

PROGETTARE E GESTIRE L'ANTICORRUZIONE E LA TRASPARENZA

Temi, problemi e prassi applicative

a cura di Benedetto Ponti



exact

FrancoAngeli





Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

PROGETTARE E GESTIRE L'ANTICORRUZIONE E LA TRASPARENZA

Temi, problemi e prassi applicative

a cura di Benedetto Ponti



FrancoAngeli 

Questo volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia.

Grafica della copertina: Sara Cosentino

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Isbn: 9788835180807

Isbn e-book Open Access: 9788835185338

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

Stampa: Litogì, Via Idro 50, 20132 Milano

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835185338

Indice

Prefazione , di <i>Benedetto Ponti</i>	pag. 9
---	--------

Prima parte Organizzazione e PIAO

1. Le aziende sanitarie e il difficile equilibrio tra diritti e risorse, di <i>Barbara Pantaleone</i>	» 17
2. Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) nei Comuni: spunti per un'integrazione sostenibile, di <i>Nicola Manzone</i>	» 31
3. Impatto del processo di riorganizzazione dell'ente comunale sulla programmazione integrata del PIAO, di <i>Simona Fanucci, Irene Rapastella</i>	» 41
4. Il Piano integrato di attività e organizzazione: la nuova prospettiva dell'anticorruzione funzionale al valore pubblico, di <i>Alessandra De Nunzio</i>	» 52
5. Il PIAO e la prevenzione della corruzione e la trasparenza quali dimensioni per la creazione e protezione del valore pubblico nell'ambito dei servizi sociali comunali, di <i>Elena Lusena</i>	» 65
6. Il Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza nell'Ente locale tra prescrizioni normative ed esigenze organizzative, di <i>Sabrina Gubbiotti</i>	» 87

Seconda parte Metodologie per la stima e la gestione del rischio di corruzione

1. Il processo di gestione del rischio correlato all'ALPI nel SSN con particolare riferimento alla fase di svolgimento effettivo	
--	--

dell'attività, nonché rispetto alle relative interferenze con l'attività istituzionale, di <i>Giuseppe Rossi</i>	pag. 105
2. La metodologia utilizzata dalle pubbliche amministrazioni per la stima del rischio corruzione. Spunto per una possibile metodologia alternativa, di <i>Michela Criscuoli</i>	» 118
3. Prevenzione della corruzione. Metodologie a confronto ed evoluzione dell'analisi del rischio nel modello adottato dall'Agenzia delle entrate, di <i>Ciro Ceglia, Luca Cristini, Stefano Gargagliano, Giacomina Giannico</i>	» 129
4. La valutazione del rischio e il passaggio dalla metodologia quantitativa a quella qualitativa in INPS, di <i>Fabrizio Tubili</i>	» 142

Terza parte **La trasparenza**

1. La responsabilità di una comunicazione al servizio della trasparenza nella pubblica amministrazione, di <i>Benedetto Voltattorni</i>	» 159
2. Il whistleblowing quale diritto di informazione in relazione alla specialità dell'ordinamento militare: possibile integrazione o antinomia non superabile?, di <i>Sebastiano Gimmillaro</i>	» 170
3. L'accesso agli atti dell'Ispettorato del lavoro. Limiti ed eccezioni ai sensi del regolamento del Ministero del Lavoro 757/94. Esame di casi pratici all'Ispettorato di Cagliari-Oristano, di <i>Raffaella Atzori</i>	» 202
4. Trasparenza di genere e politiche per l'abitare sociale, di <i>Piergiacomo Braga</i>	» 215
5. Sulla trasparenza, ovvero alla ricerca del perfetto equilibrio tra digitalizzazione e qualificazione, di <i>Michela Fagiolo</i>	» 229
6. La trasparenza amministrativa e gli obblighi di pubblicazione: less is more?, di <i>Federica Salvati</i>	» 241

Quarta parte **Etica pubblica e codici di comportamento**

1. Contributo dalle scienze sociali per una transizione organizzativa dalla compliance all'impegno etico. Inquadramento e proposte per un ente di ricerca, di <i>Angela Leonetti</i>	» 257
2. Codice di comportamento dell'amministrazione: un esempio di schema preliminare, di <i>Luigi Fiore</i>	» 273

3. La pubblica amministrazione ai tempi della rete tra codice di comportamento, etica pubblica e “galateo social dei dipendenti”: verso una nuova codificazione. Osservazioni e proposte, di *Roberto Panariello* pag. 279
4. Il codice di comportamento dell’Ispettorato nazionale del lavoro (nell’esperienza lavorativa), di *Marta Ferrari* » 291
5. Leggere il Codice di comportamento attraverso il benessere organizzativo, di *Matteo Salemi* » 298

Quinta parte

Incompatibilità e conflitti di interesse

1. Gli istituti della rotazione ordinaria e straordinaria. Attuazione, problematiche applicative e misure alternative, di *Annalisa Giorgetti* » 311
2. Il conferimento degli incarichi di consulenza tecnica nelle controversie del tribunale civile di Perugia. Prassi, criticità e proposta di redazione di linee guida, di *Luciano Morini* » 321
3. Inconferibilità e incompatibilità ex d.lgs. 39/2013 negli enti di diritto privato a controllo pubblico di livello regionale: criticità e prospettive, di *Antonella Marogna* » 331
4. Autorizzazioni lavoro extra-istituzionale. Considerazioni e proposte per un nuovo regolamento in tema di incompatibilità art. 53 d.lgs. 165/2001, di *Claudia M. Cohen* » 343
5. Il conflitto di interessi in un ente del Servizio sanitario nazionale: gli Istituti zooprofilattici sperimentali, di *Chiara Berretta* » 354
6. Inconferibilità e incompatibilità. Individuazione di strumenti per un’applicazione omogenea del d.lgs. 39/2013 e dell’art. 54-ter del d.lgs. 165/2001 nelle Regioni, di *Catia Serraiocco* » 364

Sesta parte

La valutazione della performance

1. Performance: il contributo specifico viene davvero misurato?, di *Gianfranca Onidi* » 375
2. La performance organizzativa e individuale dell’INPS, di *Marco Milano* » 388
3. Aggiornamento del sistema di misurazione e valutazione della performance negli Enti locali alla luce delle recenti direttive ministeriali, di *Paolo Onori* » 401

Settima parte

PNRR e digitalizzazione

1. L'attuazione del PNRR nei Comuni di piccole e medie dimensioni. La (difficile) ricerca di un sistema efficiente di governance e controllo, di *Giulio Massi* pag. 415
2. La spinta del PNRR per la creazione di valore pubblico nei Comuni di piccole dimensioni attraverso digitalizzazione e partecipazione, quale beneficio in ottica anticorruzione e trasparenza, di *Federica Baldini* » 424

Ottava parte

La responsabilità degli enti

1. Responsabilità da reato degli enti collettivi: l'interesse e il vantaggio nella violazione della normativa antinfortunistica, di *Matteo Manuali* » 439
 2. Il modello organizzativo di ATER Umbria: rischi e presidi organizzativi contro i reati ambientali, di *Giorgio Ceccarelli, Luca Lucarini* » 459
 3. Attività ispettiva e internal auditing in materia di anticorruzione e trasparenza. L'esempio dell'INAIL, di *Claudia Foschi* » 470
 4. La prevenzione del traffico illecito di beni culturali: tra limiti normativi attuali e prospettive future, di *Michela Gargano* » 482
- Postfazione**, di *Enrico Carloni* » 497

Partecipanti al master » 501

Prefazione

di Benedetto Ponti*

Il volume raccoglie una serie di saggi, dedicati ai temi dell'anticorruzione e della trasparenza, che a loro volta costituiscono altrettanti lavori realizzati a conclusione del rispettivo percorso formativo dai corsisti impegnati nelle prime tre edizioni del Master di secondo livello per "Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza – EXPACT", erogato dall'Università degli Studi di Perugia. Per comprendere il senso di questa operazione editoriale, è opportuno inquadrare il progetto e gli obiettivi del Master.

Il Master EXPACT

Il Master nasce nell'ambito del Progetto di eccellenza dedicato ai temi della legalità e della partecipazione. Il Progetto di eccellenza ha costituito il riconoscimento delle qualità dei diversi gruppi di ricerca che animavano le attività di studio del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia, ma aveva anche rappresentato un momento per mettere a fattore comune le esperienze maturate in diversi ambiti di ricerca, le reti di relazioni scientifiche coltivate negli anni e la riconoscibilità acquisita a livello nazionale e internazionale. Uno degli specifici obiettivi delle linee di sviluppo individuate nel progetto di eccellenza è consistito nella progettazione, realizzazione e avvio di un percorso didattico di formazione terziaria avanzata (un master universitario di secondo livello) da destinare alla formazione di figure professionali specializzate nel settore dell'anticorruzione e della trasparenza. L'ambizione era quella fornire una preparazione di alto livello,

* Professore di Diritto amministrativo nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, direttore del Master in Progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza – EXPACT, edizioni I-III.

qualificata, aggiornata, e attenta a cogliere e diffondere le migliori pratiche; allo stesso tempo, l'obiettivo era anche quello di stimolare un approccio capace di inserire il "ciclo operativo" dell'anticorruzione e della trasparenza nel quadro più complessivo dei diversi cicli di programmazione e gestione degli enti pubblici. Un'esigenza che ci è parsa da subito vitale (in linea, per altro, con le indicazioni formulate nei Piani nazionali elaborati dall'ANAC), al fine di garantire insieme l'effettività della funzione di prevenzione e gestione dei rischi corruttivi e l'efficienza organizzativa delle amministrazioni interessate. Un approccio che si è rivelato lungimirante, dal momento che di lì a poco l'integrazione sarebbe diventata una linea di riforma sancita in modo esplicito e vincolante per tutte le amministrazioni, a partire dall'adozione di una programmazione integrata da realizzarsi mediante il PIAO. Il master ha potuto profittare di questa novità legislativa, consolidando il suo posizionamento nel mercato nazionale della formazione avanzata, e proponendosi come canale privilegiato e dedicato per i professionisti che già operano in ambito pubblico, e che sono desiderosi di accrescere e perfezionare la propria preparazione, ovvero di esplorare un nuovo settore dove sviluppare la propria traiettoria professionale.

Il percorso didattico proposto è risultato, pertanto, *naturaliter* attrattivo per il personale già in servizio, sebbene non siano mancate le iscrizioni da parte di neolaureati. Anche per questa ragione, l'erogazione della didattica integralmente in remoto, in modalità sincrona, ha costituito un valore aggiunto. È certamente vero che questa soluzione costringe a rinunciare agli evidenti e perduranti vantaggi di una formazione in presenza, che si arricchisce del confronto immediato, e può profittare di tutti i canali di comunicazione non verbale di cui è priva la formazione "a distanza". Allo stesso tempo, però, la formazione in remoto consente più agevolmente di conciliare vita lavorativa e frequenza delle lezioni (ed è quindi elettiva per chi già lavora, nell'ottica della formazione continua) e si rivolge a una domanda che è territorialmente dislocata, ciò che finisce per comporre delle classi eterogenee, sia sotto il profilo funzionale (tipologia di amministrazione, livello di governo) sia sotto il profilo dell'ambito geografico di attività, il che le rende particolarmente vivaci, affiatate e desiderose di confronto.

Il project work di fine corso

Considerato che la larghissima maggioranza degli iscritti è costituita da personale già in ruolo presso un'amministrazione pubblica o altro ente (pubblico o privato) del settore pubblico allargato, l'elaborato finale è generalmente

consistito nella realizzazione di un project work, ossia nell'individuazione di una tematica che riguardasse direttamente e in modo specifico l'ente di appartenenza, da analizzare mediante lo sguardo (più ricco e consapevole) acquisto o perfezionato nel corso delle lezioni. Si tratta di una formula particolarmente felice, sotto diversi profili. In primo luogo, perché consente (ma anche, costringe) il masterizzando a fare i conti con le problematiche dell'anticorruzione così come queste si presentano nell'effettività e nella concretezza, lontano quindi da schemi astratti e tralattizi. Un "bagno di realtà", che è indispensabile non perché gli studenti del master ne siano generalmente digiuni (tutt'altro, dal momento che – come detto – sono massimamente funzionari già in servizio), ma perché impone loro di mettere subito alla prova il bagaglio di attrezzi e di approcci accumulati nel corso di un intero anno di formazione. In secondo luogo, perché immette il percorso formativo direttamente al servizio delle esigenze e delle priorità dell'ente di provenienza. L'argomento del project work, infatti, è oggetto di condivisione con il responsabile della formazione dell'ente e lo sviluppo del lavoro è seguito sia da un tutor (un docente delle lezioni curricolari, scelto dal corsista d'accordo d'intesa con il direttore del master), sia da un referente interno all'ente di provenienza, ciò che non solo può agevolare l'attività di analisi (nel caso sia utile reperire materiali, dati e documentazione) ma può anche aiutare a risolvere elementi di frizione che è fisiologico incontrare, quando un ente si sente (a torto o a ragione) oggetto di una "verifica dall'esterno". Il project work, dunque, non è una "tesina", ma piuttosto un percorso epistemico, che cerca di replicare (in sedicesimi) quella funzione di "progettazione e gestione" che è l'oggetto e l'obiettivo del progetto formativo che sta alla base del Master: individuazione di una problematica, analisi del contesto, ricostruzione del quadro normativo di riferimento, selezione delle buone prassi, (eventuale) proposta di intervento. Insomma, ciò che conta davvero è il processo di verifica e di apprendimento che matura nel corso dell'analisi, così che ai corsisti è sempre stato richiesto di concentrarsi su questo aspetto, e di intendere la relazione finale come il momento in cui è possibile dare conto (in modo ragionato e sistematico) di questo processo, che è insieme un processo di analisi, di verifica e di apprendimento. Nella più ampia maggioranza dei casi, questa filosofia di fondo si è concretizzata nei singoli PW sviluppati dai discendenti, con ricadute effettive non solo in termini di esperienza "sperimentata", ma anche sul governo e la gestione dell'ente di riferimento, il che costituisce – per un progetto formativo come il Master EXPACT – il segno più evidente di una missione che si può considerare adempiuta con un buon grado di successo.

Dal project work alla pubblicazione

Il PW si occupa di una specifica problematica dell'ente di appartenenza: risponde a esigenze peculiari, che hanno a che fare con il contesto in cui l'amministrazione opera, con le sue caratteristiche organizzative, con la sua storia, con le contingenze del momento. Anche per questa ragione, al termine del processo di analisi è richiesto ai masterizzandi di compiere un'operazione che è funzionale a collocare questa peculiarità all'interno di un quadro di riferimento (normativo, regolatorio e di prassi) più ampio e generale. Ciò allo scopo di non disperdere la consapevolezza acquisita con il PW, nel quale si è analizzata (e si è cercato di dare risposta a) una tematica che riguarda la generalità delle amministrazioni, e che è governata al fine di perseguire interessi e finalità che sono comuni, perché definiti dall'ordinamento.

Di conseguenza, come lavoro ulteriore a chiusura del percorso formativo del Master, ai corsisti è stato chiesto fin dalla prima edizione di realizzare un piccolo saggio, dedicato all'illustrazione del tema affrontato nel PW e al suo inquadramento entro queste più ampie coordinate, saggio da ideare e comporre nella prospettiva di una pubblicazione specialistica.

Nel presente volume tale "finalizzazione" trova il suo esito più naturale. Vi sono raccolti i 36 articoli realizzati da 41 corsisti che hanno conseguito il titolo nelle prime tre edizioni del master EXPACT. L'elenco completo dei partecipanti è riportato in appendice al presente volume.

Come si può facilmente evincere dall'indice del volume, i saggi sono raggruppati per nuclei di tematiche. Questo consente di cogliere immediatamente quali siano i temi e i problemi in cui si articola la progettazione e la gestione del ciclo funzionale dell'anticorruzione e della trasparenza, e dà anche conto dell'equilibrio e della varietà delle questioni selezionate dagli studenti, di concerto con il responsabile didattico del Master e sentita l'amministrazione di appartenenza.

Il volume fornisce una mappatura particolarmente interessante. Per un verso, rende evidente quali siano i nodi dell'anticorruzione, a livello operativo: infatti, se un tema è stato prescelto è perché ha evidenziato un qualche profilo di criticità nell'ente di riferimento. Per altro verso, offre una panoramica circa le strategie che possono essere utilizzate per affrontare tali problematiche, nel confronto con le linee guida elaborate al "centro" del sistema e con le migliori prassi presenti in letteratura (oggetto di studio e approfondimento nel corso delle lezioni).

Quindi, si tratta di un volume che si colloca a cavallo tra una rassegna delle prassi e l'analisi ragionata dei problemi dell'anticorruzione e della trasparenza, nel contesto più ampio dell'integrazione con gli altri strumenti di programmazione. Sotto questo profilo, esso rappresenta l'esito di un esperimento che

costituisce un po' un *unicum* – quantomeno nel settore materiale indagato – anche in ragione della specifica tipologia degli autori che hanno realizzato i saggi. Operatori del diritto, a vario titolo impegnati nell'amministrazione pubblica (a livello nazionale, regionale, locale e presso enti con missioni funzionali anche molto differenziate tra loro) che – a valle di un percorso di formazione di terzo livello e di carattere universitario – si sono cimentati nell'analisi di un aspetto della progettazione e della gestione degli strumenti predisposti per la prevenzione della corruzione e per il rafforzamento della trasparenza.

L'esperimento appare riuscito, quantomeno sono alcuni specifici profili. In primo luogo, come detto, esso fornisce uno spaccato significativo e fedele delle problematiche dell'anticorruzione, e anche della loro evoluzione, in relazione alle modifiche intervenute nel quadro regolatorio di riferimento (l'introduzione della logica del PIAO o la sfida del PNRR, per citare le principali). In secondo luogo, il volume è la testimonianza di percorsi formativi personali che hanno trovato nel Master un momento di approfondimento capace di calarsi nella realtà della professione e delle funzioni concretamente esercitate da ciascuno degli autori. Infine, si tratta di un lavoro autenticamente "collettivo". Non, cioè, perché costituisce la *collezione* di singoli lavori (organizzati secondo criterio), ma perché – a dispetto del lavoro *in remoto* – ciascuna delle classi delle prime tre edizioni del master ha voluto e saputo fare gruppo, condividere questa esperienza, fare di quella occasione un momento di scambio autentico, fruttuoso, solidale. Chi scrive ha potuto osservare questa dinamica prevalentemente dall'esterno, ma ciononostante ha potuto apprezzare quanto ne abbia beneficiato il lavoro in aula (virtuale), l'apprendimento, la maturazione delle competenze e delle esperienze, di ciascuna/o e di tutte/i. In nota a ogni contributo sono riportati i riferimenti relativi all'amministrazione di appartenenza degli autori (quantomeno, al momento della stesura del saggio). In fondo al volume, è riportata la composizione delle classi delle prime tre edizioni del Master.

Ovviamente, tutto questo lavoro non sarebbe stato possibile senza il supporto di una squadra di docenti di elevatissima qualità (accademici, amministratori pubblici, professionisti) e che ha saputo spendersi in modo davvero attento e dedicato, nell'ambito del progetto formativo. A tutti loro vanno i più sentiti ringraziamenti per la fattiva collaborazione assicurata, con una menzione speciale per le docenti e i docenti che hanno anche accettato di accompagnare come tutor il lavoro dei corsisti nell'elaborazione del PW.

Vorrei poi ringraziare tutta la squadra che ha supportato sul piano didattico e organizzativo i lavori del Master: dal responsabile dell'ufficio Master dell'Ateneo (il dottor Matteo Tassi), ai suoi collaboratori; dal preziosissimo personale di segreteria del dipartimento di Scienze politiche dell'Universi-

tà degli Studi di Perugia, ai tutor d'aula (la dottoressa Gloria Pettinari e il dottor Francesco Merenda) che si sono alternati nell'assicurare un supporto costante ai docenti e ai discenti, fino al responsabile per il management della didattica, il prof. Matteo Falcone, che si è sobbarcato un lavoro davvero intenso e certosino, delicato e cruciale, per assicurare uno percorso didattico consequenziale, fluido e compatto.

Occorre anche fare menzione delle importanti misure messe in campo dal sistema pubblico, nel suo complesso, al fine di agevolare e promuovere i percorsi formativi che i dipendenti pubblici scelgono di intraprendere (a volte, anche su iniziativa delle amministrazioni di appartenenza). Faccio riferimento al programma "Master executive" di INPS, che ha attribuito al master EXPACT – su base comparativa – un nucleo costante di borse di studio da assegnare ai propri discenti. E faccio riferimento anche all'iniziativa "PA110 e lode" del Ministero della Pubblica amministrazione, mediante la quale i funzionari pubblici sono concretamente incentivati a frequentare corsi di laurea e di specializzazione post laurea, sulla base di specifiche convenzioni con gli atenei. Grazie anche ad ANAC, per la partnership assicurata nella prima fase di progettazione e realizzazione del Master.

Infine, ma non ultimi in ordine di importanza (anzi, per le ragioni indicate più sopra, al primo posto), vorrei ringraziare e fare i miei complimenti a tutti i corsisti di queste prime tre edizioni del Master EXPACT, rivolgendomi direttamente a loro.

Lavorare con voi (e per voi) è stato un grande piacere, oltre che una sfida davvero stimolante. Questo volume è anche il segno, la testimonianza, dell'impegno che avete riversato in questo percorso formativo che – non nascondiamocelo – per le modalità di erogazione e fruizione, nonché per l'intensità dell'impegno necessario, ha richiesto un investimento di energie fisiche, intellettuali e anche emotive molto rilevante. Grazie, perché siete riusciti a fare seriamente un percorso impegnativo, senza smarrire mai un tono di leggerezza che si è rivelato importante, spesso indispensabile. Grazie, infine, a tutte e a tutti voi, per tutto quello che personalmente ho potuto apprendere da ciascuna e ciascuno. Per un professore universitario di Diritto amministrativo che si occupa attivamente dei temi dell'organizzazione, della trasparenza e dell'integrità, potersi confrontare con le persone che nell'amministrazione ci lavorano, che ci credono e che hanno scelto di continuare a investire tempo ed energia in questa missione, è stata ed è un'occasione di crescita, studio e comprensione dei fenomeni davvero importante (perché in-fungibile), oltre che un'esperienza umanamente gratificante. Grazie ancora.

