il quadro di un intervento normativo troppo a lungo ed invano stimolato in ambito non solo europeo ma addirittura internazionale (basti pensare alla perdurante latitanza del nostro Paese nell'operazione di recepimento dell'accordo ONU del 31 ottobre 2003, c.d. convenzione di Merida), si presenta inevitabile puntualizzare talune criticità che ne stanno ancora caratterizzando l'attuazione, di fatto impedendola o complicandola severamente con riferimento a molti degli istituti attraverso i quali detto sistema si sviluppa.

Un primo grave ostacolo è costituito dalla scarsa conoscenza delle norme da parte dei destinatari delle stesse (i cosiddetti "addetti ai lavori", locuzione espressiva impropria in casi in cui, come è quello in questione, non vi sono veri e propri "addetti ai lavori" puntualmente selezionabili, cui le norme si rivolgono, essendo esse indirizzate a "chiunque" operi in o abbia rapporti con amministrazioni oppure con soggetti formalmente privati ma dedicati, per previsione normativa espressa, alla cura di un pubblico interesse ovvero alla gestione o all'utilizzo di risorse pubbliche: di talché risultano inseriti nell'indirizzario del sistema di prevenzione della corruzione tutti i "consociati", pretendendosi da essi, produttori di attività amministrativa ed utenti della stessa, una convinta e tempestiva evoluzione culturale del modo di intendere la "cosa pubblica" in un pervasivo contesto di legalità). La scarsa diffusione della disciplina di prevenzione della corruzione è figlia della com-