NORMATIVA E DISPOSIZIONI REGOLAMENTARI

1. Disposizioni generali

La legge n. 190 del 6 novembre 2012 (di seguito "*legge anticorruzione*") costituisce il fondamento normativo del sistema di prevenzione dei comportamenti corruttivi: un impianto dimostratosi, nel tempo, adatto a fronteggiare fenomeni illeciti insidiosi, mutevoli nel tempo e in grado di minare il corretto funzionamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione, ovvero la capacità della stessa di generare e di preservare il "*Valore Pubblico*".

Tale disposizione normativa, emanata in attuazione dell'art. 6 della Convenzione O.N.U. contro la corruzione (adottata il 31 ottobre 2003 a Merida) e degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione (siglata a Strasburgo il 27 gennaio 1999), ha permesso l'affermazione di una strategia sistemica efficace e in continua evoluzione, **improntata all'adozione di misure volte a evitare il manifestarsi di comportamenti corruttivi[1] e di *maladministration*, in grado di adeguarsi alle molteplici e diverse tipologie di contesti organizzativi che caratterizzano il nostro ordinamento**.

Il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 (c.d. "*decreto trasparenza*") ha, poi, sancito la concreta e sostanziale attuazione del **principio della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni**, quale fondamentale e imprescindibile strumento di prevenzione della corruzione, e che consiste nella *"…accessibilità totale dei dati e dei 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 …."*.

Il citato decreto trasparenza è stato emanato in virtù di una delega prevista nella medesima legge n. 190 che, assecondando alcuni principi già affermati dalla giurisprudenza[2], dalla normativa europea[3] e internazionale[4] in tema di contrasto alla corruzione, ha introdotto, per le pubbliche amministrazioni, **l'obbligo di rendere conoscibile e facilmente reperibile dalla collettività la totalità delle informazioni** relative alla propria organizzazione e ai servizi erogati, agevolando, in tal modo, **la partecipazione dei cittadini alla *res publica*, favorendo anche forme diffuse di controllo da parte della collettività.**

Il testo in argomento ha avuto anche il pregio di raggruppare in un unico corpo normativo tutte le disposizioni già vigenti in tema di pubblicità delle pubbliche Amministrazioni, dotando, tra l'altro, queste ultime di un valido strumento di sintesi.

In tale contesto, la legge n. 124 del 7 agosto 2015, rubricata "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* ha, poi, delegato il Governo a emanare un decreto volto ad aggiornare le materie in argomento.

In attuazione della delega *de qua*, il Governo ha adottato il decreto legislativo n. 97 del 25 maggio 2016, recante "*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre*

---

[1] Trattatasi, pertanto, di un approccio che non attribuisce rilievo soltanto alle fattispecie penalmente rilevanti, ma che mira, attraverso l'applicazione di un insieme di disposizioni, ad anticiparle, prevenendo così i comportamenti corruttivi.

[2] A titolo esemplificativo, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, 14 aprile 2009.

[3] In tal senso, si segnalano il Regolamento CE 1049/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio e l'art. 15 del Trattato sul Funzionamento dell'U.E.

[4] È il caso dell'art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

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", che ha introdotto importanti modifiche alla disciplina di cui trattasi, prevedendo diverse semplificazioni[5], come l'assorbimento da parte del P.T.P.C.T. del Programma triennale della trasparenza e dell'integrità[6], e introducendo, al contempo, obblighi[7] e misure ulteriori, come **l'accesso civico generalizzato**, mutuato dal modello anglosassone del c.d. "F.O.I.A." (*Freedom of Information Acts).*

Nel corso del mese di marzo 2023, sono stati posti in essere due importanti interventi normativi strettamente connessi con alla prevenzione dei fenomeni corruttivi e alla trasparenza delle attività espletate dalle Pubbliche Amministrazioni. In particolare:

- il 10 marzo, con il decreto legislativo n. 24, il Legislatore, recependo la Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, ha emanato una nuova disciplina organica relativa alla protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali, superando le disposizioni di cui all'art. 54 *bis* del d.lgs. 165/2001, non più vigente;
- il 31 marzo, con il decreto legislativo n. 36, è stato adottato il nuovo codice dei contratti pubblici che, oltre a disciplinare uno dei settori dell'azione delle P.A. più esposto ai rischi corruttivi[8], ha rivoluzionato le modalità di attuazione degli obblighi di comunicazione e pubblicazione relativi ai processi di approvvigionamento.

Alle appena citate rilevanti disposizioni di nuova introduzione nell'ordinamento giuridico nazionale sono dedicati specifici paragrafi nell'ambito della parte descrittiva del presente Piano.