Perugia, 15 ottobre 2025

Prima parte
Organizzazione e PIAO

1. Le aziende sanitarie e il difficile equilibrio tra diritti e risorse

di Barbara Pantaleone*

1. Introduzione

La sostenibilità del Servizio sanitario nazionale italiano è messa a dura prova dal divario tra bisogni di salute e disponibilità di bilancio, con ricadute dirette per il benessere collettivo, a partire dalla uniformità ed effettività della tutela del diritto sancito dall'art. 32 della Costituzione. Gli interventi di contenimento e razionalizzazione della spesa degli ultimi vent'anni, pur orientati all'efficientamento gestionale e organizzativo, non hanno contribuito in modo significativo a invertire la rotta in termini di fiducia dei cittadini nella possibilità di fruire dei propri diritti in modo adeguato e in condizioni di eguaglianza. La recente riforma della pubblica amministrazione, ispirata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, ha restituito centralità alla leva organizzativa, affidando un'auspicata trasformazione della PA alle persone e alla cultura manageriale orientata al risultato, dentro un quadro di pianificazione integrata e sistemica, a cui concorre il sistema di prevenzione della corruzione. Dirigersi in modo coordinato verso il raggiungimento di obiettivi comuni di valore pubblico ponendo l'attenzione non solo su una gestione efficiente della pubblica amministrazione, ma anche su una buona gestione, fondata sulla promozione dell'integrità, può contribuire ad alimentare un approccio orientato alla "legalità conveniente" per cui la legalità e la riduzione della corruzione vanno di pari passo con l'efficienza e la capacità delle amministrazioni di curare gli interessi cui sono preposte, rinviando la credibilità delle istituzioni.

* Funzionaria con responsabilità organizzativa presso Azienda sanitaria locale Lanciano Vasto Chieti, giornalista.

2. La sfida della sostenibilità del sistema sanitario tra contrazione delle risorse e tutela effettiva dei diritti

Il Servizio sanitario nazionale italiano garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, attraverso risorse finanziarie individuate, assicurando livelli essenziali e uniformi di assistenza (LEA)¹, nel rispetto dei principi dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse². Dopo che la pandemia da COVID-19 ne ha svelato vizi e virtù, specifici fattori evolutivi ne mettono ulteriormente a dura prova la sostenibilità, ovvero la capacità di soddisfare bisogni di salute per tutti (comprese le generazioni future), in maniera continuativa, stabile, uniforme sul territorio e attraverso servizi in grado di prendersi cura in modo adeguato della salute dei singoli e della comunità³: il progressivo invecchiamento della popolazione e il conseguente aumento delle malattie croniche e delle comorbidità da una parte, l'incremento dei costi di produzione e gestione, accanto ai costi crescenti dei nuovi farmaci e dispositivi, dall'altra. L'universalismo italiano rischia dunque di essere sempre più selettivo, tenuto anche conto dell'autonomia regionale differenziata⁴.

Nel corso degli ultimi vent'anni, a compensazione della contrazione delle risorse investite nel Sistema sanitario nazionale, si è intervenuti provando a recuperare le aree di inefficienza sia a livello gestionale che organizzativo con interventi di contenimento e razionalizzazione della spesa, nelle sue diverse componenti, sulla scia della spending review, iniziata nel 2011⁵. Parallelamente, per verificare la qualità delle prestazioni sanitarie e raggiungere il riequilibrio dei conti dei servizi sanitari regionali è stato attivato lo strumento dell'accordo fra Stato e Regioni per il ripiano dei disavanzi (c.d. piani di rientro), espressione del principio di coordinamento della finanza

¹ I LEA rivestono, nel funzionamento della sanità pubblica, un rilievo giuridico primario e del tutto peculiare, cristallizzato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis* sentenze n. 62/2020 e n. 233/2022) la cui definizione e monitoraggio segue un procedimento multilivello basato su Intesa Stato-Regioni.

² Decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502, rubricato "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

³ A. Pioggia (2024), "Quale sostenibilità per il servizio sanitario italiano?", *Diritto Amministrativo*, 3, settembre, p. 721-ss.

⁴ F. Pallante (2024), "Diritto alla salute e spesa sanitaria", *Diritto Amministrativo*, 3, settembre, p. 703-ss.

⁵ Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, *La spending review sanitaria*, 2022.

pubblica⁶. A decorrere dal 2007 metà delle Regioni italiane hanno dovuto elaborare, implementare e rendicontare un proprio programma operativo di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del Servizio sanitario regionale⁷ per poter escutere la quota premiale del fondo sanitario nazionale e per accedere alle risorse finalizzate al ripiano dei disavanzi pregressi. Le aree critiche su cui si è intervenuto per conseguire miglioramenti nell'efficienza della spesa sanitaria hanno interessato le procedure di acquisto di beni e servizi, il governo della spesa farmaceutica, la gestione delle risorse umane e la riorganizzazione della rete ospedaliera, verso forme di assistenza più coerenti con i bisogni dei pazienti e caratterizzate da un livello organizzativo e da costi minori. Sino a ora, dunque, la questione della sostenibilità sanitaria è stata affrontata da una prospettiva prettamente economica, considerando la sanità pubblica come un costo, prima che come una risorsa⁸.

3. Luci e ombre di una governance multilivello

L'idea stessa del servizio sanitario universale è stata profondamente incisa dalle riforme degli ultimi decenni. Sulla scia della qualificazione del diritto alla salute quale diritto finanziariamente condizionato, avallata a partire dagli anni Novanta dalla stessa giurisprudenza costituzionale, esse si sono preoccupate principalmente di contenere i costi in nome anche di un'assolutizzazione (e di una lettura ideologicamente orientata) del concetto di efficienza⁹. La stessa Corte ha tuttavia sottolineato che un finanziamento programmato, corretto e aggiornato costituisce la preconditione per la costruzione organizzativa dei diritti e quindi per il loro godimento, ma la piena realizzazione dei doveri di solidarietà e di tutela della dignità umana deve essere assicurata attraverso la qualità e l'indefettibilità del servizio¹⁰: è l'organizzazione che deve riuscire a modularsi per consentire una tutela comunque adeguata dei diritti¹¹ e non tradire il dettato costituzionale. La

⁶ Corte costituzionale, sentenza 11 aprile 2011, n. 123.

⁷ Ai sensi dell'art. 1 comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311; in materia di piani di rientro dai disavanzi sanitari vedasi anche l'art. 2, commi da 75 a 96, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni.

⁸ A. Pioggia, "Quale sostenibilità per il servizio sanitario italiano?", cit.

⁹ L. Ricci (2025), "La pianificazione in ambito sanitario: Dal sistema dei piani a quello delle intese. Andata e ritorno?", in D. Donati (a cura di), *La pianificazione come metodo di governo e di amministrazione*, Giappichelli, Torino.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2020, n. 62, considerato in diritto, punto 4.3.

¹¹ E. Carloni(2020), "Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzatoria e protezione degli interessi", *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, p. 51-ss.

prospettiva va dunque rovesciata: “È la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio e non l’equilibrio di quest’ultimo a condizionarne la doverosa erogazione”¹². Nondimeno da tempo è avvertito il ruolo dell’auto-organizzazione amministrativa a garanzia del buon andamento, quale condizione di flessibilità e adeguamento, laddove all’organizzazione è affidato il compito di combinare indicazioni in astratto potenzialmente contrastanti, così come desumibile dall’art. 97 della Costituzione¹³.

Del resto, i vincoli di matrice eurounitaria, la crisi economico-finanziaria e la crisi post-pandemica hanno acuito la rigidità e ridotto ulteriormente la disponibilità delle risorse, ma hanno anche inciso in maniera significativa sulla tendenza espansiva dei diritti¹⁴. Con la pandemia si è aperto uno squarcio che aveva avuto origine nella falla innescata fin dal 2008 dalle storture del funzionamento dei mercati finanziari, investendo l’intero continente europeo di un’epocale crisi economica e sociale e aprendo la strada alle conseguenti politiche di austerità. Queste ultime, fortemente criticate, hanno poi riportato il dibattito sulla centralità di servizi pubblici e sulla loro efficacia nel rispondere ai bisogni sociali crescenti e sempre più diversificati; quando la crisi pandemica da emergenza sanitaria è diventata anche economica e sociale, ha ulteriormente mostrato l’importanza di fare affidamento su istituzioni forti e credibili e servizi pubblici capaci di contare su risorse adeguate alle necessità¹⁵.

All’esito delle criticità emerse nella gestione della pandemia, peraltro, si è auspicato da più parti un ritorno alla pianificazione di medio-lungo periodo delle politiche sanitarie per costruire un diverso modello di sanità. La crisi nell’offerta delle prestazioni sanitarie, prima e oltre quelle emergenziali, riguarda anche quelle routinarie e ciò ha posto l’interrogativo sull’adeguatezza dell’odierno assetto del sistema delle “intese” fra Stato e Regioni a realizzare un’azione particolarmente coordinata, in attuazione dei principi di unità dell’ordinamento e di uguaglianza fra cittadini nella realizzazione del diritto alla salute¹⁶. Tra l’altro, un ritorno alla pianificazione all’interno di una strategia tesa a progettare la sanità del domani consentirebbe di riattribuire centralità al Parlamento e, quindi, ai singoli Consigli regionali, coerentemente

¹² Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2016 n. 275, considerato in diritto, punto 11.

¹³ E. Carloni, “Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzativa e protezione degli interessi”, cit.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ E. Deidda Gagliardo, R. Saporito (2021), “Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico”, *Rivista italiana di Public Management*, 4, 2, p. 196-ss.

¹⁶ L. Ricci, *op. cit.*

con la centralità che la stessa pianificazione, a partire dal livello europeo, pare tornare a rivestire¹⁷.

È indubbio che nell'odierno contesto socio-economico risulta ancor più complesso raggiungere un equilibrio tra diritti e risorse. La differenziazione organizzativa, già prefigurata dalla riforma del Titolo V della Costituzione per fornire risposte coerenti con un'articolazione normativa di nuovi e più ampi diritti (a partire da un nucleo comune incompressibile, definito in particolare tramite i livelli essenziali), nello scenario contemporaneo potrebbe rivelarsi strumentale alla ricerca di tale equilibrio a un livello sempre più vicino ai cittadini e ancor più al caso concreto¹⁸. Viene in primo piano, di conseguenza, il tema dell'autonomia imprenditoriale degli enti, in particolare delle aziende sanitarie, che – nella cura degli interessi a esse affidati – devono rendere conto alla cittadinanza delle scelte organizzative sottese a tutelare equamente l'esercizio dei diritti di ciascuno. Le scelte strategiche e gestionali dei manager delle aziende sanitarie devono puntare a colmare il divario tra bisogni di salute e disponibilità di bilancio¹⁹ e la soluzione passa necessariamente per la ridefinizione sia delle modalità che del ventaglio di offerta dei servizi da un lato, che dalla reingegnerizzazione di percorsi e processi assistenziali integrati ospedale – territorio, dall'altro.

Eppure, le ragioni economico-finanziarie di controllo della spesa e la ricerca di "economie di scala", stanno di fatto progressivamente trasformando il sistema sanitario verso un modello di holding pubblica, con uno spostamento del baricentro verso l'ente Regione a discapito dell'autonomia manageriale delle ASL. Si evidenzia, infatti, un duplice tensore: mentre, le aziende devono cercare di operare scelte che siano in grado di dare risposte alle crescenti istanze di cambiamento poste dal contesto di riferimento, si rafforza il controllo regionale sulle dinamiche aziendali²⁰. Le organizzazioni devono continuare ad adattarsi ai bisogni del bacino di utenza e mantenere una sostenibilità economica, sociale e ambientale; ma per farlo operano in un

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ E. Carloni, "Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzativa e protezione degli interessi", cit.

¹⁹ Il fabbisogno sanitario nazionale standard, a decorrere dall'anno 2023, ai sensi del DM 30 dicembre 2022, è ripartito tra le regioni sulla base dei seguenti criteri: popolazione residente; frequenza dei consumi sanitari per età; tassi di mortalità della popolazione (< 75 anni); indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni (incidenza della povertà relativa individuale; livello di bassa scolarizzazione; tasso di disoccupazione della popolazione).

²⁰ F. Lecci, M. Del Vecchio, F. Longo (2024), "Le priorità aziendali deliberate, gli spazi di azione e le coerenze strategiche nei documenti di pianificazione istituzionale", in *Rapporto OASI 2024*, Cergas, p. 365-ss.

ambito di autonomia sempre più ristretto, che privilegia il modello capogruppo-partecipata e incide in maniera significativa sulla pianificazione e sulla realizzazione di percorsi di miglioramento della qualità delle prestazioni e di creazione di valore pubblico. Vincoli normativi e le direttive regionali condizionano il margine operativo entro cui le aziende sanitarie pubbliche italiane pianificano, incidendo significativamente sull'autonomia manageriale delle stesse e sulla flessibilità necessaria per adattare le strategie alle peculiarità locali e sperimentare soluzioni innovative a livello aziendale²¹. L'eccessiva aderenza agli obiettivi imposti dall'ente regolatore, dunque, può ridurre la capacità di esplorare e implementare lo sviluppo e la gestione di nuovi servizi, in quanto potrebbe tradursi in una minore attenzione agli obiettivi strategici di lungo termine o creare un divario tra i bisogni reali della popolazione e gli interventi implementati. Infine la cosiddetta “compliance terapeutica” delle aziende rispetto alle direttive regionali, potrebbe tradursi in una mera esecuzione senza un'effettiva comprensione o adattamento alle dinamiche interne in termini proattivi. Questo fenomeno potrebbe ridurre l'efficacia degli interventi e generare inefficienze operative. In ultimo, il sovraccarico normativo tende a moltiplicare le richieste burocratiche e di rendicontazione verso le aziende, distogliendo risorse e attenzione dalla gestione operativa e dall'erogazione di servizi sanitari²².

4. La centralità delle scelte organizzative

Le azioni organizzative adottate a livello aziendale e le scelte regionali di allocazione delle risorse, che le rendono possibili, sono fondamentali anche dal punto di vista della sanità percepita, perché non basta l'equilibrio finanziario e neppure l'adempimento sui LEA per rendere “responsive” e in generale “soddisfacente” il servizio sanitario agli occhi degli utenti²³. Nell'ottica della governance dei servizi sanitari, la sanità percepita e il livello di soddisfazione delle aspettative dei pazienti, unitamente agli esiti delle cure, possono considerarsi infatti temi centrali, sia in quanto indicatori importanti della salute del sistema, sia perché possono condizionare le scelte della popolazione e alimentare fenomeni come la migrazione verso altri luoghi

²¹ Ivi, p. 391.

²² Ivi, pp. 391-392.

²³ F. Spadonaro (2016) nel commento al testo di V. Santucci, “La Regione Abruzzo dal Piano di Rientro alla fine del Commissariamento”, SC Editrice, supplemento a *Panorama della Sanità*, 9, nel quale si ripercorrono le tappe della sanità abruzzese negli anni 2007-2016.

di cura (mobilità passiva) e la rinuncia alle prestazioni sanitarie (*foregone care*). Di fatto, gli obiettivi di qualità ed efficacia segnalano, in termini di risultato, quali aree attenzionare anche in termini di svantaggio/vantaggio competitivo per le esigenze di efficienza economica.

L'emergere della rilevanza anche giuridica del "risultato", porta alla ricerca di modelli organizzativi alternativi sia al mercato che alla gerarchia, al fine della determinazione dell'interesse pubblico in concreto. Per esempio, mediante l'individuazione di modelli di cooperazione e organizzazione a rete – da tempo ampiamente sperimentata nei servizi sanitari – a supporto di una "cura universale", a tutela non soltanto del diritto (di accesso) alle cure, ma anche di quello "alla cura"²⁴. Con riferimento ai contenuti e alle finalità dell'azione sanitaria, infatti, l'impegno istituzionale si sta evolvendo dagli obiettivi più tipicamente aziendalistici ed economicistici, prevalenti nella prima fase di vita delle aziende sanitarie e propri degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, a obiettivi più strettamente e direttamente legati al governo clinico e alla qualità dei servizi in senso ampio²⁵. Da una parte, si affermano modelli di cura "integrata" o di cura "collaborativa", che favorisce la personalizzazione del trattamento e il passaggio dalla logica di prestazione – basata sulla ricerca individuale della prestazione da parte del paziente (c.d. "medicina di attesa") – a quella della presa in carico²⁶ (c.d. "medicina d'iniziativa"). Dall'altra, si va diffondendo un modello di ristrutturazione dei sistemi sanitari, denominato *value based healthcare*, che introduce la prospettiva del paziente e si basa sul "valore", inteso come rapporto tra gli outcome di salute e appropriatezza dell'uso delle risorse impiegate per raggiungerli, al fine di garantirne la sostenibilità. Abbandonando la dimensione di valore unicamente ancorata sul volume dei servizi prodotti, ritorna dunque il tema dell'integrazione e della trasversalità, e si afferma la visione per processi, ovvero l'organizzazione dei servizi sanitari attraverso i percorsi (attorno a una specifica patologia, condizione o bisogno di assistenza del paziente)²⁷. L'organizzazione determina, quindi, concretamente il modo in cui viene condotta l'azione amministrativa e la sua efficacia nel raggiungere i risultati in termini di cura degli interessi pubblici e di effettiva protezione dei diritti costituzionali, in particolare quelli, come i diritti sociali, diretta-

²⁴ B. Gagliardi(2024), "Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adeguatezza in sanità", *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 761-796.

²⁵ C. Collicelli (2010), "La gestione della sanità: qualità percepita ed esiti delle cure come strumento di governance", *Astrid rassegna*, 127, 22/12.

²⁶ B. Gagliardi, *op. cit.*

²⁷ A. Bacci, A. Nardiello, A. Agnetis, P. Petralia (a cura di) (2016), *La VBHC: dalla teoria alla pratica, un ponte per l'operatività*, VBHC Italia.

mente incisi dall'adeguatezza e, quindi, anche dall'inadeguatezza dell'ambiente organizzativo²⁸. Ciononostante, la rilevanza delle regole organizzative non sembra emergere dal sistema delle responsabilità pubbliche, per come è stato disciplinato dal legislatore in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 28 della Costituzione. Il legislatore offre una lettura della vicenda giuridica centrata sul soggetto che adotta l'atto amministrativo e ne risponde, ponendo in secondo piano il tema-organizzazione. Lo strumento giuridico diretto di tutela delle situazioni soggettive (come i diritti individuali e gli interessi legittimi) e degli interessi pubblici (come la corretta gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità, il buon andamento ecc.) è fondato infatti sulle responsabilità individuali dei funzionari; nondimeno la giurisprudenza (sia quella amministrativa, che contabile e pure quella ordinaria), ha spesso individuato proprio nelle inefficienze organizzative un fattore che influisce notevolmente, in positivo o in negativo, sulle condotte personali o che determina, in qualche caso, la violazione di determinati diritti e interessi da parte del funzionario²⁹. La tutela *ex post*, comunque, non sempre riesce a ricostruire una protezione adeguata degli interessi, che risiede anzitutto *ex ante* nell'adeguatezza dell'organizzazione chiamata ad assicurarli, allorché l'organizzazione non si pone solo come condizione per il migliore esercizio dei diritti, ma per la loro stessa esistenza, come nel caso dei diritti a prestazione. In questi termini l'organizzazione è, per più ragioni, ben altro che una questione "interna", propria del soggetto che detiene il potere³⁰ e concorre a realizzare il bene della collettività e il pieno sviluppo delle persone, sia come singoli, sia come membri di gruppi sociali³¹.

In tutto ciò, alla configurazione di un'organizzazione efficace è strumentale la pianificazione, giustificata, funzionalizzata e finalizzata al soddisfacimento degli interessi di tutela, nel caso delle aziende sanitarie, del diritto alla salute³².

²⁸ M. Falcone (2024), "La rilevanza dei profili organizzativi nel sistema delle responsabilità pubbliche", *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 851-889.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ E. Carloni "Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzativa e protezione degli interessi", cit.

³¹ M. Falcone, *op. cit.*

³² L. Ricci, *op. cit.*

5. La pianificazione integrata orientata al risultato: il ruolo della promozione dell'integrità

Non più ispirata dalla dottrina del *New public management* (NPM), finalizzata a ridurre i costi, la recente riforma della pubblica amministrazione, suggerita dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, affida la trasformazione della PA alle persone e alla cultura manageriale orientata al risultato, dentro un quadro di pianificazione integrata e sistemica. Da tempo Elio Casetta auspicava un diverso ruolo della amministrazione: “Nei limiti in cui la semplificazione sarà realizzata, deve soprattutto rilevarsi il possibile e incisivo mutamento del ruolo istituzionale dell’amministrazione: essa rappresenterà infatti non tanto e non solo il soggetto chiamato a dare evidenza ai vari interessi e a operare una mediazione tra gli stessi, bensì la struttura responsabile e garante del conseguimento del risultato”³³. Un’idea, quella di amministrazione di risultato, che – presente già in scritti di Massimo Severo Giannini degli anni Sessanta (che la contrappone alla amministrazione per atti) – ha trovato rinnovato vigore, attraverso varie riforme: la ritroviamo sottesa al principio di distinzione tra le funzioni di indirizzo politico- amministrativo e quelle di gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, quest’ultima connessa alla responsabilità dirigenziale per risultato; è presupposto del sistema dei controlli interni (strategico e di gestione), oltre che dei meccanismi di monitoraggio della soddisfazione degli utenti (carte dei servizi); possiamo rintracciarla nella stessa legge sul procedimento, fin dalla traduzione del buon andamento in efficienza ed efficacia, e poi con le riforme successive degli articoli 21 octies e 21 nonies. Per approdare alla aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni, centrata sul ciclo delle performance pubbliche e sulla loro valutazione, che riecheggiano ancora nella recente riforma del Piano integrato (PIAO)³⁴. Nella fase post-pandemica, l’agenda del cambiamento dei sistemi pubblici, funzionale al miglioramento del benessere dei cittadini e delle imprese, prende il via nel 2021 con l’introduzione del PIAO³⁵, proprio dal primo degli step del ciclo di Deming (*Plan, Do, Check, Act*)³⁶, puntando su un sistema di regole semplificato mediante un’integrazione “by design”,

³³ E. Casetta (2019), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, p. 480.

³⁴ E. Carloni (2024), “Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni”, *Diritto pubblico*, 1, gennaio-aprile.

³⁵ Introdotto tra le misure del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

³⁶ W.E. Deming (1952), *Elementary principles of the statistical control of quality: a series of lectures*, Nippon Kagaku Gijutsu Remmei, Tokyo.

che riunisce sotto lo stesso tetto performance, organizzazione e formazione del capitale umano, anticorruzione e trasparenza. Alcune innovative spinte all'integrazione erano già state affidate alle indicazioni metodologiche provenienti sia dal Dipartimento della Funzione pubblica (Linee guida 2017-2020 e paper 2021 sull'integrazione tra performance e risk management), sia dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) (PNA 2019), entrambe finalizzate verso l'orizzonte comune della creazione e della protezione del valore pubblico³⁷.

Del resto, l'approccio italiano allo sviluppo di strategie di prevenzione della corruzione, fin dall'approvazione della legge 190/2012, ha riservato una particolare attenzione alla dimensione organizzativa, sia quale ambiente nel quale si possono sviluppare episodi di cattiva amministrazione, ma anche quale momento che può contenere i necessari aspetti di garanzia e sul quale intervenire per il miglioramento della stessa imparzialità soggettiva dei funzionari³⁸.

In dottrina è stato sottolineato come le esigenze di performance con quelle di protezione potrebbero non essere tra loro conciliabili³⁹, e tuttavia la richiesta integrazione di natura organizzativa renderà forse possibile realizzare un rinnovamento che si diriga in modo deciso verso una "legalità conveniente", in quanto attenta alle prerogative di una buona ed efficiente gestione della pubblica amministrazione⁴⁰. A questo riguardo, ampliando le vedute e l'inquadratura della macchina da presa a campo totale, si può attribuire maggiore vigore al sistema di promozione dell'integrità nell'ambito delle strategie organizzative e gestionali degli enti.

Anche nella prospettiva dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2015, del resto, la solidità delle istituzioni è obiettivo di sviluppo sostenibile, da realizzarsi – tra l'altro – per il tramite della riduzione della corruzione⁴¹. Trasparenza, integrità, rispetto delle regole sono infatti componenti essenziali della qualità delle istituzioni, precondizioni per la garanzia dei diritti. Scorrendo la annuale classifica di Transparency International sull'indice di percezione della corruzione nel settore pubblico in 180 Paesi e territori di tutto il mondo, si

³⁷ E. Deidda Gagliardo, R. Saporito, "Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico", cit.

³⁸ E. Carloni (2018), *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna, p. 118.

³⁹ *Ivi*, p. 134.

⁴⁰ P. Lombardi (2023), "PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del valore pubblico", *Federalismi.it*, 19, 26/7.

⁴¹ P. Lombardi (2021), "La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR", *Federalismi.it*, 29, 29/12.

coglie bene il rapporto stretto che intercorre tra integrità e trasparenza da un lato e qualità della vita e tutela dei diritti umani dall'altro, a dimostrazione del fatto che la corruzione non incide solo sulle finanze pubbliche ma intacca direttamente i diritti fondamentali delle persone e la tenuta delle istituzioni⁴².

Inoltre, il bene-valore della “sana gestione finanziaria” assume un significato specifico nell'ambito della tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, cui abbiamo il dovere di offrire una protezione efficace contro la frode e le altre attività illegali, come prescritto dall'art. 325 TFUE; e più nello specifico il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, all'art. 22, onera gli Stati membri ad adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi.

L'integrità può essere considerata infatti come la condizione che consente l'armonizzazione tra efficienza e legalità, buon andamento e imparzialità, etica e cultura del risultato⁴³. Ancor di più dopo le storture della semplificazione delle procedure vista in epoca emergenziale, quando l'indebolimento dei controlli e una trasparenza inadeguata hanno distolto risorse preziose, nel momento in cui le persone ne avevano maggiormente bisogno⁴⁴.

La gestione degli anticorpi del sistema, in grado di intercettare e neutralizzare i rischi, dunque contribuisce alla generazione di valore pubblico e al raggiungimento di un “obiettivo di qualità”, posto al centro di una missione della pubblica amministrazione che si rivela soprattutto di “servizio” nei confronti del cittadino e delle imprese e che, nel suo essere orientata a quel benessere più elevato e diffuso del sistema socio-economico, trova anche solo nel rischio di eventi corruttivi uno dei suoi principali ostacoli⁴⁵.

Del resto “amministrazione” non è di per sé un concetto giuridico. Il termine, lessicalmente inteso, indica la cura in concreto di interessi⁴⁶. Nella attuale declinazione di “amministrazione di risultato” significa “scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provve-

⁴² E. Carloni (2025), “Lotta alla corruzione, in Italia una parabola discendente: è ora di rimboccarsi le maniche”, *ilfattoquotidiano.it*, 11/2.

⁴³ F. Merenda (2025), “Dall'anticorruzione alla promozione dell'integrità. Il necessario cambio di paradigma per le pubbliche amministrazioni tra esigenze di efficienza e garanzie di imparzialità”, *Nuove Autonomie*, 1, numero speciale.

⁴⁴ ANAC, *Relazione annuale 2020*, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

⁴⁵ P. Lombardi, “PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del valore pubblico”, cit.

⁴⁶ E. Casetta, *op. cit.*, p. 3.

dimenti, e infine assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso"⁴⁷. Per ottenere risultati, dunque, assume una peculiare rilevanza la promozione e lo sviluppo di politiche e pratiche di prevenzione della corruzione nel rispetto dei principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari e dei beni pubblici, di integrità, di trasparenza, di responsabilità⁴⁸. E se "il rispetto delle regole rappresenta esso stesso un modo per conseguire risparmi"⁴⁹ in un'epoca di risorse scarse, la sfida della prevenzione della corruzione come "leva di protezione" del valore pubblico, rimuovendo gli ostacoli alla sua generazione, non potrà tuttavia limitarsi a perseguire obiettivi economicamente apprezzabili, dovendo raggiungere ulteriori dimensioni del vivere individuale e collettivo, divenendo essa stessa "produttiva" di valore pubblico⁵⁰ per non tradire la cura degli interessi che le è affidata dall'ordinamento. Si tratta di fatto di superare il confine di politiche e pratiche di prevenzione della corruzione vissute come un sistema di vincoli, regole e responsabilità, ovvero come fattore di appesantimento burocratico, e proiettarsi verso l'orizzonte culturale dell'anticorruzione come *quality of government*, che mette in contatto le esigenze di tempestività, celerità ed efficienza con quelle di trasparenza, legalità e integrità. Per vincere la sfida della legalità efficiente, occorre che nello sviluppo dei sistemi volti al raggiungimento degli obiettivi e della strutturazione dei servizi, la prospettiva dell'imparziale esercizio delle funzioni e dell'attenzione all'integrità sia debitamente considerata funzionale al raggiungimento degli obiettivi di fondo di un'organizzazione⁵¹. Alimentando peraltro un circuito virtuoso per cui la legalità e la riduzione della corruzione passano proprio per l'efficienza e la capacità delle amministrazioni e quindi per la fiducia dei cittadini nella possibilità di fruire dei propri diritti in modo adeguato e in condizioni di eguaglianza⁵².

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2024, n. 132, considerato in diritto 6.2.

⁴⁸ L'articolo 5 della United Nations Convention against corruption recita: "Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, develop and implement or maintain effective, coordinated anti-corruption policies that promote the participation of society and reflect the principles of the rule of law, proper management of public affairs and public property, integrity, transparency and accountability".

⁴⁹ R. Cantone, *La prevenzione anticorruzione come strumento di spending review*, intervento presso la Scuola di Polizia tributaria della Guardia di finanza, 25/5/2017.

⁵⁰ ANAC, PNA 2022, p. 24.

⁵¹ E. Carloni, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., p. 268.

⁵² Ivi, p. 269.

Bibliografia

- Bacci A., Nardiello A., Agnetis A., Petralia P. (2016), *La VBHC: dalla teoria alla pratica, un ponte per l'operatività*, VBHC Italia.
- Cantone R. (2017), *La prevenzione anticorruzione come strumento di spending review*, intervento presso la Scuola di Polizia tributaria della Guardia di finanza, 25/5.
- Carloni E. (2024), “Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni”, *Diritto pubblico*, 1, pp. 131-162.
- Carloni E. (2020), “Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzatoria e protezione degli interessi”, *PA. Persona e Amministrazione*, 1, pp. 51-62.
- Carloni E. (2023), *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna.
- Carloni E. (2025), “Lotta alla corruzione, in Italia una parabola discendente: è ora di rimboccarsi le maniche”, *ilfattoquotidiano.it*, 11/2.
- Casetta E. (2019), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.
- Collicelli C. (2010), “La gestione della sanità: qualità percepita ed esiti delle cure come strumento di governance”, *Astrid rassegna*, 127, 22/12.
- Conferenza Stato-Regioni (2014), Patto per la salute per gli anni 2014-2016: articolo 9, comma 2 dell'Intesa n. 82/CSR del 10/7/2014.
- Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2021), “Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico”, *Rivista italiana di public management*, 4, 2, pp. 196-236.
- Deming W.E. (1952), *Elementary principles of the statistical control of quality: a series of lectures*, Nippon Kagaku Gijutsu Remmei, Tokyo.
- European Union (2019), *Defining value in “value based healthcare”*, Report of the Expert panel on effective ways of investing in health (EXPH).
- Gagliardi B. (2024), “Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adequazione in sanità”, *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 761-796.
- Falcone M. (2024), “La rilevanza dei profili organizzativi nel sistema delle responsabilità pubbliche”, *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 851-889.
- Merenda F. (2025), “Dall'anticorruzione alla promozione dell'integrità. Il necessario cambio di paradigma per le pubbliche amministrazioni tra esigenze di efficienza e garanzie di imparzialità”, *Nuove Autonomie*, 1, numero speciale.
- Lecci F., Del Vecchio M., Longo F. (2024), “Le priorità aziendali deliberate, gli spazi di azione e le coerenze strategiche nei documenti di pianificazione istituzionale”, in *Rapporto OASI*, Cergas, Egea, Milano, p. 365-ss.
- Lombardi P. (2021), “La lotta alla corruzione come obiettivo di sviluppo sostenibile: nuove prospettive anche alla luce del PNRR”, *federalismi.it*, 29/12.
- Pallante F. (2024), “Diritto alla salute e spesa sanitaria”, *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 703-719.
- Pioggia A. (2024), “Quale sostenibilità per il servizio sanitario italiano?”, *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 721-744.

- Ricci L. (2025), “La pianificazione in ambito sanitario. Dal sistema dei piani a quello delle intese. Andata e ritorno?”, in D. Donati (a cura di), *La pianificazione come metodo di governo e di amministrazione*, Giappichelli, Torino.
- Spadonaro F. (2016), nel commento al testo di V. Santucci “La Regione Abruzzo dal Piano di rientro alla fine del Commissariamento”, SC Editrice, supplemento a *Panorama della Sanità*, 9.

2. Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) nei Comuni: spunti per un'integrazione sostenibile

di Nicola Manzone*

1. Scenario

Il Piano integrato di attività e organizzazione delle amministrazioni (PIAO) è entrato in vigore a decorrere dal primo luglio 2022, allo scopo di ridurre degli adempimenti relativi alla pianificazione delle attività degli enti, salvaguardando qualità, efficienza, trasparenza e semplificazione. La novità principale del nuovo piano è rappresentata dalla centralità del c.d. “valore pubblico” e dalla soppressione di una lunga serie di piani e programmi previsti dalla normativa previgente.

Il presente contributo intende esaminare le novità introdotte dal PIAO, partendo dal quadro normativo di riferimento e di comprendere, tenuto conto degli altri strumenti di pianificazione sia generali che propri degli Enti locali, come gestire la redazione del Piano, con particolare attenzione alla metodologia per misurare gli impatti delle politiche al servizio del valore pubblico e alla protezione di quest'ultimo ricorrendo alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza.

2. Struttura del PIAO e normativa di riferimento

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) nasce con lo scopo di integrare in un'unica fonte la programmazione delle attività con la pianificazione organizzativa dell'ente.

Con l'introduzione del PIAO si vuole garantire la massima semplificazione, sostenere una visione integrata e complessiva dei diversi assi di programmazione, garantire la qualità e la trasparenza dei servizi per cittadini e

* Funzionario del Comune di Perugia.

imprese e la progressiva reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, nel rispetto del d.lgs. 150/2009 e della legge 190/2012.

Questa esigenza di semplificazione procedimentale è finalizzata anche a consentire l'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR. Difatti le disposizioni di attuazione dell'articolo 6 del DL 80/2021 integravano espressamente una delle misure di riforma del PNRR, nell'ambito della Milestone M1C1-56 Riforma 1.9 – Riforma della pubblica amministrazione, da realizzarsi entro il 30 giugno 2022. In tale data è stato approvato il decreto del Ministero per la Pubblica amministrazione di definizione dello schema di PIAO tipo.

Il PIAO è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113.

Con il “Regolamento recante l'individuazione e l'abrogazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione”, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 30 giugno 2022, sono state introdotte, tra le altre, le seguenti novità:

- all'art. 1, comma 1: “sono soppressi, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), gli adempimenti inerenti ai piani di cui alle seguenti disposizioni:
 - piano dei fabbisogni di personale,
 - piano delle azioni concrete,
 - piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali;
 - piano della performance,
 - piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza;
 - piano organizzativo del lavoro agile;
 - piano di azioni positive;
- all'art. 1, comma 4 si separano il Piano esecutivo di gestione, come definito nel citato art. 169 del TUEL e il Piano dettagliato degli obiettivi/ Piano della performance (che confluiscono nel PIAO stesso). Pertanto, gli Enti locali dovranno approvare il PEG entro 20 giorni dall'adozione del bilancio di previsione e il PIAO entro 30 giorni.

Con il decreto del Ministero per la pubblica amministrazione di definizione dello schema di PIAO tipo (adottato ai sensi dell'art. 6, comma 6, del DL n. 80/2021, convertito in legge n. 113/2021, pubblicato in data 30 giugno 2022), si è inteso integrare il quadro regolamentare e stabilire quanto segue:

- all'art. 2, comma 2 del suddetto è prevista l'esclusione dal PIAO di adempimenti di carattere finanziario;
- all'art. 7, comma 1 è prevista l'adozione annuale entro il 31 gennaio con aggiornamento a scorrimento;

- il PIAO va predisposto unicamente in formato digitale e pubblicato sul portale piao.dfp.gov.it e sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione;
- all’art. 8, comma 1 si prevede la coerenza con i documenti di programmazione finanziari: negli Enti locali il Documento unico di programmazione e il Bilancio di previsione;
- l’art. 8, comma 2 prevede che, in caso di differimento del termine di adozione del bilancio di previsione, il termine del 31 gennaio è differito di 30 giorni successivi a quello di approvazione del bilancio;
- all’art. 9, comma 1 si stabilisce che per gli Enti locali con meno di 15.000 abitanti il monitoraggio sull’attuazione della disciplina sul PIAO e delle performance organizzative possa avvenire anche attraverso l’individuazione di un ufficio associato tra quelli esistenti in ambito provinciale o metropolitano, secondo le indicazioni delle assemblee dei Sindaci o delle conferenze metropolitane.
- l’art. 10 prevede che, in caso di mancata adozione del PIAO, si applicano le seguenti sanzioni:
 - divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell’adempimento dei propri compiti (art. 10, c. 5, d.lgs. n. 150/2009);
 - impossibilità di procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati (art. 10, c.5, d.lgs. n. 150/2009);
 - applicazione, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, di una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000,00 e non superiore nel massimo a euro 10.000,00 (art. 19, c. 5, l. b), DL n. 90/2014, convertito in legge n. 114/2014).

Il Piano previsto dal DM 30 giugno 2022, n. 13231 contiene inoltre le indicazioni che le amministrazioni devono seguire per giungere alla redazione del PIAO. Il documento è strutturato nelle seguenti 4 sezioni.

- 1) **Sezione 1. Scheda anagrafica dell’amministrazione.** Contiene i dati identificativi dell’amministrazione, numero dei dipendenti al 31 dicembre dell’anno precedente, numero di abitanti al 31 dicembre dell’anno precedente e recapiti.
- 2) **Sezione 2. Valore pubblico, performance e anticorruzione,** a sua volta organizzata in:
 - *2.1. valore pubblico:* contiene i riferimenti alle previsioni generali contenute nella sezione strategica del Documento unico di programmazione. Per valore pubblico deve intendersi il miglioramento del livello di benessere sociale di una comunità amministrata, perseguito

da un ente capace di svilupparsi economicamente facendo leva sulla riscoperta di valori intangibili (quali, per esempio, la capacità organizzativa, le competenze delle sue risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di leggere il proprio territorio e di dare risposte adeguate, la tensione continua verso l'innovazione, la sostenibilità ambientale delle scelte, l'abbassamento del rischio di erosione del valore pubblico a seguito di trasparenza opaca (o burocratizzata) o di fenomeni corruttivi) e non si può prescindere da una rilevazione reale della realtà amministrata.

Il benessere sostenuto dal valore pubblico può avere diverse accezioni (economico, sociale, ambientale, sanitario) e per essere raggiunto richiede:

- strategie mirate;
- una precisa mappatura di stakeholder;
- l'identificazione a monte di dimensioni e formule per misurare i dati di partenza (baseline) e gli effetti delle politiche e delle fonti dei dati utilizzati;
- indicatori per la misurazione dei risultati raggiunti;
- obiettivi e tempi di realizzazione;
- *2.2. performance:* è finalizzata, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance di efficienza e di efficacia dell'amministrazione.

La deliberazione della CIVIT (oggi ANAC) n. 89/2010 definisce la performance come “il contributo che un soggetto apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è costituita”. Costituiscono elementi di definizione della performance il risultato, espresso *ex ante* come obiettivo ed *ex post* come esito, il soggetto cui tale risultato è riconducibile e l'attività che viene posta in essere dal soggetto per raggiungere il risultato. Possono essere posti obiettivi relativi a: semplificazione, digitalizzazione, efficienza, qualità dei procedimenti, accessibilità fisica e digitale, pari opportunità ed equilibrio di genere;

- *2.3. rischi corruttivi e trasparenza:* la presente sotto-sezione è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla base di:
 - obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, definiti con deliberazione di Consiglio comunale;
 - indicazioni del Piano nazionale anticorruzione;
 - atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 del 2012 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 del 2013.

La sezione comprende le seguenti attività:

- mappatura dei processi sensibili con focus sui processi in cui sono gestite risorse finanziarie, in primo luogo del PNRR e dei fondi strutturali;
- progettazione di misure organizzative per il trattamento del rischio, individuando indicatori e obiettivi (valori attesi);
- monitoraggio sull'idoneità e sull'attuazione delle misure;
- programmazione dell'attuazione della trasparenza e indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili di ognuna delle citate attività (elaborazione, trasmissione, pubblicazione dei dati e monitoraggio sull'attuazione degli obblighi).

3) **Sezione 3. Organizzazione e capitale umano**, a sua volta organizzata in:

- *3.1. struttura organizzativa*: illustra il modello organizzativo adottato dall'amministrazione e gli eventuali interventi e le azioni necessarie per assicurare la sua coerenza rispetto agli obiettivi di valore pubblico identificati. Qui troviamo indicazioni su:
 - organigramma;
 - livelli di responsabilità organizzativa;
 - ampiezza media delle unità organizzative in termini di numero di dipendenti in servizio;
 - altre eventuali specificità del modello organizzativo, nonché gli eventuali interventi e le azioni necessarie per assicurare la sua coerenza rispetto agli obiettivi di valore pubblico identificati;
- *3.2. organizzazione del lavoro agile*: devono essere indicati, in coerenza con la definizione degli istituti del lavoro agile stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale, la strategia e gli obiettivi di sviluppo di modelli di organizzazione del lavoro, anche da remoto;
- *3.3. piano triennale dei fabbisogni di personale*: questa sezione riporta:
 - la consistenza di personale al 31 dicembre dell'anno precedente, suddivisa per inquadramento professionale;
 - la capacità assunzionale dell'amministrazione;
 - la programmazione delle cessazioni dal servizio e la stima dell'evoluzione dei fabbisogni di personale;
 - le strategie di copertura del fabbisogno;
 - le strategie di formazione del personale, evidenziando le priorità strategiche;
 - le situazioni di soprannumero o le eccedenze di personale.

4) **Sezione 4. Monitoraggio**: l'art. 6, comma 3, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, e l'art. 5, comma 2, del decreto del ministro per la pubblica ammini-

strazione concernente la definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione, prevedono modalità differenziate per la realizzazione del monitoraggio, come di seguito:

- per le sotto-sezioni “Valore pubblico” e “Performance”: monitoraggio secondo le modalità stabilite dagli articoli 6 e 10, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- per la sotto-sezione “Rischi corruttivi e trasparenza”: monitoraggio secondo le modalità definite dall’ANAC. Secondo il PNA 2022 il monitoraggio integrato si aggiunge e non sostituisce quello delle singole sezioni di cui il PIAO si compone;
- su base triennale da parte dell’Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV) o dal Nucleo di valutazione, relativamente alla sezione “Organizzazione e capitale umano”, con riferimento alla coerenza con gli obiettivi di performance.

La normativa che introduce il PIAO tuttavia non offre indicazione delle modalità con cui agire, sia a livello di contenuti che di coordinamento nelle tempistiche. È rimessa pertanto alla prova pratica la responsabilità di trovare e proporre soluzioni accoglibili.

I primi passi da compiere consistono, sicuramente, nel riuscire a raccordare le scadenze (facoltative e obbligatorie) per farle coincidere il più possibile informatizzare e sistematizzare le modalità di monitoraggio.

3. PIAO, programmazione finanziaria e valore pubblico

All’art. 8, comma 1 del decreto del Ministero per la Pubblica amministrazione n. 132/2022 è disposto che “venga sempre assicurata la coerenza con i documenti di programmazione finanziari, ovvero, Documento unico di programmazione e Bilancio di previsione che ne sono il presupposto”.

Una prima lettura di questa disposizione lascia presagire un rischio di paralisi della programmazione in assenza del bilancio di previsione approvato. Tutte le componenti del PIAO rimarrebbero di fatto sospese e incapaci di esplicare i propri effetti. È dato che è evidente la necessità di adottare questo complesso programma a inizio anno, visto che si tratta di strumento indispensabile per orientare la gestione nel corso dell’esercizio, è opportuno valutare delle strategie volte a prevenire la paralisi delle attività.

Va premesso che gli Enti locali sono destinatari di una previsione specifica, che pone la scadenza per l’approvazione del PIAO entro 30 giorni da quella del bilancio previsionale. È opportuno inoltre ricordare che la proroga dei termini di approvazione del bilancio è ormai prassi consolidata nelle pub-

bliche amministrazioni. Collegare la programmazione integrata a un bilancio approvato in corso di esercizio ne limita fortemente gli effetti e sembra contravvenire allo spirito motore della riforma.