La legge anticorruzione ha previsto, tra le altre cose, anche **l'introduzione del Piano Nazionale Anticorruzione** (di seguito P.N.A.), adottato annualmente dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, che costituisce **l'atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni** ai fini dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione, compendiate nei propri Piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza (P.T.P.C.T.) o delle specifiche sezioni dei Piani integrati di attività e organizzazione (P.I.A.O.).

Il sistema di prevenzione che ne scaturisce, quindi, è frutto di **un'azione coordinata tra strategia nazionale e strategia interna a ciascuna amministrazione**.

La scelta di un documento di programmazione con valenza triennale (sia con riferimento al P.N.A. che ai P.T.P.C.T.), ma oggetto di **revisione, integrazione e aggiornamento**

---

[5] Al riguardo si vedano:
- l'art. 3 del d.lgs. n. 33/2013, comma 1 *bis*, il quale prevede che l'A.N.AC., con propria delibera, in conformità con i principi di proporzionalità e di semplificazione, e al fine di ridurre gli oneri gravanti sui soggetti tenuti alla pubblicazione, può identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione;
- il comma 1 *ter*, del medesimo articolo, il quale dispone che l'A.N.AC. con il P.N.A. possa *"… precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte …*";
- l'art. 9 *bis* del d.lgs. n. 33/2013, il quale prevede che per i dati comunicati alle banche dati nazionali (di cui all'allegato B del decreto) le amministrazioni e gli enti assolvono agli obblighi di pubblicazione mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti dagli stessi detenuti all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e l'inserimento, nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei rispettivi siti istituzionali, di un mero collegamento ipertestuale alle banche dati contenenti i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione.

[6] Di fatto sostituito dalla sezione "Trasparenza" del P.T.P.C.T..

[7] Al riguardo si veda l'art. 14 del decreto che estende ai dirigenti gli obblighi di pubblicazione già previsti per i titolari di incarichi politici.

[8] Si tenga conto che l'area "*affidamento di lavori, servizi e forniture*" era ricompresa tra le quattro aree di rischio comuni e obbligatorie individuate dall'allegato 2 del primo Piano Nazionale Anticorruzione.

annuale, è dovuta alla necessità di adottare interventi e misure di prevenzione che non possono essere circoscritti o occasionali, ma necessariamente capillari e, soprattutto, in grado di evolversi con l'Organizzazione stessa, attraverso un processo di miglioramento continuo.

Nonostante, come descritto, il P.N.A. fornisca le indicazioni essenziali per le varie Amministrazioni, i P.T.P.C.T. (o i P.I.A.O.) di ognuna di queste non devono rappresentare un mero e standardizzato adempimento burocratico, né un processo "*meccanico*" di pedissequa attuazione di quanto stabilito dall'A.N.AC., ma un valido e utile strumento per ogni Ente, in grado di attagliarsi alle sue caratteristiche tenendo conto delle peculiarità e dei processi di lavoro che lo contraddistinguono, nonché del contesto esterno e interno in cui lo stesso è chiamato quotidianamente a operare.

L'A.N.AC., con delibera del 16 novembre 2022, ha adottato il **P.N.A. 2022**, suddiviso in due parti. La prima, avente natura **generale**, contiene indicazioni in merito a programmazione/monitoraggio del P.T.P.C.T. e al *pantouflage*. La seconda, invece, definita **speciale**, è dedicata a problematiche connesse alla contrattualistica pubblica, con particolare attenzione all'attuazione del P.N.R.R..

Nel corso del 2023, con la delibera n. 605 del 19 dicembre 2023, l'Autorità ha adottato l'"*Aggiornamento 2023 al Piano Nazionale Anticorruzione 2022*", dedicandolo integralmente alle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza relative all'area di rischio dei contratti pubblici.

Il 25 settembre 2024, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato due delibere volte ad uniformare l'attuazione delle misure di prevenzione previste in materia di trasparenza e di p*antouflage*, nello specifico:

- con la n. 493, l'Autorità ha dettato le "*Linee guida in tema di divieto di pantouflage, di cui all'art. 53, comma 16 ter, d.lgs. n. 165/2001*";
- con la n. 495, l'A.N.AC. – in attuazione della delega prevista dall'articolo 48, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 33/2013 – ha adottato tre schemi volti a disciplinare l'adempimento di altrettanti obblighi di pubblicazione, nonché le *"Istruzioni operative per la corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013*" contenenti indicazioni relative ai requisiti di qualità dei dati e ai processi di validazione e monitoraggio.