Una soluzione operativa imprescindibile è procedere con una costruzione graduale del PIAO agendo in anticipo sulle sezioni di fatto sganciate dal bilancio e approvare da subito una struttura di PIAO anche per le sezioni direttamente interessate dal bilancio (basandosi sui dati contenuti nel bilancio dell'anno precedente riferiti all'esercizio in corso). Su queste ultime poi procedere all'aggiornamento dei contenuti una volta approvato il bilancio. Quest'ultimo passaggio è ineludibile soprattutto quando è necessario fissare i risultati attesi in termini di obiettivi finalizzati alla creazione di valore pubblico, in quanto deve essere garantita una coerenza il più aderente possibile con la programmazione finanziaria.

Bisogna altresì notare come negli Enti locali la sezione "Valore pubblico" è rappresentata dagli obiettivi strategici contenuti nel Documento unico di programmazione. Il DUP ha una peculiarità: è approvato nell'estate e aggiornato a novembre dell'esercizio precedente a quello a cui si riferisce e quindi anticipa strutturalmente il PIAO.

Sul piano sostanziale, pertanto, gli Enti locali dispongono del presupposto della programmazione finanziaria indipendentemente dall'approvazione del bilancio di previsione entro il 31/12, poiché possono basare il loro PIAO sul DUP e sulle disposizioni del bilancio precedente (a orizzonte triennale), le quali fanno da base per l'attività gestionale anche nei casi in cui all'inizio dell'anno non abbiano ancora approvato il bilancio previsionale (c.d. esercizio provvisorio).

Gli obiettivi strategici del DUP/obiettivi di valore pubblico nascono a seguito di un processo conoscitivo di analisi strategica delle condizioni esterne all'ente e di quelle interne, sia in termini attuali sia prospettici e della definizione di indirizzi generali di natura strategica. Tipicamente negli Enti locali, nel primo anno del mandato amministrativo, una volta individuati gli indirizzi strategici, nel DUP sono definiti, per ogni missione di bilancio, gli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato. Per ogni obiettivo strategico è individuato anche il contributo che il gruppo amministrazione pubblica può e deve fornire per il suo conseguimento. Possiamo notare come l'impostazione metodologica centrata sul valore pubblico già preesistesse al PIAO, quantomeno negli Enti locali.

Nella costruzione degli obiettivi strategici è necessario, stando alle indicazioni del Dipartimento della Funzione pubblica, garantire un giusto bilanciamento tra le diverse categorie di impatto sulla collettività (economico, ambientale, sociale ecc.), tra le diverse categorie di soggetti interessati e tra

le diverse generazioni di soggetti interessati, tenendo conto della quantità e della qualità delle risorse disponibili. Possiamo notare come già nel 2017 si ragionasse di dimensioni di valore pubblico e di valutazione degli impatti.

Tra le metodologie in uso per la misurazione degli impatti delle politiche pubbliche, è utile segnalare il modello della c.d. “Governmental social responsibility”. Esso parte dall’assunto che le ricadute delle politiche pubbliche colpiscono diverse sfere, che sono così teorizzate:

- connessioni urbane: riguarda la capacità di una politica di produrre connessioni sociali e infrastrutturali, al fine di sistematizzare l’offerta pubblica territoriale (efficacia ed efficienza);
- spirito innovativo: investiga le possibili ricadute di una politica nel generare processi virtuosi di innovazione, incidendo sulla promozione dei talenti, la valorizzazione delle competenze e l’attrattività urbana;
- qualità della vita: esamina le ricadute di una politica sull’incremento della qualità della vita dei cittadini secondo una visione multidimensionale;
- ambiente: analizza la dimensione ambientale e la sostenibilità generale del sistema urbano e i benefici in campo energetico, naturale e paesaggistico.

Grazie a questo modello è possibile, per ogni politica civica:

- valutare il livello di intersettorialità;
- evidenziare gli impatti e la loro direzione (positiva o negativa);
- effettuare valutazioni su possibili trade-off tra gli effetti sulle diverse sfere dell’ecosistema cittadino.

Risulta così più facile far emergere la trasversalità dei risultati delle politiche e, di conseguenza, identificare le azioni più adeguate per potenziarne gli effetti positivi e limitarne le esternalità negative.

Sul piano strategico, inoltre, adottare uno schema del genere consente, se necessario, di gerarchizzare gli obiettivi e di definire priorità tra azioni che, stando all’impianto del DUP, parrebbero sempre indipendenti e poste su un piano necessariamente paritario.

Questo esercizio è molto utile anche per la scelta degli indicatori di misurazione delle politiche. Il valore pubblico nel suo complesso dovrebbe infatti essere rappresentato da indicatori di “impatto degli impatti”. È opportuno che nella valutazione finale degli effetti dell’azione pubblica sulla collettività, si tiri un bilancio capace di compensare tra di loro i trade-off inevitabilmente indotti dall’azione dell’amministrazione.

Laddove il benessere possa essere identificato con una singola dimensione di impatto, il valore pubblico si può misurare in termini di impatto settoriale; qualora invece il benessere sia associabile a più dimensioni di impatto, il valore pubblico si dovrebbe misurare in termini di benessere complessivo o equilibrio tra gli impatti. In tal caso risulta necessario operare scelte di pri-

orità e stabilire delle soglie accettabili sulla riduzione di valore pubblico nei settori specifici svantaggiati.

4. Prevenzione della corruzione e trasparenza a protezione del valore pubblico

In materia di valore pubblico ANAC sostiene che “se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi”.

L’ANAC chiarisce, già nelle prime pagine del PNA 2022-2025, che deve essere privilegiata “una nozione ampia di valore pubblico intesa come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo. In quest’ottica, la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione del valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di un’amministrazione o ente”.

Gli obiettivi generali e specifici di valore pubblico, per come delineati dal PIAO, diventano, quindi, il riferimento per le attività e così, la prevenzione della corruzione, come la trasparenza, si impongono come strumenti per facilitare e proteggere la realizzazione del valore pubblico. La prevenzione della corruzione e la trasparenza generano strategie funzionali, trasversali e necessarie per assicurare il benessere della collettività e la realizzazione degli obiettivi strategici. Non sono comunemente ascrivibili alla categoria degli obiettivi strategici di valore pubblico perché ne rappresentano, piuttosto, la condizione di base.

È pur vero che in casi di amministrazioni oggetto di cattiva amministrazione o di casi rilevanti di corruzione, la prevenzione della corruzione può diventare, oltre a una misura trasversale, un obiettivo strategico a sé stante.

5. Conclusioni

Con il presente lavoro si è inteso mostrare il lato “positivo” di questa riforma, nata così com’è, al di là della retorica, per un’esigenza connessa alla gestione del PNRR. Sebbene dall’analisi normativa emergano alcuni deficit sul piano attuativo, l’intenzione del legislatore è tutto sommato da accogliere con i migliori auspici.

La scelta di calare dall’alto questo nuovo strumento di pianificazione ha tuttavia comportato degli effetti che vanno nella direzione opposta rispetto alle finalità dichiarate. Lo scarso coinvolgimento degli Enti locali, già a loro modo dotati di strumenti di pianificazione come il DUP, ha evidenziato numerose sovrapposizioni e un timing del ciclo della pianificazione molto difficile da armonizzare.

Ad avviso di chi scrive l’elemento di maggiore criticità è rappresentato dalla proroga dei termini di approvazione del bilancio previsionale, che è propedeutico all’approvazione del PIAO. Si ritiene infatti che il quadro delle scadenze per l’approvazione del PIAO negli Enti locali (30 maggio nel 2023) contravvenga apertamente alla *ratio* dello strumento e avveri la nefasta profezia del Consiglio di Stato, che avvertiva del rischio dell’ennesimo “layer of bureaucracy”.

Nel corso dell’elaborato si è inteso ricercare delle strategie sostenibili per garantire, almeno parzialmente, il funzionamento di questo programma e la sua approvazione in tempi ragionevoli, segnalando la possibilità di approvare il documento a stralci, onde prevenire che le varie sezioni del documento arrivino a vedere la luce molti mesi dopo le originarie scadenze previste nei documenti previgenti (PTPCT, PTFP ecc.), i quali sono stati soppressi e confluiti nel PIAO.

Si è altresì voluto rendere giustizia al lavoro fatto negli scorsi anni sul concetto di valore pubblico e alla sua interconnessione con performance e prevenzione della corruzione, già approfondita in sede accademica e presentata dal Dipartimento della Funzione pubblica ancor prima dell’introduzione del PIAO. In materia, ricorrendo a una delle più semplici e al contempo rappresentative descrizioni dell’interrelazione tra questi elementi, il valore pubblico può essere considerato come il fine ultimo cui tende ogni amministrazione; la performance è la leva per creare il valore pubblico; la disciplina di prevenzione della corruzione è la leva per proteggerlo.

3. Impatto del processo di riorganizzazione dell'ente comunale sulla programmazione integrata del PIAO

di Simona Fanucci*, Irene Rapastella**

1. Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO): quadro normativo di riferimento

Nel 2021, per sostenere e rilanciare l'economia afflitta dalle conseguenze della pandemia di COVID-19, l'Italia ha adottato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Questa iniziativa legislativa, parte del Programma dell'Unione Europea "Fondo europeo per la ripresa", si poneva, tra gli obiettivi primari, il potenziamento e il miglioramento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, perseguendo la realizzazione di una programmazione unitaria e integrata tra diversi settori di attività. Per raggiungere un così ambizioso traguardo si è pensato a uno strumento di programmazione, ma anche operativo, dal carattere innovativo, capace di interagire e dialogare con i documenti strategici e programmatori di ciascun ente.

In tale contesto, con il DL 9 giugno 2021 n. 80 (art. 6), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2021, n. 113, è stato introdotto nell'ordinamento il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)¹ – di durata triennale e aggiornamento annuale – con la finalità di "assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso".

* Funzionario del Comune di Perugia.

** Istruttore amministrativo contabile del Comune di Perugia.

¹ Obbligatorio per tutti i soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 con un organico superiore a 50 dipendenti, ad eccezione delle istituzioni educative di ogni ordine e grado, per le quali permane l'obbligo di adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione.

Lo stesso art. 6 del DL 80/2021 cit. stabiliva l’emanazione di due provvedimenti “attuativi”: uno, sancito dal comma 5, che prevedeva uno o più decreti del Presidente della Repubblica, con i quali sarebbero stati individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal PIAO e l’altro, disciplinato dal comma 6, che prevedeva l’adozione, con decreto ministeriale, di un “piano tipo” come strumento di supporto alle amministrazioni.

Con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del DPR n. 81 del 30 giugno 2022 e l’approvazione del DM n. 132 del 24 giugno 2022 si è quindi completato il quadro normativo relativo al Piano integrato di attività e organizzazione. In particolare: l’art. 1 del DPR n. 81/2022 prevede che, per le amministrazioni pubbliche con più di cinquanta dipendenti, sono soppressi – in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del PIAO – gli adempimenti inerenti ai seguenti piani:

- Piano dei fabbisogni di personale (PFP) e Piano delle azioni concrete (PAC);
- Piano per razionalizzare l’utilizzo delle dotazioni strumentali (PRSD);
- Piano della performance (PdP);
- Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT);
- Piano organizzativo del lavoro agile (POLA);
- Piano di azioni positive (PAP).

Il DM n. 132/2022 definisce il contenuto del Piano e fornisce lo schema-tipo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione del documento.

Il PIAO è suddiviso in 4 sezioni, ognuna delle quali è ripartita in sotto-sezioni, secondo la schematizzazione che segue:

- 1) Sezione 1 – Scheda anagrafica dell’amministrazione.
- 2) Sezione 2 – Valore pubblico, performance e anticorruzione:
 - 2.1 Valore pubblico.
 - 2.2 Performance.
 - 2.3 Rischi corruttivi e trasparenza.
- 3) Sezione 3 – Organizzazione, capitale umano:
 - 3.1 Struttura organizzativa.
 - 3.2 Organizzazione del lavoro agile.
 - 3.3 Piano del fabbisogno del personale.
- 4) Sezione 4 – Monitoraggio.

Le amministrazioni sono tenute ad adottare il Piano integrato di attività e organizzazione entro il 31 gennaio di ogni anno o, in caso di proroga per legge dei termini di approvazione dei bilanci di previsione, entro 30 giorni dalla data ultima di approvazione dei bilanci di previsione stabilita dalle vigenti proroghe².

² Cfr. art. 8, c. 2, del DM n. 132/2022, cit.

Il Piano è adottato dagli organi di indirizzo politico e, per le pubbliche amministrazioni che ne sono sprovviste, dagli organi di vertice in relazione agli specifici ordinamenti. Negli Enti locali il piano è approvato dalla Giunta³.

In caso di mancata adozione del PIAO entro i termini stabiliti, l'art. 10 del DM conferma quanto stabilito dall'articolo 6, c. 7, del DL 80/2021, prevedendo puntuali sanzioni⁴.

2. Il PIAO, strumento “flessibile” di programmazione integrata

Il PIAO è strumento di programmazione integrata, che supera la logica dei piani settoriali: esso nasce proprio dall'esigenza di semplificare e integrare un quadro composito e complesso, fatto di numerosi piani di programmazione, attraverso uno strumento unico e unitario, capace di ricomprenderli ma, soprattutto, di integrarli. Vuole essere mezzo per una maggiore e migliore razionalizzazione degli adempimenti amministrativi e per l'implementazione di una governance unitaria dell'ente, focalizzando l'attenzione sugli obiettivi e sui corrispondenti risultati (dunque, sulle effettive performance delle amministrazioni), avendo come fine ultimo la creazione di valore pubblico. La grande innovazione del Piano integrato è proprio la sua proiezione alla creazione di valore pubblico, inteso come “incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo”⁵.

Il PIAO è uno strumento utile a far dialogare in modo sinergico e coordinato ogni articolazione interna dell'ente, al fine di concorrere al raggiungimento di livelli elevati di benessere organizzativo interno ma anche collettivo e, quindi, esterno.

Spetta alla Giunta, nel contesto dell'ente Comune, la competenza e la responsabilità di costruire e adottare il PIAO, partendo necessariamente dagli obiettivi strategici, tratti dalle Linee di mandato e contenuti nei documenti

³ Cfr. art. 11 del decreto di cui sopra.

⁴ Nello specifico:

- divieto di erogare la retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano del fabbisogno, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti (articolo 10, comma 5, d.lgs. 150/2009);
- divieto di assunzioni di personale o conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati (articolo 10, comma 5, d.lgs. 150/2009);
- sanzione amministrativa da parte di ANAC da 1.000 a 10.000 euro, già prevista per la mancata approvazione del Piano anticorruzione e trasparenza (art. 19, comma 5, lettera b, DL 90/2014).

⁵ Cfr. art. 3 dello stesso DM cit.

di programmazione. Attraverso la definizione degli obiettivi della sezione Valore pubblico, l'ente trasferisce nel PIAO e nelle sue articolazioni la propria visione, che diviene strategia organizzativa e operativa. Tale processo assicura la coerenza tra gli indirizzi politici, la pianificazione finanziaria e la concreta operatività dell'Ente. Le azioni prodotte in esito a tale percorso, creeranno ricadute sia interne, ovvero sulla struttura organizzativa dell'ente, che esterne, cioè sulla collettività.

In questa prospettiva, in ragione della sua vocazione e funzione, il PIAO deve essere concepito e costruito come uno strumento di programmazione e attuazione intrinsecamente dinamico e "flessibile", capace di recepire e riflettere le modifiche che intervengono, sia nel contesto esterno all'ente (per es.: nuove normative, cambiamenti socio-economici, innovazioni tecnologiche, mutate esigenze dei cittadini e degli stakeholder ecc.), che nell'assetto e nelle funzioni interne alla struttura organizzativa (per es.: riorganizzazioni strutturali, nuove assegnazioni di funzioni, turnover del personale, implementazione di nuovi sistemi informatici ecc.), mantenendo comunque la coerenza con gli obiettivi strategici dell'ente.

Tale flessibilità è fondamentale per garantire che il PIAO rimanga uno strumento di programmazione e gestione strategica valido, pertinente ed efficace nel tempo, capace di guidare l'azione dell'ente verso il conseguimento dei suoi obiettivi in un contesto dinamico.

3. Il processo di riorganizzazione del Comune di Perugia

Nello scrivere questo breve contributo, il nostro ragionamento ha preso le mosse dall'osservazione di quanto concretizzatosi, in questi primi mesi dell'anno, nell'ente in cui lavoriamo, ossia il Comune di Perugia: il riferimento è al processo di riorganizzazione della macchina comunale.

Dallo scorso mese di febbraio, entrambe svolgiamo la nostra attività nell'Ufficio di segreteria/Direzione generale dell'ente; questa peculiare collocazione e l'insieme di attività e compiti a noi assegnati, ci hanno posto in una posizione favorevole per osservare il succedersi di tutte le fasi che hanno portato al completamento del percorso di riorganizzazione della struttura amministrativa; al contempo, abbiamo avuto la possibilità di operare a supporto del Segretario/direttore generale nell'aggiornamento del PIAO 2025-2027.

In virtù di ciò, ci è sembrato interessante accennare a quanto da noi osservato e farne occasione di approfondimento, cercando di delineare, in questo contesto, l'impatto che il processo di riassetto della struttura organizzativa del Comune di Perugia ha avuto sulla programmazione integrata del PIAO.

Nel giugno 2024, a Perugia si sono svolte le elezioni amministrative per il rinnovo della governance politica dell'ente: il risultato elettorale ha condotto alla proclamazione ufficiale della Sindaca Vittoria Ferdinandi, in data 25 giugno 2024. Con l'insediamento della nuova amministrazione, portatrice di una visione politica e di un programma di governo differente rispetto al passato, si è reso necessario un ripensamento dell'assetto organizzativo dell'ente comunale, per far sì che potesse essere maggiormente funzionale alla realizzazione delle Linee programmatiche di mandato 2024-2029⁶ e alle molteplici e complesse esigenze di una città in continuo cambiamento.

Tale processo si è sviluppato attraverso un percorso articolato e sfidante, caratterizzato da un lungo confronto con tutti soggetti interessati o coinvolti (sindacati e dipendenti) che ha preso le mosse con l'adozione, da parte del Consiglio comunale, dei *Criteri generali per l'organizzazione dell'ente*⁷. Sulla base di detti indirizzi, successivamente, la Giunta e la dirigenza, in relazione alle rispettive competenze, hanno operato le modificazioni organizzative necessarie e conseguenti.

Tra i criteri generali definiti dall'organo consiliare, che hanno orientato le scelte organizzative della nuova amministrazione, si evidenziano in particolare:

- *partecipazione delle cittadine e dei cittadini al governo aperto della città*, intesa come coinvolgimento attivo ai processi di governo per favorire la trasparenza, l'integrità e la responsabilità nei percorsi di crescita inclusiva della Città e come costante coinvolgimento delle comunità insediate per collaborare nell'individuazione tempestiva dei problemi, monitorare gli andamenti e proporre soluzioni;
- *semplificazioni per lo svolgimento delle pratiche burocratiche*: migliorare accessibilità, efficacia, trasparenza e qualità dei servizi pubblici per le cittadine e i cittadini e per le imprese del territorio, digitalizzando e integrando i servizi, nonché accompagnando l'utente lungo tutto il percorso di fruizione;
- *trasparenza e partecipazione attiva della cittadinanza come strumento di garanzia della legalità*: favorire l'accesso agli atti e rendere chiare le motivazioni delle scelte politico-amministrative assunte, anche promuovendo percorsi di open government, di cittadinanza monitorante e open data, in collaborazione con organizzazioni attive in questo campo;
- *valorizzazione del capitale umano*: valorizzazione di meriti e professionalità presenti nell'ente; la migliore distribuzione del personale nei vari

⁶ Approvate dal Consiglio comunale nella seduta del 27/9/2024.

⁷ V. deliberazione di Consiglio comunale n. 12 del 20/1/2025.

servizi e uffici sulla base delle competenze acquisite, favorendo il lavoro agile e la mobilità intersettoriale in una prospettiva non solo di efficienza, ma di benessere organizzativo.

Per affrontare la riorganizzazione della macchina comunale, l'amministrazione ha puntato molto su un approccio partecipativo interno, teso a valorizzare le competenze e l'esperienza di ogni singolo dipendente. A riprova di ciò, la Sindaca e il Segretario/direttore generale hanno invitato tutto il personale (dirigente e dipendente) a presentare le proprie idee, proposte e suggerimenti su come migliorare l'organizzazione e la qualità del lavoro nell'ente e, al contempo, il servizio reso ai cittadini. "Le proposte emerse, ricche di spunti concreti e pratici, hanno evidenziato il forte impegno e la volontà del personale di contribuire attivamente al cambiamento, suggerendo soluzioni che rispondano alle esigenze quotidiane e alle sfide organizzative"⁸.

Alcuni dei contributi pervenuti hanno suggerito proposte e spunti di riflessione interessanti e strettamente pertinenti al tema dell'organizzazione della macchina comunale in termini generali e complessivi: la fattibilità di tali proposte è stata attentamente valutata e molte di esse hanno trovato integrazione nel nuovo assetto organizzativo.

Il complesso processo di riorganizzazione del Comune di Perugia si è sviluppato sostanzialmente in due fasi, definite con provvedimenti della Giunta comunale, vista la competenza in materia attribuita a tale organo dalla normativa vigente⁹:

- **1^a fase – DGC n. 82 del 28 febbraio 2025.** La Giunta comunale ha definito le linee di intervento sull'assetto organizzativo per quanto attiene alle strutture apicali (Aree) e alle "Unità di coordinamento" in relazione ad ambiti strategici di intervento¹⁰.

⁸ Estratto della sintesi conclusiva (a firma del Segretario/direttore generale) del report su "Esiti del processo di partecipazione interna", alla cui redazione le autrici del presente saggio hanno collaborato.

⁹ Cfr. Testo unico degli Enti locali (TUEL) e Statuto comunale.

¹⁰ In particolare, le scelte organizzative adottate concernono:

- una maggiore aggregazione delle strutture per funzioni omogenee, con una distribuzione delle attività più razionale e funzionale al coordinamento e alla gestione integrata dei servizi;
- la razionalizzazione dei livelli apicali di coordinamento;
- un maggiore coordinamento interno da realizzare tramite Conferenza di dirigenti (costituita da tutti i livelli dirigenziali) e Comitato di direzione (quest'ultimo composto dai dirigenti apicali e presieduto dal direttore generale);
- l'individuazione di unità di coordinamento in relazione ad ambiti strategici di intervento che richiedono particolare sinergia e maggiore raccordo fra le diverse strutture dell'ente al fine di realizzare un sistema organizzativo connotato anche da uno schema a matrice

Ciò ha determinato l'individuazione di 5 aree di funzioni omogenee e precisamente:

- tre aree di “line”: Area Servizi alla persona; Area Governo del territorio e transizione al digitale; Area Opere pubbliche e mobilità;
- due aree di “staff” con funzioni trasversali rispetto a quelle delle altre strutture: Area Risorse; Area Affari generali;
- due strutture strategiche dirigenziali facenti capo direttamente alla Sindaca: Polizia locale e sicurezza urbana; avvocatura.

Con lo stesso atto, inoltre, sono state approvate le modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali, secondo i criteri oggetto di un precedente confronto con le rappresentanze sindacali della dirigenza.

- **2ª fase – DGC n. 108 del 14 marzo 2025.** La Giunta comunale, nel rispetto degli obblighi di informazione e confronto con le rappresentanze sindacali, previsti dalla contrattazione collettiva nazionale¹¹, ha completato la definizione del nuovo assetto organizzativo, con l'individuazione delle unità operative in cui si articolano le nuove aree e la rivisitazione dell'assetto delle posizioni di elevata qualificazione, in considerazione delle modifiche organizzative intervenute: tutto ciò in funzione delle esigenze di omogeneità, semplificazione e integrazione/coordinamento delle funzioni e delle attività attribuite alle strutture organizzative. Sono stati quindi approvati tutti i documenti inerenti alla definizione del nuovo assetto organizzativo del Comune di Perugia, concernenti:

- regolamento generale degli uffici e dei servizi – stralcio relativo all'organizzazione e alla dirigenza;
- schema generale di organizzazione;
- elenco delle posizioni di elevata qualificazione;
- metodologia per la graduazione delle posizioni dirigenziali del Comune di Perugia;
- organigramma.

Si evidenzia che il nuovo assetto organizzativo dell'ente sarà operativo a decorrere dal 7 aprile 2025.

che favorisca il coordinamento orizzontale su temi che, per loro natura, coinvolgono più centri di responsabilità;

- la valorizzazione della partecipazione e della comunicazione in tutti gli ambiti, come misure di orientamento di tutti i servizi verso il cittadino.

¹¹ Il nuovo assetto organizzativo è stato trasmesso alle rappresentanze sindacali ai fini dell'informativa prevista dall'art. 4, comma 5, del CCNL Area Funzioni locali del 16/7/2024 e dall'art. 4, comma 5, del CCNL relativo al personale del comparto funzioni locali del 16/11/2022, nonché al Comitato unico di garanzia (CUG).

4. Nuovo assetto organizzativo e PIAO: un adeguamento necessario

Il processo di riorganizzazione sopra descritto si è svolto in concomitanza (per ciò che attiene i tempi) con il percorso di predisposizione e aggiornamento del Piano integrato di attività e organizzazione 2025-2027. Osservando pertanto, in parallelo, lo sviluppo dei due percorsi, emerge all'evidenza un "disallineamento" nelle tempistiche di conclusione di detti processi e, in particolare:

- il termine per l'adozione e la pubblicazione del PIAO 2025-2027 è stato differito (per gli Enti locali) al 30 marzo 2025¹². Il Comune di Perugia, pertanto, nel rispetto della scadenza prefissata, ha proceduto all'approvazione di detto documento con deliberazione di Giunta comunale n. 133 del 31 marzo 2025 (primo giorno utile non festivo);
- il nuovo assetto organizzativo dell'ente, come sopra evidenziato, seppur definito già in data 14 marzo, diventerà, di fatto, operativo a decorrere dal 7 aprile 2025. Alla data di predisposizione del presente contributo, sono in corso le procedure di interpello per l'affidamento degli incarichi di dirigenza.

Quanto sopra richiamato fa notare come la necessità di approvare il PIAO per il triennio 2025-2027 nei termini suddetti ha inevitabilmente condotto alla sua predisposizione e adozione sulla base di una struttura organizzativa dell'ente che, a seguito della riorganizzazione, risulta formalmente superata. Tale "disallineamento" tra la configurazione organizzativa preesistente, assunta come riferimento per la stesura del piano (un lungo lavoro iniziato necessariamente prima) e il nuovo assetto, potrebbe potenzialmente inficiare la reale efficacia del PIAO per l'annualità corrente. Le previsioni e le misure contenute nel documento potrebbero, infatti, non corrispondere pienamente alla nuova distribuzione di competenze e responsabilità derivanti dalla riorganizzazione.

Di conseguenza, pare senz'altro opportuno intraprendere, nei prossimi mesi, un'attività di approfondimento e valutazione finalizzata all'individuazione di interventi mirati di adeguamento del PIAO 2025-2027. Questo processo di revisione si configura come fondamentale per garantire che lo strumento di programmazione integrata rispecchi in maniera piena e accurata il nuovo assetto organizzativo dell'ente.

¹² V. comunicato del presidente ANAC del 30/1/2025. La proroga della scadenza è conseguenza del differimento al 28 febbraio 2025 del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2025-2027 disposto dal decreto del ministro dell'Interno del 24 dicembre 2024 (GU del 3/1/2025).

Sebbene la solidità complessiva del PIAO approvato permanga inalterata, in quanto fondata sulle Linee programmatiche di mandato e sugli indirizzi strategici e operativi definiti nel DUP (documenti che costituiscono il quadro generale di riferimento, comunque valido) è pur vero che il Piano presenta una non piena sovrapponibilità e aderenza al nuovo impianto organizzativo, con particolare riferimento alle sezioni intrinsecamente legate alla definizione della struttura organizzativa e all'allocazione delle responsabilità.

L'intervento di adeguamento si renderà, pertanto, necessario soprattutto in relazione alla sezione 2 "Valore pubblico, performance, anticorruzione", al fine di assicurare una complessiva coerenza e rispondenza tra gli obiettivi strategici, gli obiettivi e gli indicatori di performance e la nuova distribuzione di ruoli e funzioni conseguente alla riorganizzazione. Parallelamente, le azioni di adeguamento dovranno favorire l'integrazione e il rafforzamento di un adeguato sistema di prevenzione della corruzione, anch'esso in linea con il rinnovato assetto organizzativo dell'ente. L'allineamento tra struttura organizzativa, obiettivi di performance e meccanismi di prevenzione è presupposto imprescindibile per promuovere un'amministrazione trasparente, efficiente e resiliente ai rischi di condotte illecite.

Un'attenzione particolare, pertanto, dovrà essere rivolta alla sotto-sezione 2.3, "Rischi corruttivi e trasparenza", dove la correlazione tra la struttura organizzativa comunale e l'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza assume un rilievo preponderante. Infatti, la modifica dell'assetto degli uffici e delle relative competenze e responsabilità impatta inevitabilmente sull'intero processo di gestione del rischio corruttivo, dalla mappatura dei processi alla valutazione e trattamento del rischio.

Occorrerà, quindi, procedere *in primis* a una nuova e attenta analisi dei processi lavorativi, nella consapevolezza che una mappatura completa ed esaustiva è basilare per la messa in atto di un sistema di gestione del rischio concretamente collegato alle specificità operative e organizzative dell'amministrazione e, pertanto, maggiormente rispondente agli obiettivi di prevenzione e mitigazione del rischio corruttivo cui il sistema stesso deve tendere.

5. Obiettivi di miglioramento della sotto-sezione 2.3 "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO 2025-2027 del Comune di Perugia

La nostra esperienza professionale come dirette collaboratrici del Segretario/direttore generale del Comune di Perugia ha rappresentato un'opportunità per osservare da vicino lo sviluppo delle dinamiche organizzative dell'Ente e i processi di programmazione che hanno portato all'approvazione

del PIAO 2025-2027. Da questo particolare punto di osservazione abbiamo avuto modo di approcciarci in maniera specifica alla tematica prospettata, relativa alle potenziali aree di miglioramento e implementazione della sotto-sezione 2.3 del PIAO “Rischi corruttivi e trasparenza”.

Lo studio e l’approfondimento compiuto ci hanno consentito di supportare il Responsabile della prevenzione della corruzione¹³ nella costruzione stessa del Piano anticorruzione. L’RPC, anche in esito alle riflessioni che ha inteso condividere con noi, ha ritenuto di inserire un nuovo paragrafo, alla Parte V del PTPCT, dal titolo “Individuazione obiettivi di miglioramento del piano”.

Dalla lettura di questo paragrafo, che di seguito riportiamo integralmente, emerge un quadro di iniziative, puntualmente declinate, pensate per rafforzare il sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza, integrandolo con il rinnovato assetto organizzativo dell’ente.

Come più volte sopra richiamato, il Comune di Perugia è stato interessato da un complesso processo di riorganizzazione: infatti, con deliberazione GC n. 108 del 14.03.2025, nel rispetto dei criteri generali approvati con deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 20/1/2025 e tenuto conto di quanto già disposto con la deliberazione GC n. 82 del 28/2/2025, è stato approvato il nuovo assetto organizzativo dell’ente, che sarà operativo a decorrere dal 7 aprile 2025. Ciò premesso, in coerenza con i documenti di programmazione e pianificazione dell’ente e in attuazione di quanto indicato da ANAC, circa l’opportunità che i piani di amministrazione contengano specifici obiettivi mirati al loro continuo e progressivo miglioramento, si prevede di integrare il presente Piano con nuove iniziative, di seguito esplicitate, che sono pensate per rafforzare l’efficacia delle misure anticorruzione.

Tali iniziative si inseriscono nel nuovo assetto organizzativo dell’amministrazione, che ne diventa pertanto il contesto di riferimento e il substrato operativo. Il processo di implementazione si articolerà nelle seguenti fasi:

- creazione di focus group con i dirigenti di Area, di UO e le EQ per l’analisi e la definizione di criteri aggiornati da utilizzare per procedere a una nuova attività di analisi del rischio, che appare quanto mai necessaria proprio in virtù del nuovo assetto ridefinito dalla riorganizzazione. Lo scopo sarà quello di addivenire a criteri di pesatura aggiornati e adeguatamente ridefiniti; criteri che sappiano restituire un quadro puntuale e realistico;
- avvio della revisione del processo di analisi del rischio complessivo delle aree, delle unità operative, e delle EQ, come ridefinite;
- in base alle risultanze di tali attività di analisi, verifica dell’adeguatezza delle misure di prevenzione specifiche già in essere e, eventualmente, implementazione, integrazione o correzione delle stesse. Il fine ultimo di tale attività è rendere

¹³ Ruolo rivestito dal Segretario generale. Si precisa, a riguardo, che nel Comune di Perugia le figure di Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile della trasparenza sono mantenute distinte.

sempre più efficaci tutti i presidi specifici posti dal Comune di Perugia ad argine contro i fenomeni corruttivi;

- conseguentemente, e in esito alle fasi su descritte, elaborazione di una specifica disciplina per il Comune di Perugia in riferimento alla rotazione tra le aree, le UO e le EQ;
- implementazione delle misure di miglioramento del processo di digitalizzazione del sistema di prevenzione dell'ente per una sua semplificazione. Le tecnologie legate alla digitalizzazione rappresentano indubbiamente una leva potente nella promozione della trasparenza e dell'integrità e possono, pertanto, costituire un efficace alleato per l'amministrazione nell'attuare la propria missione;
- infine, per superare il rischio dell'autoreferenzialità, potrà essere di utilità costruire interazioni e sinergie con le associazioni presenti sul territorio e con gli altri soggetti portatori di interessi sulle tematiche dell'integrità e della trasparenza.

Appare evidente che le indicazioni e gli spunti di lavoro sopra tratteggiati, funzionali al miglioramento progressivo e continuo delle misure di prevenzione e contenimento dei fenomeni corruttivi, dovranno necessariamente integrarsi con le azioni in materia di antiriciclaggio”.

4. Il Piano integrato di attività e organizzazione: la nuova prospettiva dell'anticorruzione funzionale al valore pubblico

di Alessandra De Nunzio*

1. Premessa: definizione e dimensioni del concetto di valore pubblico. Il ruolo e l'identificazione degli stakeholder

Il valore pubblico è un concetto multidimensionale che si riferisce al miglioramento del benessere economico, sociale, ambientale e sanitario di una collettività, rispetto alle condizioni di partenza. È un concetto relativo, che dipende dalle priorità e dai valori di una determinata società.

In senso stretto, il valore pubblico è l'impatto medio generato dalle politiche pubbliche sul livello di benessere complessivo di cittadini e imprese. In senso ampio, il valore pubblico può essere creato anche da altre organizzazioni, come le imprese private o le organizzazioni non profit.

Il valore pubblico può essere misurato in diversi modi, utilizzando indicatori quantitativi e qualitativi. Gli indicatori quantitativi possono misurare, per esempio, il PIL, il tasso di disoccupazione, l'indice di sviluppo umano, l'inquinamento ambientale ecc. Gli indicatori qualitativi possono misurare, per esempio, la soddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi pubblici, la coesione sociale, la qualità della vita ecc.

La creazione di valore pubblico diventa un obiettivo fondamentale per le pubbliche amministrazioni, responsabili della promozione del benessere della collettività e della tutela dei beni comuni.

Nel 2017 il concetto di valore pubblico viene introdotto nel ciclo della performance con le Linee guida n. 1/2017 del Dipartimento della Funzione pubblica, specificando che l'amministrazione realizza valore pubblico

* Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza dell'Università degli Studi di Perugia dall'1/8/2022, Responsabile dell'Area Programmazione strategica e operativa, Organi collegiali e qualità e Responsabile dell'Area Staff al Rettore.

“quando persegue un miglioramento congiunto ed equilibrato degli impatti esterni e interni delle diverse categorie di utenti e stakeholder, favorendo la possibilità di generarlo anche a favore di quelli futuri”.

La riforma introduce il compito per le pubbliche amministrazioni di misurare e rendicontare il valore pubblico creato dalle loro attività.

La performance organizzativa viene quindi valutata non solo internamente e quindi da un punto di vista di procedimenti interni ma anche esternamente dai cittadini poiché la generazione del valore pubblico deve avvenire anche con la partecipazione di chi poi subisce l’impatto delle politiche amministrative.

Al riguardo, il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, pur confermando nelle sue linee generali l’impianto originario del d.lgs. 150/2009 e in ossequio al principio di cui all’art. 118 della Costituzione, interviene a rafforzare il ruolo dei cittadini e utenti nel ciclo di gestione della performance e segnatamente nel processo di misurazione della performance organizzativa dell’amministrazione.

In particolare, l’art. 7 declina la partecipazione dei cittadini alla valutazione sotto due profili:

- soggettivo, sono protagonisti dei processi valutativi sia i cittadini che gli “utenti finali” dei servizi resi dall’amministrazione; a tali categorie vanno aggiunti tutti gli altri portatori di interesse (cd. stakeholder) in qualsiasi modo direttamente o indirettamente interessati all’operato dell’amministrazione; la partecipazione dei cittadini alla valutazione della performance organizzativa può avvenire anche “in forma associata”;
- oggettivo, l’ambito della valutazione concerne la qualità di tutte le attività istituzionali e tutte le prestazioni di servizi delle pubbliche amministrazioni.

Viene pertanto imposto alle amministrazioni un vero e proprio obbligo di favorire la “valutazione partecipata” e di predisporre sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione.

Il coinvolgimento di cittadini e utenti nel processo di valutazione della performance diventa funzionale al perseguimento delle finalità proprie dei sistemi di valutazione delle prestazioni (*performance management*), consentendo di misurare l’impatto delle politiche e dei servizi pubblici sulla collettività attraverso anche la loro percezione.

L’approccio partecipativo abbraccia tutto il ciclo della performance, dalla fase di programmazione fino a quella di valutazione.

La valutazione partecipativa è tesa a:

- migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici, tenendo conto dei reali bisogni dei cittadini grazie alle loro idee e suggerimenti;
- promuovere processi di innovazione amministrativa;

- mobilitare risorse e capitale sociale presenti sul territorio, attivando processi di cittadinanza attiva, responsabilizzando e motivando i cittadini per rafforzare la coesione sociale e il senso di appartenenza alla collettività;
- rafforzare la fiducia nelle istituzioni, anche attraverso il miglioramento della trasparenza e l'apertura verso l'esterno dell'operato dell'amministrazione pubblica;
- integrare il performance management nei processi decisionali, collegando realmente la valutazione alla pianificazione, migliorando l'uso delle informazioni di performance sia da parte dei dirigenti pubblici e dei politici, sia da parte dei cittadini.

La valutazione partecipativa dei servizi diventa un tassello fondamentale della catena del valore pubblico, al fine di accrescere il benessere della collettività.

Il Dipartimento della Funzione pubblica, avente funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance, con le linee guida n. 4/2019 ha fornito alle amministrazioni indicazioni metodologiche in ordine alle modalità attraverso le quali assicurare il coinvolgimento dei cittadini e utenti alla valutazione.

La creazione di valore pubblico è dunque un processo complesso che richiede la collaborazione di diversi attori, tra cui le pubbliche amministrazioni, le imprese private, le organizzazioni non profit e i cittadini.

Possiamo, pertanto, definire alcuni aspetti del valore pubblico:

- valore pubblico come beneficio per la comunità: in questo senso, il valore pubblico è creato dalle azioni delle pubbliche amministrazioni che migliorano il benessere dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholder;
- valore pubblico come risultato multidimensionale: il valore pubblico non è solo economico, ma anche sociale, ambientale e culturale;
- valore pubblico come processo partecipativo: il valore pubblico è creato attraverso la collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, i cittadini e gli altri stakeholder.

Si rende necessario a questo punto un breve approfondimento sulla definizione di cosa si intenda per stakeholder, in quanto la mappatura degli stessi costituisce un processo fondamentale per le pubbliche amministrazioni che desiderino creare valore pubblico. Il processo consiste nell'individuare e comprendere le esigenze, gli interessi e le aspettative delle parti interessate che sono influenzate dalle attività dell'amministrazione.

La maggior parte delle pubbliche amministrazioni considera stakeholder sia le persone o le organizzazioni che hanno un ruolo formale nelle attività dell'amministrazione, sia quelle che sono influenzate dalle sue attività, indipendentemente dal loro ruolo formale.

I criteri che possono essere utilizzati per identificare gli stakeholder della pubblica amministrazione sono molteplici e possono essere classificati in base a diversi fattori, come:

- la natura del rapporto con l'amministrazione: gli stakeholder possono essere identificati in base al tipo di rapporto che hanno con l'amministrazione, come dipendenti, cittadini, imprese, organizzazioni non governative ecc.;
- l'influenza sulle attività dell'amministrazione: gli stakeholder possono essere identificati in base all'influenza che possono esercitare sulle attività dell'amministrazione, come soggetti che possono fornire risorse, informazioni o supporto, o soggetti che possono ostacolare l'operato dell'amministrazione;
- l'interesse per le attività dell'amministrazione: gli stakeholder possono essere identificati in base all'interesse che possono avere per le attività dell'amministrazione, come soggetti che sono direttamente interessati ai servizi o ai prodotti offerti dall'amministrazione, o soggetti che sono interessati a partecipare al processo decisionale dell'amministrazione.

Le macro-categorie di stakeholder più rilevanti per le pubbliche amministrazioni sono:

- cittadini, utenti effettivi o potenziali dei servizi e beneficiari delle attività dell'amministrazione, in forma singola o associata;
- dipendenti pubblici e organizzazioni sindacali;
- fornitori di beni e servizi;
- imprese destinatarie dei servizi resi dall'amministrazione;
- altre amministrazioni;
- media e organi di informazione;
- utenti interni alla stessa amministrazione.

In relazione alle università esempi di valore pubblico possono essere i seguenti.

Nell'ambito della missione "Didattica", un esempio di valore pubblico da perseguire, collegato al benessere sociale, può essere quello della "Riduzione degli abbandoni agli studi da parte degli studenti" migliorando la qualità della vita accademica di uno studente (indicatore di impatto: percentuale di riduzione degli abbandoni) tramite la realizzazione delle seguenti strategie:

- potenziare le attività di orientamento in ingresso finalizzate a sostenere e affiancare gli studenti nella scelta del percorso universitario;
- revisionare l'offerta programmata e l'ordinamento dei corsi di studio critici;
- garantire agli studenti la possibilità di un tempestivo accesso al tirocinio per consentire la rapida conclusione della carriera;
- implementare nuovi spazi per la didattica e la ricerca e/o riqualificare i preesistenti;

- realizzare forme di sostegno economico agli studenti per gli spostamenti sui mezzi pubblici;
- riorganizzare le segreterie studenti;
- attuare la formazione di personale in tema di semplificazione e digitalizzazione dei processi amministrativi;
- implementare processi digitali di immatricolazione e di gestione delle carriere;
- favorire l'integrazione degli applicativi e delle banche dati dedicate;
- migliorare l'offerta di internazionalizzazione;
- inserimento nell'offerta formativa delle LM di corsi a scelta e/o seminari su argomenti specifici e funzionali all'inserimento nel mondo del lavoro.

In questo caso gli stakeholder sono gli studenti e le loro famiglie.

Altro esempio di obiettivo di valore pubblico può essere l'“Aumento del tasso di occupazione dei laureati” (indicatore di impatto: + percentuale di laureati), da perseguire attraverso le strategie di accompagnamento al mondo del lavoro, di rafforzamento delle azioni di internazionalizzazione.

In questa prospettiva, si moltiplicano anche gli stakeholder, includendo, accanto ai laureati e alle loro famiglie, anche il tessuto produttivo e l'intera società.

In materia di ricerca, si può richiamare per esempio “La realizzazione di un progetto di ricerca che porti a nuove scoperte scientifiche”, in cui la platea degli stakeholder si estende in maniera esponenziale andando ad abbracciare sia coloro che gestiscono, finanziano, promuovono e contribuiscono a vario titolo alla realizzazione del progetto sia coloro che subiscono gli effetti del progetto o sono influenzati dai risultati dello stesso.

2. Il PIAO e la struttura

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) è stato introdotto dall'articolo 6 del decreto legge del 9 giugno 2021, numero 80, successivamente convertito con modifiche dalla legge del 6 agosto 2021, numero 113. L'obiettivo principale del PIAO è garantire la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, migliorare i servizi offerti ai cittadini e alle imprese, nonché procedere a una continua e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi.

Il PIAO mira a integrare e sistematizzare varie prospettive e dimensioni programmatiche in un unico documento di pianificazione, tra cui il Piano integrato della performance, il Piano triennale dei fabbisogni di personale docente e tecnico-amministrativo, bibliotecario e CEL, il Piano triennale della forma-

zione, il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il Piano organizzativo del lavoro agile, il Piano triennale del lavoro agile e il Piano di razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche. Tutti questi aspetti sono orientati alla creazione di valore pubblico.