L'A.N.AC., il 24 dicembre 2024, ha avviato la consultazione pubblica relativa all'"*Aggiornamento 2024 al P.N.A. 2022*"[9], volto esclusivamente a fornire indicazioni operative per la prevenzione della corruzione e per l'attuazione della trasparenza nei Comuni con popolazione al di sotto dei 5 mila abitanti e con meno di 50 dipendenti.

2. I compiti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.)

La figura dell'R.P.C.T. riveste un ruolo centrale nell'ambito di ciascuna amministrazione, asseverato dalle norme che gli attribuiscono la responsabilità di:

- predisporre e proporre il piano triennale all'Organo di indirizzo;
- definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari;

[9] Reperibile al *link*: https://www.anticorruzione.it/-/news.consultazione.24.12.24.aggiornamento.2024.pna.2022.

- verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità allo scopo;
- verificare, d'intesa con i dirigenti competenti, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività per le quali è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- individuare il personale da inserire nei percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità;
- vigilare sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39 del 2013;
- programmare, nell'ambito del P.T.P.C.T., le attività necessarie a garantire la corretta attuazione delle disposizioni in tema di trasparenza e la connessa attività di monitoraggio;
- svolgere stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate;
- controllare e assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 5 del d.lgs. n. 33 del 2013;
- espletare le funzioni di organo di riesame per le istanze relative agli accessi civici generalizzati;
- riscontrare le richieste di accesso civico semplice;
- segnalare all'Organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- indicare agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza;
- comunicare gli inadempimenti al vertice dell'Amministrazione ai fini dell'attivazione delle previste forme di responsabilità;
- elaborare la relazione annuale sull'attività svolta, assicurandone la pubblicazione;
- ricevere e approfondire le segnalazioni di fatti illeciti provenienti dal personale, ai sensi del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 (c.d. "*whistleblowing*")[10].

3. Gli Organismi di controllo interno

Nell'ambito del Comando Generale, le funzioni di controllo interno vengono espletate:

- dalla Direzione di Amministrazione che, tra l'altro, esegue:
  - la supervisione della contabilità dei Funzionari Delegati mediante interrogazione dei registri contabili e, a campione, dei titoli, dei documenti e dei fascicoli elettronici attraverso l'applicativo SICOGE;
  - per conto e secondo le norme impartite dall'Ufficio Centrale del Bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la revisione e il controllo dei materiali

[10] Per una disamina delle attività e dei poteri dell'R.P.C.T. si rinvia al paragrafo 1.8 dell'all. 3 al P.N.A. 2022, nonché alla delibera A.N.AC. n. 840 del 2018.

dell'organizzazione amministrativa periferica del Corpo;

- le visite presso i Reparti amministrativi del Corpo finalizzate a fornire ausilio, cooperazione e consulenza al personale delle articolazioni tecniche direttamente impegnate in attività di gestione amministrativa e contabile, indipendentemente da qualsiasi altro accertamento, controllo e revisione della Ragioneria Generale dello Stato;

- dalla Direzione Pianificazione Strategica e Controllo che:
  - supporta le decisioni delle linee di comando, diffondendo la cultura del controllo e alimentando un sistematico e continuo processo di allineamento tra azioni e procedure, tra condotte e disposizioni;
  - rileva scostamenti e non conformità delle attività che ricadono nella sfera dei responsabili dei processi, concordando con loro i correttivi da adottare, ovvero proponendo suggerimenti volti all'eliminazione/riduzione delle eventuali criticità riscontrate, verificandone poi l'attuazione;
  - controlla che la gestione e gli obiettivi annuali siano conseguiti secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
  - provvede al riscontro periodico, a campione, del corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione in capo al Corpo.

4. Le sanzioni disciplinari

Il decreto legislativo n. 66 del 15 marzo 2010 individua le seguenti sanzioni disciplinari:

- di stato (*ex* art. 1357), che incidono (temporaneamente o permanentemente) sullo status giuridico dei militari:
  - sospensione disciplinare dall'impiego per un periodo da uno a dodici mesi;
  - sospensione disciplinare dalle funzioni del grado per un periodo da uno a dodici mesi;
  - cessazione dalla ferma o dalla rafferma per grave mancanza disciplinare o grave inadempienza ai doveri del militare;
  - perdita del grado per rimozione;
- di corpo (*ex* art. 1358), che hanno riflessi sull'impiego del militare:
  - richiamo;
  - rimprovero;
  - consegna (consiste nella privazione della libera uscita fino ad un massimo di sette giorni consecutivi);
  - consegna di rigore (irrogabile solo per i comportamenti elencati nell'articolo 751 del d.P.R. n. 90/2010).