Il Piano integrato di attività e organizzazione, con una durata triennale e un aggiornamento annuale, definisce:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance, stabilendo il necessario collegamento tra la performance individuale e i risultati della performance organizzativa (Piano della performance);
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, inclusa la promozione del lavoro agile, insieme agli obiettivi formativi annuali e pluriennali (Piano e polo della formazione);
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne, compatibilmente con le risorse finanziarie riconducibili al Piano triennale dei fabbisogni di personale (Piano triennale dei fabbisogni di personale);
- gli strumenti e le fasi per garantire la piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, nonché per raggiungere gli obiettivi di contrasto alla corruzione (Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza);
- l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia e sulla base della consultazione degli utenti, insieme alla pianificazione delle attività, inclusa la graduale misurazione dei tempi effettivi di completamento delle procedure tramite strumenti automatizzati;
- le modalità e le azioni per realizzare la piena accessibilità alle amministrazioni, sia fisica che digitale, per i cittadini ultrasessantacinquenni e per i cittadini con disabilità;
- le modalità e le azioni per garantire il pieno rispetto della parità di genere, compresa la composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi (Piano di azioni positive).

Il legislatore ha pertanto scelto, tra l'altro e per quanto di interesse, di intervenire sull'impianto dei piani prevenzione della corruzione attraverso il loro assorbimento nel PIAO. Le funzioni di regolazione e di indirizzo del documento più ampio del PIAO sono del Dipartimento della Funzione pubblica (il DM 22 giugno 2022 del ministro per Pubblica amministrazione definisce i contenuti del PIAO e la struttura).

La logica sottostante è quella dell'“integrazione programmatica di tipo orizzontale”, che si traduce nella definizione programmatica armonica, in fase di progettazione dei contenuti, della struttura e delle modalità rappre-

sentative. L'obiettivo finale è l'“integrazione finalizzata” per generare valore pubblico. A tal fine, tutte le sezioni e sotto-sezioni, ivi inclusa la prevenzione della corruzione, devono essere programmate come elementi integrati di uno o più progetti finalizzati alla creazione di valore pubblico.

3. La performance funzionale alla creazione del valore pubblico

La programmazione integrata tra diverse prospettive programmatiche, volta a generare il valore pubblico, ha registrato notevoli stimoli con l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Con il DL 80/2021 il valore pubblico diventa il fulcro di tutti i piani confluiti nel PIAO.

Il PIAO si assume un compito ambizioso: definire, monitorare e misurare il valore pubblico generato dall'amministrazione nel perseguire le sue missioni istituzionali, garantendo la salute e il buono stato delle risorse umane ed economiche coinvolte. Il concetto di valore pubblico, come accennato, si riferisce al miglioramento complessivo del benessere della comunità, dei cittadini, delle imprese e degli stakeholder, affrontando diverse dimensioni del vivere individuale e collettivo, quali aspetti economici, sociali (occupazionali, giovanili), ambientali, sanitari ecc. Tali dimensioni devono essere affrontate attraverso strategie misurabili in termini di impatti (outcome).

La logica programmatica del PIAO, nel senso di creazione del valore pubblico, può essere sintetizzata nella formula: *più salute, meno rischi, più performance e quindi più valore pubblico*.

Il PIAO diventa quindi uno strumento chiave per arricchire la vita dei cittadini e delle imprese attraverso semplificazione, qualità programmatica, integrazione programmatica e miglioramento della velocità, quantità e qualità dei servizi. Questo, a sua volta, mira a promuovere il benessere della collettività e a cogliere nuove opportunità, come per esempio il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Coerentemente, il valore pubblico deve rappresentare il fine di ogni sforzo programmatico, e le performance devono orientarsi al miglioramento delle performance istituzionali, contribuendo così al miglioramento delle condizioni di vita dell'ente e dei suoi utenti interni ed esterni. Le performance vengono valutate in base al loro contributo individuale, organizzativo o istituzionale al valore pubblico.

La misurazione del valore pubblico deve inoltre avvenire attraverso indicatori di impatto, utilizzando, per esempio, gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030.

Per pianificare strategie capaci di produrre impatti positivi sul benessere individuale e collettivo, è essenziale che l'amministrazione conduca un'analisi accurata del contesto esterno e interno, identificando punti di forza e debolezza, minacce e opportunità, mediante un'indagine di tipo SWOT.

L'analisi SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*) è uno strumento strategico utilizzato per valutare la posizione competitiva di un'organizzazione, un progetto o un individuo. Consiste nell'identificare e valutare i punti di forza (*strengths*) e le debolezze (*weaknesses*) interni, nonché le opportunità (*opportunities*) e le minacce (*threats*) esterne. Quest'analisi fornisce una panoramica completa delle condizioni interne ed esterne che possono influenzare il raggiungimento degli obiettivi e aiuta a sviluppare strategie per capitalizzare sui punti di forza, affrontare le debolezze, sfruttare le opportunità e mitigare le minacce. In sostanza, l'analisi SWOT è uno strumento di pianificazione strategica che aiuta a prendere decisioni informate e a sviluppare un vantaggio competitivo.

Successivamente, tenendo conto di questo quadro di riferimento, l'amministrazione dovrebbe:

- programmare con attenzione gli obiettivi da raggiungere, le attività da svolgere e le risorse da utilizzare;
- monitorare attentamente i risultati conseguiti e le risorse utilizzate;
- valutare consapevolmente i contributi individuali (dirigenziali) e organizzativi (operativi e strategici) al conseguimento delle performance istituzionali.

La generazione del valore pubblico deve essere il risultato di un processo ciclico ben progettato e monitorato, seguendo la logica del ciclo di Deming, noto anche come PDCA (*plan, do, check, act*). Si tratta di un approccio sistemico per il miglioramento continuo dei processi e la gestione della qualità e comprende quattro fasi:

- pianificare (*plan*): vengono identificati gli obiettivi e i processi necessari per raggiungerli. Si svolge un'analisi approfondita delle situazioni attuali e si stabiliscono i passaggi necessari per raggiungere gli obiettivi desiderati;
- eseguire (*do*): vengono attuati i piani e le azioni definite nella fase di pianificazione. È il momento di mettere in pratica le strategie e i processi pianificati, raccogliendo dati e informazioni pertinenti lungo il percorso;
- verificare (*check*): si verifica l'efficacia delle azioni eseguite durante la fase di esecuzione. Si analizzano i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati. La raccolta di dati è essenziale per valutare la performance e determinare se si stanno raggiungendo gli obiettivi desiderati;
- agire (*act*): sulla base delle valutazioni effettuate nella fase di verifica, si intraprendono azioni correttive o di miglioramento. Se i risultati sono

soddisfacenti, si cercano modi per consolidare e standardizzare le buone pratiche. Se ci sono aree di insuccesso o inefficienza, si apportano modifiche al processo per migliorarne la performance.

Il ciclo PDCA, con la sua logica iterativa, promuove il miglioramento continuo attraverso l'apprendimento dagli errori, l'ottimizzazione dei processi e la realizzazione di obiettivi sempre più ambiziosi. Questa metodologia è ampiamente utilizzata nei settori della gestione della qualità, dell'innovazione e del miglioramento continuo ed è alla base del nuovo Modello c.d. AVA3 di "Accreditamento periodico della sede e dei Dipartimenti, dottorati di ricerca e CdS dell'ANVUR".

Una volta individuato l'obiettivo strategico, è quindi necessario identificarne gli attributi, il soggetto responsabile, gli indicatori di misurazione, la baseline, il target e la fonte dati. Le strategie devono successivamente essere declinate in obiettivi operativi organizzativi e individuali specifici.

Per creare valore pubblico, è essenziale inoltre rafforzare il ruolo di leadership dei dirigenti e motivare fortemente i dipendenti (in tal senso la direttiva del ministro della Pubblica amministrazione del 28 novembre 2023 "Nuove indicazioni in materia di valutazione della performance individuale"), garantendo la "salute" delle risorse per migliorare le performance organizzative specifiche (efficienza economico-finanziaria, gestionale, produttiva, temporale di efficacia quanti-qualitativa) e trasversali (semplificazione, digitalizzazione, piena accessibilità, pari opportunità ed equilibrio di genere). Questo sviluppo viene rappresentato concettualmente dalla c.d. "piramide del valore pubblico".

In sintesi, l'approccio al valore pubblico diventa leva per il cambiamento culturale della PA.

4. Integrazione del processo di gestione dei rischi di corruzione con quello di performance management

Il modello di prevenzione della corruzione, con l'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), perde la sua autonomia, diventando una sotto-sezione del piano stesso. Questa ristrutturazione agevola il collegamento dell'anticorruzione con il ciclo della performance, poiché il processo di adozione del piano richiede un dialogo obbligatorio tra le misure organizzative di prevenzione e gli obiettivi strategici e operativi in materia di performance.

La prevenzione della corruzione si integra pienamente nella gestione amministrativa per migliorare il funzionamento dell'amministrazione a bene-

ficio dei cittadini e delle imprese. Se le attività delle pubbliche amministrazioni sono orientate al raggiungimento del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza diventano essenziali per raggiungere questo obiettivo e contribuire alla creazione e protezione del valore pubblico, riducendo il rischio di erosione dovuto a fenomeni corruttivi.

In questa prospettiva, la prevenzione della corruzione diventa essa stessa una dimensione del valore pubblico, trasversale a tutte le attività volte a realizzare la missione istituzionale di un'amministrazione. Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa, con importanti ricadute sull'organizzazione sociale ed economica del Paese.

Un modello integrato di performance management e risk management si concretizza quando si orienta in forma sinergica il ciclo di performance management come leva di potenziamento del valore pubblico e il ciclo del risk management come leva di protezione del valore pubblico.

Per rendere efficace tale integrazione, è necessario che l'amministrazione conduca da subito un'attenta analisi del contesto esterno e interno. La prima analisi mira a valutare se le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente, culturale, sociale ed economico, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e le relative performance, programmati nella sotto-sezione "Performance" del PIAO, riducendo così il livello di valore pubblico creato.

La seconda analisi verifica se la struttura organizzativa possa influenzare l'esposizione al rischio corruttivo. Pertanto, è necessario effettuare una dettagliata mappatura dei processi sensibili, con particolare attenzione ai processi che influenzano maggiormente il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e le relative performance.

Nella fase di valutazione del rischio, l'amministrazione dovrà individuare tutti i rischi corruttivi, analizzarli e ponderare quelli che potrebbero maggiormente compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici e relative performance, riducendo così il livello di valore pubblico generato.

Al termine di quest'analisi complessiva, sarà possibile programmare nell'apposita sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO le misure di gestione (sia generali sia specifiche) dei rischi corruttivi individuati, ritenuti più efficaci per favorire il raggiungimento delle performance, e quindi più funzionali alle strategie di protezione e creazione di valore pubblico.

Per programmare al meglio le misure di gestione dei rischi corruttivi, diventa utile rispondere alle seguenti domande:

- Quali rischi potrebbero impedire di raggiungere l’obiettivo individuato e quanto sono prioritari (area e livello di rischio)?
- Quali misure per contenere i rischi o promuovere la trasparenza (misure di gestione)?
- Chi sarà responsabile della gestione dei rischi e della trasparenza (responsabile)?
- Entro quando attuare le misure di gestione dei rischi e della trasparenza (tempi)?
- Come si misurano il contenimento del rischio e la promozione della trasparenza (dimensione e formula della misura di gestione)?
- Da dove partiamo (baseline)?
- Qual è il traguardo atteso (target)?
- Dove sono verificabili i dati (fonti)?

5. Quali prospettive?

Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) rappresenta un passo fondamentale verso una profonda reinterpretazione dell’approccio anticorruzione. A differenza della legge n. 190/2012, che concepiva il piano anticorruzione esclusivamente come un sistema di prevenzione isolato dagli altri processi organizzativi delle pubbliche amministrazioni, la logica integrata del PIAO, introdotta dalla riforma del PNRR, ora favorisce la connessione tra diversi piani strategici e operativi. Questo approccio promuove la condivisione delle esigenze sottese alle diverse programmazioni, tutte orientate verso l’obiettivo comune del valore pubblico.

La prospettiva emergente del piano anticorruzione va oltre la mera prevenzione degli eventi corruttivi, orientandosi verso una fase di riflessione e ridimensionamento. Il piano perde autonomia e visibilità per diventare una sotto-sezione del PIAO, concentrando l’attenzione sulla strategia di buona amministrazione e sulla qualità complessiva dell’organizzazione, valutata dal punto di vista della sua salute organizzativa. In questo contesto, si perseguono contemporaneamente gli obiettivi di performance e di anticorruzione, con un focus più approfondito su ambiti funzionali specifici.

Conseguenza di questa prospettiva è quella che una PA potrebbe anche decidere di non valorizzare una misura di prevenzione perché altrimenti, se applicata, potrebbe essere idonea a compromettere il raggiungimento degli obiettivi operativi specifici. In questo senso, la pianificazione integrata diventa uno strumento propriamente “politico” di un’amministrazione tesa a concentrare l’attenzione sul raggiungimento di alcuni obiettivi di valore pub-

blico, rinunciando a prevenire in modo sistematico specifici rischi, nell’ottica sempre più forte di una “selettività delle misure”.

In questa nuova prospettiva, è importante segnalare un possibile rischio legato all’applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici: l’esercizio della maggiore discrezionalità amministrativa, valorizzata dal d.lgs. n. 36 anche sulla base dei principi enunciati in premessa, implica la necessità per le PPAA di prevedere misure di gestione del rischio corruttivo sotto forma di auto-vincoli. Questi auto-vincoli sono cruciali per contenere il rischio insito nel carattere discrezionale delle decisioni, considerato, su sollecitazione di ANAC, un possibile indicatore di rischio corruttivo. Questo aspetto è rilevante considerando che l’attività di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici è qualificata come un’“area di rischio generale” dalla disciplina anticorruzione.

Bibliografia

- Bifulco L., Guarini M. (2022), *Il valore pubblico nella pubblica amministrazione*, Carocci, Roma.
- Bonomi A., Degli Esposti G. (2020), *Valore pubblico e pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Carloni E. (2022), “Dove va l’anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190”, *Istituzioni del Federalismo*, 2, pp. 303-321.
- Carloni E. (2022), “L’anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR”, *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 641-665.
- Carloni E. (2023), *Atti del corso di formazione UNIPG, PIAO: programmazione integrata e qualità*, 28/11.
- Carloni E. (2023), *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna.
- Carloni E., Nieli A. (2022), “Bagliori al tramonto. I piani di prevenzione della corruzione tra potenzialità e ridimensionamento”, *Istituzioni del Federalismo*, 1, pp. 117-153.
- Cefola G., Cefola A. (2021), *Valore pubblico e innovazione nella pubblica amministrazione*, Nuova Cultura, Roma.
- Cepiku D. (2018), *Strategia performance amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Deidda Gagliardo E. (2015), *Il valore pubblico, la nuova frontiera delle performance*, RIREA, Roma.
- Deidda Gagliardo E., Gobbo G., Ievoli R., Papi L. (2021), “L’integrazione tra performance, anticorruzione e trasparenza”, in C. Contessa, A. Ubaldi (a cura di), *Manuale dell’anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Piacenza, pp.1-31.
- Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2021), “Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico”, *Rivista italiana di public management*, 4, 2, pp. 196-236.

- Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida per il Piano delle performance Ministeri n. 1/2017*.
- Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche n. 4/2019*.
- Fantini S., Simonetti H. (2023), “Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine (d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36)”, *Il Foro Italiano, Gli speciali*, 1.
- Merenda F. (2023), “Il sistema anticorruzione italiano nella prospettiva dell’integrità pubblica. Considerazioni e possibili sviluppi a oltre dieci anni dall’adozione della legge n. 190/2012”, *Ceridap*, 4, pp. 47-98.
- Palermo A. (2011), “Performance management e risk management: due percorsi convergenti per la creazione di valore pubblico”, in Autorità nazionale anticorruzione (a cura di), *Performance management e anticorruzione: verso un’integrazione strategica*, Roma.
- Piano nazionale anticorruzione 2022 dell’Autorità nazionale anticorruzione.*
- Pioggia A. (2023), *Atti del corso di formazione UNIPG*, Giornata della trasparenza, 7/11.
- Ponti B. (2022), “Le diverse declinazioni della ‘buona amministrazione’ nel PNRR”, *Istituzioni del Federalismo*, 2, pp. 401-418.
- Ponti B. (2023), *Atti del corso di formazione UNIPG*, *PIAO: programmazione integrata e qualità*, 28/11.
- Proietti M., Sciarra E. (2023), “PIAO: ‘layer of bureaucracy’ o strumento per la creazione di valore pubblico?”, *NT+Diritto Sole 24Ore*, 7/11.

5. Il PIAO e la prevenzione della corruzione e la trasparenza quali dimensioni per la creazione e protezione del valore pubblico nell'ambito dei servizi sociali comunali

di Elena Lusena*

1. Introduzione

L'Italia, al pari degli altri Paesi europei, è stata investita, negli ultimi anni, da una serie di eventi eccezionali: dalla pandemia da COVID-19 al ritorno nel 2021 di tensioni inflazionistiche, fino ad arrivare nel febbraio 2022 all'invasione russa dell'Ucraina per giungere all'attuale conflitto armato tra Israele e Hamas.

In questo contesto, inedito per la concomitanza di eventi diversi ed eccezionali, quindi assai difficile da affrontare, l'operato delle amministrazioni pubbliche è stato fortemente condizionato dagli eventi appena citati: sono cambiate agende, priorità, obiettivi, strumenti e tempistiche.

A uno sfondo di tale complessità e gravità si è poi affiancata però la grande opportunità offerta dal Next Generation EU, un grande piano su scala europea frutto di decisioni tempestive e lungimiranti assunte dall'UE fin dalla seconda metà del 2020, di cui l'Italia è stata una delle prime beneficiarie.

La Commissione Europea ha chiesto all'Italia nelle sue raccomandazioni una riforma della pubblica amministrazione ritenuta necessaria per rafforzare gli interventi di semplificazione e, in modo particolare, per rafforzare le misure di carattere organizzativo (reclutamento, valutazione della performance, governance), indispensabili per realizzare non solo in maniera efficace i programmi di riforma, ma anche per fornire beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

* Dirigente del Comune di Nettuno (RM). L'elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturati nel Master di secondo livello EXPACT – “Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza”, erogato dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, edizione 2021-2022.

Il PNRR rappresenta il disegno strategico individuato dall'Italia per intraprendere un percorso di sviluppo durevole e sostenibile, basato sulla modernizzazione della pubblica amministrazione, sul rafforzamento del sistema produttivo, sul potenziamento del welfare e dell'inclusione sociale. In questo senso, il Piano rappresenta un'occasione imperdibile di sviluppo per il Paese, in quanto comprende un ambizioso progetto di riforme e un programma di investimenti senza precedenti. Un siffatto disegno strategico di lungo periodo, ma da attuarsi in un tempo breve (cinque anni), non senza complessità di natura amministrativa, tecnica e di contesto, comporta necessariamente la partecipazione attiva di tutto il sistema istituzionale e dell'apparato amministrativo nelle sue diverse articolazioni centrali e territoriali.

Nell'intento di raggiungere l'indispensabile obiettivo di dare corso a un'ulteriore fase di riforma della PA, tra gli atti di semplificazione, è stato adottato il DL n. 80 del 9 giugno 2021, convertito con L. 113 del 6 agosto 2021, "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficientamento della giustizia" (c.d. decreto reclutamento), contenente il piano di riforma e potenziamento del lavoro nella PA, e che ha introdotto all'art. 6 il "Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

Il PIAO è il documento con cui il legislatore ha inteso riformare gli atti di programmazione della PA, in un'ottica di semplificazione, integrando in un unico documento di programmazione e governance, una serie di Piani che le amministrazioni sono tenute a predisporre e ad aggiornare annualmente. In particolare il Piano si pone un duplice obiettivo:

- integrare gli atti di programmazione in una prospettiva strategica unitaria;
- orientare i sistemi di programmazione (e rendicontazione) anche verso la misurazione degli outcome e del valore pubblico generato.

Qual è allora la vera innovazione del PIAO, considerato che per il resto parliamo di contenuti che già conosciamo, il kit degli strumenti normativi e metodologici che sono stati elaborati dal Dipartimento della Funzione pubblica, dall'ANAC e che esistono già? Cosa è cambiato con il PIAO? Secondo quale logica devono integrarsi i piani che devono essere contenuti nel PIAO? Come le misure di prevenzione della corruzione interagiscono con il PIAO? Quale ruolo svolgono le misure anticorruzione nella generazione del valore pubblico? Come è stata approcciata la programmazione integrata del PIAO e calata in un ambito quale quello dei servizi sociali di un Ente locale?

Per rispondere a questi interrogativi è stato indagato il quadro normativo di riferimento del PIAO, focalizzandosi sulle sue funzioni specifiche e sulla sua integrazione nei processi decisionali e operativi dell'amministrazione pubblica, il suo orientamento al valore pubblico, le condizioni di integrazio-

ne con performance, anticorruzione e politiche di organizzazione e risorse umane in stretto raccordo con la programmazione finanziaria, per poi andare ad analizzare le misure anticorruzione come presidio e difesa del valore pubblico in termini di miglioramento nella fiducia dei cittadini, nell'efficienza amministrativa e nella qualità dei servizi pubblici in particolare in ambito sociale: come si passa da una programmazione come adempimento, a una riflessione sul reale utilizzo di questo nuovo strumento di programmazione integrata funzionale alla creazione di valore e al miglioramento del benessere dei cittadini.

2. PIAO e l'orizzonte del valore pubblico

Il PIAO costituisce un tassello fondamentale della più ampia riforma delle pubbliche amministrazioni attesa da anni e ora non più procrastinabile: le PA possono essere volano del rilancio italiano laddove siano capaci di semplificare le loro architetture programmatiche, migliorare l'adeguatezza del cruscotto informativo, integrare le diverse viste programmatiche e, soprattutto, finalizzare queste ultime verso la direzione comune del miglioramento del benessere complessivo (economico, sociale, ambientale, sanitario ecc.) del proprio pubblico di riferimento, ovvero renderle funzionali alla generazione di valore pubblico.

Il quadro normativo-istituzionale sulla programmazione delle PA italiane si è iper-specializzato a partire dagli anni Novanta, dando vita a silos programmatici tra loro indipendenti, caratterizzati da strumenti farraginosi e ridondanti di informazioni inutili e sovrapponibili: la programmazione economico-finanziaria (bilancio preventivo); la programmazione delle performance; il Piano delle azioni positive; il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza; il Piano delle azioni concrete; il Piano organizzativo del lavoro agile; il Piano triennale del fabbisogno di personale e il Piano della formazione.

Alcune innovative spinte all'integrazione delle performance e dell'anticorruzione erano state affidate alle indicazioni metodologiche provenienti sia dal DFP (Linee guida 2017-2020 e paper 2021 sull'integrazione tra performance management e risk management), sia dall'ANAC (PNA 2019 e Orientamenti la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022), entrambe finalizzate verso l'orizzonte comune della creazione e della protezione del valore pubblico.

Nel ricordare che il PIAO è strutturato in quattro sezioni: Scheda anagrafica dell'amministrazione, Valore pubblico, performance e anticorruzione,

Organizzazione e capitale umano e Monitoraggio, è preliminare partire dalla consapevolezza che le PA possono essere volano di sviluppo laddove migliorino la propria capacità di programmazione.

In tale direzione, la sfida del PIAO si concretizza, per ogni PA, nell'evitare la logica adempimentale e riducendosi ad adottare un Piano come sommatoria di piani indipendenti, nel non accontentarsi di creare un Piano solo coordinando piani già esistenti, ma nel provare a liberare la programmazione dalle zavorre burocratiche, puntando verso l'orizzonte del miglioramento del benessere delle proprie comunità di riferimento, lavorando per un Piano integrato finalizzato alla creazione di valore pubblico.

La sfida consiste, in sintesi, nel progettare, predisporre e approvare un PIAO di qualità, nelle sue tre componenti costitutive: qualità del documento, qualità dei soggetti coinvolti nella sua predisposizione e qualità del processo di predisposizione.

La qualità del documento si traduce nella semplificazione della propria architettura programmatica, nel selezionare poche priorità programmatiche, nell'adequare il cruscotto obiettivi-indicatori, nell'integrazione delle programmazioni verticali (mandato, strategico, operativo) e orizzontali (performance, anticorruzione e trasparenza, bilancio) e nel finalizzare queste ultime verso la direzione comune del miglioramento del benessere complessivo del proprio pubblico di riferimento, ovvero verso la generazione di valore pubblico.

La qualità dei soggetti che predispongono il PIAO va ricercata nella partecipazione da parte dei responsabili delle varie sezioni e sotto-sezioni del PIAO, nonché dei responsabili della comunicazione, della digitalizzazione, della semplificazione ecc., nella partecipazione da parte dei responsabili degli obiettivi di valore pubblico e in ultimo nella partecipazione da parte di utenti e stakeholder, soprattutto nella fase di definizione degli obiettivi prioritari di valore pubblico.

La qualità del processo consente di rifuggire la logica adempimentale e di basare le fasi programmatorie partendo da un'unica analisi strategica del contesto esterno e interno e dalla mappatura e il coinvolgimento degli stakeholder.

Il PIAO è lo strumento tramite cui programmare in modo integrato le performance attese e le misure di gestione dei rischi corruttivi, a partire dalla cura della salute organizzativa e professionale dell'ente, in modo funzionale alle strategie di creazione e protezione del valore pubblico: in un'unica formula: *+ salute → - rischi → + performance → + valore pubblico*.

Ecco che il PIAO potrebbe essere declinato secondo il seguente flusso di domande guida:

- **Sotto-sezione valore pubblico:** Quale valore pubblico per i nostri utenti e stakeholder, ovvero quali prospettive e livello di benessere? Quali stra-

tegie per favorire la creazione e la protezione del valore pubblico atteso e quali indicatori di impatto per misurarlo, alla luce del contesto esterno e interno in cui opera l'ente?

- **Sotto-sezione Performance:** Quali obiettivi operativi e relativi indicatori di performance, funzionali alle strategie di creazione del valore pubblico atteso?
- **Sotto-sezione Anticorruzione:** Quali misure di gestione dei rischi e della trasparenza e relativi indicatori, funzionali alle strategie di protezione del valore pubblico atteso?
- **Sotto-sezione Organizzazione:** Quali azioni di sviluppo organizzativo, con focus sul Lavoro Agile, funzionali agli obiettivi specifici attesi e alle misure di gestione dei rischi e della trasparenza programmate e, in ultima istanza, alla creazione e protezione del valore pubblico?
- **Sotto-sezione Capitale umano:** Quali azioni professionali per soddisfare il fabbisogno di personale e quali azioni formative per colmare il gap di competenze funzionali agli obiettivi specifici attesi e alle misure di gestione dei rischi e della trasparenza programmate e, in ultima istanza, alla creazione e protezione del valore pubblico?

Se i contenuti e le modalità di predisposizione delle sotto-sezioni performance, anticorruzione e trasparenza, organizzazione e capitale umano sono ampiamente conosciuti e disciplinati da normative, linee guida, PNA ecc., è altrettanto innegabile che la sotto-sezione valore pubblico rappresenta l'innovazione sostanziale.

Il valore pubblico, entrato recentemente con forza nel dibattito sulla riforma della PA, può essere definito come l'incremento del benessere reale (economico, sociale, ambientale, culturale ecc.) che si viene a creare presso la collettività e che deriva dall'azione dei diversi soggetti pubblici, che perseguono questo traguardo mobilitando al meglio le proprie risorse tangibili (finanziarie, tecnologiche ecc.) e intangibili (capacità organizzativa, rete di relazioni interne ed esterne, capacità di lettura del territorio e di produzione di risposte adeguate, sostenibilità ambientale delle scelte, capacità di riduzione dei rischi reputazionali dovuti a insufficiente trasparenza o a fenomeni corruttivi).

È interessante sottolineare la bidimensionalità presente nella definizione: il valore pubblico non fa solo riferimento al miglioramento degli impatti esterni prodotti dalle pubbliche amministrazioni e diretti ai cittadini, utenti e stakeholder, ma anche alle condizioni interne all'amministrazione presso cui il miglioramento viene prodotto (risorse interne).

In tempi di risorse economiche scarse e di esigenze sociali crescenti, una PA crea valore pubblico quando riesce a utilizzare le risorse a disposizione

in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze del contesto sociale (utenti, cittadini, stakeholder in generale). Le esperienze di questi ultimi decenni (in cui si è passati da comportamenti totalmente orientati al consenso sociale a comportamenti caratterizzati da un'economicità spinta, i tagli lineari alla spesa pubblica) dimostrano che la generazione di valore pubblico si realizza grazie a un mix equilibrato di economicità e socialità, in cui si ponga una forte attenzione alle modalità con cui la PA riesce a gestire le proprie risorse.

Un eminente studioso del tema, il professor Deidda Gagliardo, in un suo recente scritto, ha giustamente messo in evidenza che “il concetto di valore pubblico dovrebbe guidare quello della performance dell'Ente, divenendone la stella polare sia in fase di programmazione che di misurazione e di valutazione e ponendosi, quindi, come una sorta di “meta-indicatore” o “performance delle performance”. Il valore pubblico, dunque, non s'inventa ma si progetta: non può essere il frutto di una contingenza fortunata o casuale, ma il risultato di un processo razionalmente e pragmaticamente progettato, governato e controllato. Questo significa adottare una serie di strumenti specifici, coerenti con questa finalità, a partire dal cambiamento degli assetti interni per giungere agli strumenti di interazione strutturata con le entità esterne all'amministrazione.

In tale prospettiva, il valore pubblico si crea programmando obiettivi operativi specifici e relativi indicatori performance di efficacia quanti-qualitativa e di efficienza economico finanziaria, gestionale, produttiva, temporale (performance individuale) e obiettivi operativi trasversali (performance organizzativa) come la semplificazione, la digitalizzazione, la piena accessibilità, le pari opportunità e l'equilibrio di genere, funzionali alle strategie di generazione del valore pubblico.

Il valore pubblico deve consentire alle amministrazioni di mettere a sistema le performance per finalizzarle verso lo scopo del mantenimento delle promesse di mandato (performance istituzionali) e del miglioramento delle condizioni di vita dell'ente e dei suoi utenti e stakeholder. Il concetto di valore pubblico può rappresentare il senso della performance e questa dovrebbe essere valutata per il contributo individuale, organizzativo o istituzionale al valore pubblico.

Un ente genera valore pubblico, migliorando il livello di benessere sociale ed economico degli utenti e degli stakeholder, quando:

- i servizi che eroga impattano positivamente sul benessere dei destinatari diretti e indiretti degli stessi (impatto);
- i risultati che ottiene in termini di quantità e qualità (efficacia) sono orientati al miglioramento positivo dell'impatto;

- impiega in modo sostenibile e tempestivo (efficienza) le risorse umane, economico-finanziarie e strumentali per il miglioramento positivo degli impatti;
- il miglioramento positivo degli impatti non si rivolge solo all'esterno ma anche all'accrescimento della salute delle risorse tangibili e intangibili interne (stato delle risorse).
- i risultati conseguiti e i comportamenti tenuti dai singoli (performance individuale) sono funzionali alla realizzazione della performance organizzativa e al miglioramento positivo degli impatti.

Per creare valore pubblico non basta erogare servizi di qualità (output), ma è necessario anche migliorare le condizioni di vita della collettività amministrata (outcome) e contribuire al benessere complessivo del Paese (impatto), salvaguardando nel contempo le condizioni di sopravvivenza e sviluppo dell'ente (input).

L'implementazione del valore pubblico comporta diverse sfide per le pubbliche amministrazioni, che devono adottare un nuovo approccio alla programmazione, alla misurazione, alla valutazione e alla rendicontazione del loro impatto sul benessere della società. Alcune di queste sfide sono:

- la necessità di allineare le missioni, le strategie e le azioni delle pubbliche amministrazioni con gli obiettivi di valore pubblico, sia a livello nazionale che internazionale, come per esempio i BES o gli SDGs;
- la necessità di selezionare gli indicatori di input, output, outcome e impatto più adeguati, coerenti e aggiornati, per misurare il valore pubblico in modo oggettivo, affidabile e comparabile;
- la necessità di attribuire il valore pubblico alle azioni delle pubbliche amministrazioni, isolando gli effetti delle stesse dalle altre variabili che influenzano il benessere della società, e valutando il rapporto tra i costi e i benefici delle stesse;
- la necessità di governare il valore pubblico in modo efficace ed efficiente, coordinando le diverse pubbliche amministrazioni e i diversi livelli di governo, e coinvolgendo i cittadini e gli altri stakeholder nella definizione, nella condivisione e nella valutazione del valore pubblico.

Coinvolgere i cittadini nella definizione e valutazione del valore pubblico è una sfida importante per le pubbliche amministrazioni, che richiede di adottare strumenti e metodi adeguati. Alcune possibili modalità di coinvolgimento sono:

- la consultazione dei cittadini, che consiste nel raccogliere le opinioni, le aspettative e le preferenze dei cittadini su un tema o un progetto di interesse pubblico, attraverso sondaggi, questionari, interviste, focus group ecc. La consultazione permette di integrare l'azione amministrativa con il

punto di vista dei cittadini, ma non prevede una vera e propria interazione tra le parti;

- la partecipazione dei cittadini, che consiste nel coinvolgere attivamente i cittadini nella definizione, nella realizzazione e nella valutazione di un’azione o di un servizio pubblico, attraverso processi deliberativi, assemblee, forum, laboratori ecc. La partecipazione permette di creare una relazione di collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini, ma richiede una maggiore disponibilità di tempo, risorse e competenze;
- la co-produzione dei cittadini, che consiste nel far svolgere ai cittadini un ruolo attivo e responsabile nella produzione e nella gestione di un bene o di un servizio pubblico, attraverso forme di auto-organizzazione, volontariato, mutualismo ecc. La co-produzione permette di sfruttare le risorse e le capacità dei cittadini, ma richiede una forte motivazione e fiducia reciproca tra le parti.

3. L’integrazione del Piano anticorruzione e PIAO: la strategia delle misure anticorruzione a presidio del valore pubblico

Con l’entrata in vigore della legge n. 190/2012 (c.d. “legge Severino”), recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione, la pianificazione nazionale in materia ha messo in luce come un sistema di contrasto alla corruzione, soprattutto se riguardato nella sua dimensione preventiva, per essere efficace richieda l’adozione di un approccio “integrato”, nel senso che l’anticorruzione, proprio per il carattere sistemico delle sue numerose componenti, debba integrarsi con altri strumenti, come – in primo luogo – quelli che presiedono all’organizzazione della pubblica amministrazione, nella consapevolezza che le relative basi conoscitive e metodologie possano rafforzare gli “anticorpi” del sistema amministrativo in grado di intercettare e neutralizzare il rischio di eventi criminali. Si tratta, in particolare, di un’integrazione tra sistemi e cicli di miglioramento della performance con quelli di contrasto al fenomeno corruttivo.

È a partire dal PNA 2019 che essa acquista un rilievo davvero centrale: l’ANAC, infatti, nella parte dedicata ai PTPCT, individua quale specifico principio-guida di carattere metodologico per la predisposizione dei piani triennali quello della “integrazione”, chiamando per esempio le amministrazioni a includere negli strumenti del ciclo della performance i processi e le attività poste in essere per attuare le misure previste nel PTPCT in qualità di obiettivi e indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione.

Le osservazioni che precedono si rivelano di particolare attualità alla luce delle nuove previsioni normative che impongono oggi alla grande maggioranza delle pubbliche amministrazioni la necessità di collocare la strategia di contrasto alla corruzione all'interno del nuovo PIAO, che dovrebbe dare una risposta efficace a quell'esigenza d'integrazione che la pianificazione nazionale anticorruzione ormai da anni rileva.

Un unico piano, dunque, all'interno del quale devono ora confluire tanto la strategia di contrasto alla corruzione quanto altri strumenti diversi da questa e tra loro, ma uniti dal minimo comune denominatore della produzione di "valore". Abbiamo già detto di come la riforma voluta dal c.d. "decreto reclutamento" del 2021, per la parte relativa al PIAO, ruoti intorno a un obiettivo fondamentale: la creazione di "valore pubblico", concetto che per la prima volta trova ingresso in un provvedimento normativo.

Porre al centro questo obiettivo significa ritenere che il miglioramento della performance delle pubbliche amministrazioni non debba essere fine a se stesso, ma debba piuttosto portare a un equilibrato innalzamento dei livelli di benessere di utenti e stakeholder sotto il profilo economico, sociale, ambientale e sanitario. Questa visione è pienamente condivisa dall'ANAC, come emerge del PNA 2022, approvato con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, che privilegia una nozione ampia di valore pubblico.

ANAC sostiene che "la prevenzione della corruzione è dimensione del valore pubblico e per la creazione di valore pubblico e ha natura trasversale a tutte le attività volte alla realizzazione della missione istituzionale di un'amministrazione".

Nel prevenire fenomeni di cattiva amministrazione e nel perseguire obiettivi di imparzialità e trasparenza, la prevenzione della corruzione contribuisce, cioè, a generare valore pubblico, riducendo gli sprechi e orientando correttamente l'azione amministrativa. In altre parole, le misure di prevenzione e per la trasparenza sono a protezione del valore pubblico ma esse stesse produttive di valore pubblico e strumentali a produrre risultati sul piano economico e su quello dei servizi, con importanti ricadute sull'organizzazione sociale ed economica del Paese.

La corretta ed efficace predisposizione di misure di prevenzione della corruzione contribuisce a una rinnovata sensibilità culturale in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire quotidiano delle amministrazioni, ma sia essa stessa considerata nell'impostazione ordinaria della gestione amministrativa per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese.

ANAC sostiene che, se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della

corruzione e per la trasparenza sono essenziali per conseguire tale obiettivo e per contribuire alla sua generazione e protezione mediante la riduzione del rischio di una sua erosione a causa di fenomeni corruttivi. Per favorire la creazione di valore pubblico, un'amministrazione dovrebbe prevedere obiettivi strategici, che riguardano la prevenzione della corruzione e la trasparenza, quali per esempio:

- rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR;
- revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal Codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi);
- promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza e imparzialità dei processi di valutazione);
- incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli stakeholder, sia interni che esterni;
- miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente";
- miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno;
- digitalizzazione dei processi dell'amministrazione;
- individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli stakeholder all'elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione;
- incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza tra il personale della struttura dell'ente;
- miglioramento del ciclo della performance in una logica integrata (performance, trasparenza, anticorruzione);
- consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della performance;
- integrazione tra sistema di monitoraggio della sezione del PIAO e sistemi di controllo di gestione.

Nel suo nuovo piano nazionale, ANAC considera la riforma che ha introdotto il PIAO del tutto coerente con queste esigenze, soprattutto nella parte in cui prevede un'integrazione dei sistemi di risk management con i sistemi di pianificazione, programmazione, valutazione e controllo interno delle amministrazioni, volta a migliorare la qualità dell'agire delle amministrazioni massimizzando l'uso delle loro risorse.

Se nella sotto-sezione "Valore pubblico" si delinea "l'orizzonte dell'amministrazione" inteso come strategia da perseguire per creare e/o proteggere valore pubblico, mentre nella sotto-sezione "Performance" e nella sezione

“Organizzazione e capitale umano” si identificano rispettivamente “le leve per creare valore pubblico” e i “presupposti per creare valore pubblico”, la sezione dedicata all’anticorruzione contiene la “leva di protezione” del valore pubblico dai rischi di una sua diminuzione o mancata realizzazione, dovendo pertanto prevedere misure di gestione dei rischi corruttivi che siano funzionali a proteggere le performance attese e il valore pubblico che s’intende creare.

È questa specifica funzione che dovrebbe fungere da guida per l’integrazione di tale sezione con le altre parti del piano, affinché si realizzi anche un reciproco beneficio per le stesse.

Tale impostazione produce evidenti conseguenze sulla stessa definizione di corruzione, che per questa via supera la frontiera della maladministration, già raggiunta dalla “legge Severino”, per approdare a un nuovo significato.

Negli anni successivi all’adozione della legge 190/2012 ci sono stati diversi tentativi di ridefinire la corruzione, ampliandone il senso e l’ambito di riferimento.

Il Piano nazionale anticorruzione nel 2013 stabiliva che: “Il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie della diverse fattispecie penalistiche, che, come noto, sono disciplinate negli artt. 318 e ss. cp, e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite”, un malfunzionamento derivante da un uso distorto del potere pubblico o da un inquinamento *ab externo* dell’azione amministrativa.

Nei successivi Piani nazionali, ANAC ha cercato di descrivere sempre meglio questo malfunzionamento corruttivo.

Nel PNA 2017 ANAC propone una nuova definizione, più sintetica, del malfunzionamento corruttivo: “assunzione di decisioni devianti dalla cura dell’interesse generale a causa di condizionamenti impropri”.

Nel PNA 2019, l’Autorità ha chiarito quale interesse generale deve essere particolarmente tutelato dalle strategie di prevenzione: esse devono “identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali”. Il malfunzionamento corruttivo si sostanzia in una caduta dell’imparzialità.

Con il PNA 2022 si supera il concetto di corruzione – maladministration, per approdare a un nuovo significato di corruzione quale “fattore ostacolante

la generazione di valore pubblico”, che pone al centro dell’attenzione il cittadino, l’impresa e i loro bisogni.

L’anticorruzione, infatti, non potrà limitarsi a perseguire obiettivi economicamente apprezzabili, dovendo raggiungere ulteriori dimensioni del vivere individuale e del vivere collettivo come, per esempio, la loro “sostenibilità” ambientale e sociale.

Inevitabile il richiamo all’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, la quale, nel tracciare con i suoi diciassette obiettivi il sentiero da percorrere, affinché il mondo realizzi uno sviluppo che possa essere considerato veramente sostenibile, evidenzia a sua volta la necessità di costruire un processo fondato sulla visione integrata dei problemi e delle azioni relative a quattro diversi “pilastri”: non solo quello economico, ma anche quello sociale, quello ambientale e quello istituzionale.

Letto alla luce di tutte le riflessioni svolte, quello tracciato dall’Agenda non è altro che un percorso chiamato a produrre esso stesso, in una prospettiva d’integrazione, valore pubblico.

Nell’ultimo PNA, ANAC sottolinea come le misure di prevenzione della corruzione siano non solo a “protezione” del valore pubblico, ma esse stesse “produttive” di valore pubblico.

Sarà necessario elaborare un’efficace strategia di prevenzione della corruzione che sia realmente orientata verso gli obiettivi di valore pubblico senza essere ripiegata unicamente sulla performance dell’amministrazione.

Da tutto ciò consegue, ai fini della predisposizione del PIAO, la rilevanza di due particolari attività.

Da una parte, come sottolinea innanzitutto l’ANAC, quella di analisi dei contesti sia interno che esterno, con la mappatura dei processi e le informazioni che restituisce l’esito dei cicli di monitoraggio, e lo studio delle caratteristiche di natura culturale, sociale, economica e ambientale del territorio in cui l’amministrazione opera, per intercettarne i bisogni e le criticità e calibrare su di esso le misure d’intervento. E questo considerando soprattutto il fatto che ogni ente si deve dotare di una sua strategia tarata sulle sue specificità e non su modelli preconfezionati.

Dall’altra dovranno essere affiancate, alle misure “oggettive” di prevenzione della corruzione da coordinare con gli obiettivi di performance, le misure “soggettive” che possano contribuire alla piena realizzazione delle prime. È quanto ha ancora di recente rilevato ANAC, anche sottolineando che la revisione più importante della disciplina dei codici di comportamento delle pubbliche amministrazioni sia stata in effetti inserita nella “legge Severino”, mediante la previsione di un codice nazionale che determinasse i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta, cui si devono affian-

care i codici delle singole amministrazioni che consentano al dipendente di comprendere con facilità il comportamento da tenere in concreto nella singola situazione. Ne discende la necessità di calibrare anche il singolo Codice di comportamento sulle specificità del contesto territoriale di riferimento, in virtù del rapporto dinamico che esso intrattiene con i processi di valutazione del rischio corruttivo. Ma, soprattutto, ne risulta una funzione dei codici che supera la stretta logica prestazionale per raggiungere la dimensione propriamente organizzativa dell'etica pubblica, nel loro 8 orientare le condotte del personale nella direzione del miglioramento complessivo della qualità delle prestazioni rese al cittadino e, pertanto, del valore pubblico.

È stato più volte sostenuto che la principale criticità della normativa sul PIAO è data dalle poche indicazioni che fornisce su come integrare le sue varie sezioni, con il rischio di avere piani di scarsa qualità e/o appiattiti su modelli provenienti da altre amministrazioni.

Tocca a ciascuna amministrazione decidere se appiattirsi sull'ennesimo adempimento oppure accettare la sfida di costruire un piano semplificato, selettivo, adeguato, integrato e, soprattutto, finalizzato a creare e proteggere il valore pubblico.

4. Analisi critiche dell'elaborazione di un PIAO in un Ente locale: quali misure anticorruzione adottare a difesa di obiettivi di valore pubblico in ambito sociale

A seguito dell'insediamento di una nuova amministrazione vengono preliminarmente approvate le linee programmatiche che costituiscono il programma strategico dell'ente e definiscono le azioni e i progetti da realizzare durante il mandato: queste consistono in tematiche strategiche generali cui si ispira il programma elettorale e che rappresentano il quadro di riferimento politico e operativo per le attività e i progetti da implementare nel corso del mandato.

Sulla base delle linee programmatiche di mandato vengono successivamente individuati gli indirizzi strategici che sono poi sviluppati in obiettivi strategici con l'approvazione del Documento unico di programmazione.

In questo contesto si inserisce il mio contributo quale dirigente del settore Servizi alla persona e alla comunità del Comune di Ciampino, un Ente locale che transitava da una gestione commissariale a una sindacale, e che presentava non poche criticità, legate all'assenza quasi totale di informatizzazione dei procedimenti e servizi, problematiche legate al cattivo funzionamento del protocollo generale, assenza di regolamenti comunali relativi agli ambiti di competenza del settore sociale, regolamentazioni non aggiornate oltre a

una strutturale carenza di figure professionali necessarie in ambiti così specifici come quelli dei servizi sociali, pubblica istruzione e servizi educativi, oltre a una scarsa consapevolezza degli strumenti organizzativi introdotti dalla normativa anticorruzione e comprensione delle relative finalità. Dopo i primi mesi di studio e analisi del settore si è giunti alla conclusione che con la nuova programmazione 2023 si sarebbe dovuto intervenire subito sui processi organizzativi e formativi, mettendo in campo interventi sul personale in termini di riqualificazione e motivazione, riorganizzazione della macchina amministrativa e redistribuzione del personale in funzione degli obiettivi strategici e di sviluppo declinati nei documenti di programmazione dell'ente, accompagnando questo processo organizzativo con interventi sul personale in termini di riqualificazione e formazione.

È apparso urgente introdurre misure di semplificazione e reingegnerizzazione dei procedimenti e dei processi di erogazione dei servizi, finalizzati a un'efficace informatizzazione degli stessi, al fine del miglioramento dell'erogazione dei servizi al cittadino, interventi anche sulla revisione delle regolamentazioni del settore (aggiornamento dei regolamenti e adozione delle carte di servizio).

Dal punto di vista della qualità dei servizi si è pensato di procedere alla introduzione di strumenti di monitoraggio e indagini sulla soddisfazione degli utenti e un maggiore utilizzo degli strumenti di amministrazione condivisa in ottica di sviluppo degli strumenti di sussidiarietà orizzontale.

Per motivare, valorizzare e guidare i collaboratori, interagire con loro in modo costruttivo, affinché si raggiungesse un clima lavorativo favorevole e produttivo, si è proceduto, dopo una prima fase di analisi e conoscenza del personale, alla redistribuzione dei carichi di lavoro e assegnazione di responsabilità e alla condivisione di gruppo, attraverso incontri formativi e riunioni dedicate al rispetto delle regole e normative vigenti in materia anticorruzione e trasparenza, al fine di migliorare non solo il lavoro quotidiano ma anche il rapporto con l'utenza in ottica di miglioramento dei servizi. Ci si è subito resi conto che i dipendenti percepissero gli strumenti messi a disposizione dalla normativa anticorruzione e trasparenza come inutili adempimenti e appesantimenti burocratici. In particolare sono stati approfonditi gli argomenti relativi agli adempimenti del Piano anticorruzione e trasparenza, entrando nel merito delle misure di contrasto alla corruzione come il conflitto di interessi e le attività legate alla pubblicazione degli atti, al fine di rispettare la normativa sulla trasparenza. Sono stati fatti poi incontri sulle novità introdotte dal nuovo Codice di comportamento e sull'istituto del whistleblowing.

Tutti i primi mesi di lavoro sono stati dedicati al personale, mettendo in campo interventi per il benessere sia del singolo dipendente che dell'aspetto

organizzativo, affinché si creasse un clima di fiducia, rispetto e valorizzazione delle risorse umane. Non potendo avere grande sostegno dagli strumenti incentivanti contrattuali, si è provveduto a informare, formare, preparare, coinvolgere e motivare il personale facendolo sentire parte di un team, di una squadra, un gruppo di colleghi fra i quali vige reciproco sostegno, mutuo soccorso, sinergia, rispetto, e senso di appartenenza.

Si è cercato di condividere sin dall'inizio le novità normative introdotte con il DL 60/2021, in esecuzione del quale si sarebbe dovuto lavorare per la formulazione dei nuovi obiettivi di sviluppo e performance da inserire nel nuovo PIAO.

Questo coinvolgimento ha permesso alle persone di “dare senso” alla loro presenza dentro un'organizzazione come quella comunale, portandoli anche a fare ciò che la sola incentivazione economico-monetaria non potrà mai fare.

La formazione e le continue e costanti riunioni d'ufficio hanno contribuito a sviluppare una cultura del team. Con gli interventi di team building si è riusciti a dare nuovo slancio e supporto alla creazione di un ambiente lavorativo sereno e creativo. Questo approccio è stato necessario per superare l'iniziale diffidenza verso una nuova guida dirigenziale e per coinvolgere il personale in nuovi modi di lavoro integrati e per progetti.

È stata data priorità al clima interno che è stato curato e migliorato, in continua interazione con l'introduzione dei processi di cambiamento organizzativo posto in essere, soprattutto nelle fasi più critiche organizzative.

È stato avviato un proficuo percorso di riorganizzazione interna del settore con un'attenzione particolare alla reingegnerizzazione dei procedimenti in ottica di semplificazione e informatizzazione del settore, obiettivi di sviluppo che sono stati proposti nel PIAO 2023.

Si è data primaria attenzione all'aggiornamento normativo e procedurale dei regolamenti che disciplinano le materie di competenza, regolamento asili nidi, regolamento servizi sociali, regolamento centri anziani e sono state avviate le istruttorie per i regolamenti, per l'erogazione dei contributi, per le sponsorizzazioni e per la gestione dei beni comuni e amministrazione condivisa.

Fino ad allora la gestione degli uffici era stata impostata secondo la logica dell'emergenza, strettamente legata alla necessità di fronteggiare le scadenze, causando irrazionalità nell'organizzazione, inefficienza, accumulo di arretrato, demotivazione del personale.

È stata avviata una modalità di lavoro per progetti, con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati al cittadino, ricorrendo alla ripensamento dei processi, dando un ruolo maggiore alla programmazione e al lavoro di gruppo, e innescando, in questo modo un meccanismo di miglioramento continuo, in quanto la condivisione dell'accoglimento del principio

della performance finalizzata alla creazione di valore pubblico tra i dipendenti, rendendo visibili i risultati del proprio lavoro, induce una maggiore motivazione e conseguente responsabilizzazione del personale coinvolto.

Si è introdotta anche la direzione partecipata per obiettivi ossia il coinvolgimento sia nella fase della formulazione che della realizzazione di tutti i dipendenti, gli obiettivi riguardano tutti. Nella realizzazione degli obiettivi è stato valorizzato il lavoro del gruppo, perché il gruppo stempera la resistenza al cambiamento, in quanto nel gruppo c'è una mutua collaborazione. Questa collaborazione ha migliorato sicuramente anche le relazioni interne, andandole a sostituire con rigide relazioni gerarchiche e creando un miglior clima lavorativo.

Si è pertanto cercato di lavorare nella consapevolezza che il valore pubblico si riferisce sia al miglioramento degli impatti esterni prodotti dall'amministrazione verso l'utenza e i diversi stakeholder, sia del benessere e della soddisfazione interne all'ente (persone, organizzazione, relazioni), che viene generato quando le risorse a disposizione sono utilizzate in modo efficiente e riescono a soddisfare i bisogni del contesto socioeconomico in cui si opera.

Al fine di proteggere il valore pubblico che si vuole generare, è stato necessario programmare misure di gestione del rischio corruttivo e della trasparenza e azioni di miglioramento della salute organizzativa e professionale.

In questa direzione si è cercato di andare nell'elaborazione degli obiettivi di sviluppo e performance di competenza del settore assegnato di concerto con la dirigenza dell'ente.

Gli obiettivi strategici, operativi e gestionali sono stati declinati attraverso un percorso top-down che, partendo dagli indirizzi strategici contenuti nelle linee programmatiche, definisce in un processo "a cascata" una mappa logica e programmatica che rappresenta e mette a sistema i legami tra il programma di mandato, le linee strategiche di intervento, gli obiettivi programmatici e gli obiettivi gestionali.

Partendo dagli ambiti strategici l'Ente locale ha approvato il DUP, il Bilancio e successivamente il PIAO.

Gli obiettivi generali da perseguire sono stati inseriti e declinati pienamente secondo le direttrici dell'Agenda ONU 2030 con riguardo in particolare agli obiettivi di sviluppo sostenibile.

L'Agenda 2030 rappresenta il nuovo quadro di riferimento globale per l'impegno nazionale e internazionale teso a trovare soluzioni comuni alle grandi sfide del pianeta, quali l'estrema povertà, i cambiamenti climatici, il degrado dell'ambiente e le crisi sanitarie. La ricerca del benessere nell'ottica della sostenibilità ha acquisito un'importanza maggiore a seguito della pandemia da COVID-19 che ha interessato il mondo intero in questi due anni. L'Unione Europea ha risposto a questa emergenza con l'approvazione del

Next Generation EU (NGEU) nel luglio 2020, a seguito del quale il Governo italiano ha approvato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o Recovery plan italiano, ad aprile 2021, costruiti in modo funzionale alle sfide sul benessere e sulla sostenibilità. In questo contesto socio economico, sulla base delle Linee programmatiche di mandato sono stati individuati gli indirizzi strategici che sono stati poi sviluppati in obiettivi strategici e calati nella successiva pianificazione integrata PIAO 2023.

Qui di seguito si riportano a titolo semplificativo alcuni degli obiettivi di sviluppo adottati nel PIAO relativi al settore servizi alla persona così come declinati coerentemente con il processo di programmazione adottato dall'ente:

- **adozione regolamento dei servizi sociali e reingegnerizzazione dei processi e procedimenti.** L'attività di aggiornamento della regolamentazione dei servizi sociali è stato uno dei primi interventi messi in campo, misura anticorruzione trasformata in obiettivo di performance, insieme al processo di mappatura e reingegnerizzazione dei processi e procedimenti di welfare, attività indispensabile per avviare un'efficace digitalizzazione dei servizi e finalizzata a semplificare i processi per renderli trasparenti e accessibili a tutti i cittadini.

La mappatura dei processi è un'attività fondamentale per l'analisi del contesto interno. La sua integrazione con obiettivi di performance e risorse umane e finanziarie permette di definire e pianificare efficacemente le azioni di miglioramento della performance dell'ente, nonché di prevenzione della corruzione. È importante che la mappatura dei processi sia unica, per evitare duplicazioni e per garantire un'efficace unità di analisi per il controllo di gestione anche se l'utilizzo fatto di questa "base comune" è ovviamente differenziato, nel caso dell'anticorruzione, per la valutazione della rischiosità dei processi e la individuazione delle misure di mitigazione e per la performance, è finalizzata all'individuazione degli obiettivi dell'amministrazione;

- **digitalizzazione servizi sociali.** Il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 ha istituito il Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), la cui componente è il Sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali, che integra e sostituisce il Casellario dell'assistenza. Per effetto del citato decreto, tutti i Comuni italiani e gli ambiti territoriali sociali devono organizzarsi in modo da poter adempiere ai debiti informativi nazionali e regionali.

L'ente ha voluto potenziare il processo di digitalizzazione per la gestione dei servizi socio-assistenziali capace di:

- integrarsi con l'anagrafe, il protocollo, lo sportello telematico, Pago PA e INPS (SIUSS e ISEE);

- migliorare la pianificazione e programmazione dei servizi basata su dati reali e affidabili;
- ridurre i tempi dei procedimenti e garantire un costante controllo dello stato di esecuzione delle attività, di eventuali disfunzioni o ritardi, nonché una gestione semplificata di rendicontazioni e statistiche;
- registrare e validare le richieste di servizio;
- raccogliere e consolidare le informazioni relative a richieste e servizi effettivamente erogati;
- gestire la cartella sociale, le valutazioni e definizione Piani assistenziali individualizzati;
- effettuare il controllo di gestione in relazione ai servizi erogati;
- ricostruire la “storia assistenziale socio-sanitaria” dei cittadini
- ricostruire la “storia assistenziale socio-sanitaria” dei cittadini;
- estrazioni, statistiche e indicazione di parametri di riferimento.

La digitalizzazione rappresenta un potente alleato nella promozione della trasparenza, integrità e responsabilità, grazie alle opportunità che offre per migliorare l’accessibilità delle informazioni, facilitare la partecipazione dei cittadini ai servizi e connettere le persone e può sicuramente essere considerata una delle misure anticorruzione da mettere in campo per garantire un efficace presidio al raggiungimento dell’obiettivo di generazione di valore pubblico di un ente;

- **misurazione della qualità ed efficacia del servizio OEPAC.** Il servizio AEC/OEPAC è un servizio essenziale finalizzato a garantire il diritto all’esercizio del diritto allo studio, all’istruzione, all’inclusione e alle pari opportunità degli alunni con disabilità, frequentanti la scuola dell’infanzia, quella primaria e quella secondaria di primo grado.

Il servizio è gestito dal Comune attraverso l’affidamento in house a una società partecipata, che si occupa di fornire il personale qualificato mentre spetta al servizio sociale occuparsi del coordinamento del suddetto personale, di raccogliere le richieste delle famiglie, di predisporre progetti individualizzati per ciascun alunno con disabilità.

Si è ritenuto necessario iniziare una fase di misurazione della qualità ed efficienza del servizio erogato anche alla luce e contestualmente all’adozione della nuova regolamentazione dei servizi e digitalizzazione per andare a valutare il grado di soddisfazione delle famiglie.

Considerata la crescita della domanda del servizio si è iniziato un lavoro di ascolto (focus group) delle famiglie, insegnanti delle scuole e personale OEPAC per l’analisi dei bisogni e successivamente sono stati somministrati ai vari stakeholder dei questionari, per ottenere tutte le informazioni necessarie a monitorare l’efficacia e l’efficienza del servizio in un’ottica di continuo miglioramento

e generazione di valore pubblico sul territorio, con la prospettiva di valutare l'impatto sociale delle soluzioni organizzative e gestionali adottate dall'ente.

5. Riflessioni conclusive

Da fine giugno 2022, precisamente dal 30 giugno, nella pubblica amministrazione italiana è partita una “rivoluzione” chiamata PIAO, Piano integrato di attività e organizzazione.

Sicuramente una grande mano a una concreta semplificazione della burocrazia a tutto vantaggio delle amministrazioni, che permette all'ente di compiere un altro passo decisivo verso una dimensione di maggiore efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance.

È uno strumento introdotto per consentire alle amministrazioni di finalizzare la propria azione alla produzione di valore pubblico mettendo gli enti di fronte alla necessità di compiere un ragionamento e una profonda autovalutazione rispetto alle proprie possibilità, ai propri effettivi limiti, su cui lavorare per migliorare servizi e prodotti offerti alla cittadinanza.

Centrale nella redazione di questo piano è un approccio e una logica di integrazione della programmazione che richiede alle amministrazioni di porre a unità una serie di documenti che prima venivano prodotti in forma disgregata e non sinergica al fine di produrre valore pubblico per cittadini, utenti e stakeholder in generale.

Le fondamenta della generazione di valore pubblico sono rappresentate dalla salute organizzativa intesa come l'insieme dei fattori che contraddistinguono il funzionamento della pubblica amministrazione: il modello organizzativo, i processi organizzativi, il personale e il suo sviluppo.

Gli interventi primari analizzati nel capitolo precedente sono stati proprio destinati al personale che è stato coinvolto sia individualmente sia in gruppo.

È sicuramente un processo di rafforzamento della capacità amministrativa, un'operazione culturale che spinge le amministrazioni a riflettere su sé stesse, ad autovalutarsi, individuando anche azioni di miglioramento funzionali alla produzione di valore pubblico.

Un ente in cui tutti gli uffici/servizi riuscissero a raggiungere le performance organizzative in modo eccellente erogando servizi di qualità (output), grazie a eccellenti contributi individuali (input) da parte dei propri dirigenti e dipendenti avrebbe una maggiore probabilità di aiutare un Sindaco a conseguire le performance istituzionali promesse nel programma di mandato.

Ma questi risultati sarebbero parziali laddove l'ente non riuscisse a creare “valore pubblico”, ossia ad aumentare il benessere reale (economico,

sociale, ambientale ecc.) della collettività amministrata (impatti esterni). E non sarebbe riproducibile laddove l'ente non riuscisse a salvaguardare e a migliorare le proprie condizioni di salute e di sviluppo (impatti interni).

Insomma, se un programma di mandato non fosse incentrato sulla ricerca del valore pubblico anche il mantenimento delle promesse elettorali non sarebbe sufficiente a migliorare le effettive condizioni di vita della comunità di riferimento, di oggi e di domani.

Il valore pubblico deve divenire la nuova frontiera delle performance, consentendo a ogni PA di mettere queste ultime in filiera e di finalizzarle verso lo scopo nobile del mantenimento delle promesse di mandato ("performance istituzionali") e del miglioramento effettivo delle condizioni di vita dell'ente (impatti interni o salute) e dei suoi utenti e stakeholder (impatti esterni) (valore pubblico).

Un aspetto innovativo è senza dubbio il nuovo contributo che le misure anticorruzione possono fornire alla creazione del valore pubblico di un ente. Occorre sicuramente calarle nel contesto interno ed esterno in cui l'ente si trova e collegarle direttamente agli obiettivi di performance e valore pubblico che si intendono raggiungere per garantirne e presidiarne il raggiungimento.

Va da sé che il compito affidato ai dirigenti pubblici è quello di guardare ben oltre la dimensione individuale, cercando di dare risposte ai bisogni della collettività, che si configurano come bisogni ben più complessi della mera somma di quelli individuali. Per fare ciò è necessario che la pubblica amministrazione assuma un approccio nuovo alla creazione di valore, che non consideri più i dirigenti come unici responsabili dell'azione amministrativa e dell'erogazione di servizi. L'intero processo amministrativo va valutato in un'ottica partecipativa, in cui amministrazioni pubbliche e utenti condividono reciprocamente risorse, responsabilità e risultati perseguendo l'obiettivo del valore pubblico.

Il valore pubblico dovrebbe essere generato in modo collaborativo attraverso il mutuo scambio di risorse e conoscenze messe a disposizione dai vari attori del network nel momento della fruizione dell'azione amministrativa. Il valore dunque si co-crea nel momento dell'interazione tra competenze, risorse e skill di produttori (amministrazione pubblica) e stakeholder (cittadini).

Un ente crea valore pubblico in senso ampio quando, coinvolgendo e motivando dirigenti e dipendenti, cura il benessere delle risorse umane e migliora le performance di efficienza e di efficacia in modo funzionale al miglioramento degli impatti.

Uno degli strumenti principali che l'ente possiede per accompagnare questo cambio di prospettiva rispetto al ruolo di ogni lavoratore e incrementare la consapevolezza dell'importanza del concetto di valore pubblico riguarda sicuramente la formazione di tutti i dipendenti. Anche prevedere una restitui-

zione dei risultati di valore pubblico raggiunti al singolo dipendente, o almeno a livello di servizio, permetterebbe ai lavoratori di sentirsi più partecipi del percorso per la creazione di un impatto positivo per la cittadinanza.

Dalle riflessioni fin qui esposte emerge come sia necessario proseguire su questa strada per incrementare e in alcuni casi intensificare il rapporto con i cittadini e per accrescere tra i dipendenti il senso di appartenenza all'amministrazione. Tutto ciò allo scopo che il lavoro di tutti, dalle posizioni apicali a quelle di base, acquisisca un più profondo significato per la singola persona e aumenti la consapevolezza che il fine ultimo del proprio lavoro è la creazione di valore pubblico per i cittadini e per il territorio in cui si opera e di cui si è responsabili.

Bibliografia

- ANAC (2022), *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza*.
- ANAC, Delibera n. 979 del 23 ottobre 2019, "Obbligo di collaborazione della struttura organizzativa con il RPCT e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione del Comune di [omissis].
- ANAC, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, approvate con delibera n. 177 del 19/2/2020.
- ANAC, PNA 2013, 2015, 2017, 2019, 2022.
- ANCI (2022), "Orientamenti ANAC per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022: novità, schemi e modulistica per gli Enti locali", *I Quaderni ANCI*, marzo, pp. 1-45.
- Angeletti S. (2021), "Capitale umano e formazione al centro delle politiche di riforma della pubblica amministrazione", in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*.
- Carloni E. (2022a), "Codici di comportamento e codici etici nelle università", in *Università e anticorruzione*, Giappichelli, Torino, pp. 69-90.
- Carloni E. (2022b), "Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190", *Le istituzioni del federalismo*, 3 S, pp. 303-321.
- Cepiku D., Deidda Gagliardo E. (2022), "PIAO, necessario valorizzare specificità e diverso grado di maturazione dei sistemi di programmazione dei vari comparti", *Il Sole 24 Ore, Norme & Tributi Plus – Enti locali & Edilizia*, 8/7.
- Cepiku D., Deidda Gagliardo E. (2023), "Come fare un PIAO 2023 di qualità: semplificare, integrare e partecipare per creare valore pubblico", *Forum PA*, forum-pa.it, 22 luglio 2022.
- CNEL, *Relazione 2019 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini. Andamenti degli indicatori di benessere e sviluppo sostenibile, il valore*

pubblico. Ovvero, come finalizzare le performance pubbliche verso il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile, a partire dalla cura della salute delle PA (a cura di Enrico Deidda Gagliardo), Che cosa è il valore pubblico? Nuovo orizzonte delle performance e volano. Il valore pubblico come nuovo orizzonte delle performance. Il valore pubblico come volano per il benessere dei cittadini e lo sviluppo sostenibile. Il valore pubblico come volano per curare la salute dell'ente. Come si crea il valore pubblico?

Deidda Gagliardo E. (2015), *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, RIREA, Roma.

Deidda Gagliardo E. (2020), *L'integrazione tra performance management e risk management per la creazione e la protezione del valore pubblico*, Dipartimento Funzione pubblica – Ufficio per la valutazione della performance.

Deidda Gagliardo E. (2021), “Il PIAO: come programmare in modo semplificato, adeguato, integrato e finalizzato alla creazione di valore pubblico”, in CNEL, *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*.

Deidda Gagliardo E., Saporito R. (2021), “Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico”, *Rivista italiana di public management*, 4, 2, pp. 196-236.

Lombardi P. (2023), “PIAO e prevenzione della corruzione: verso l’orizzonte del valore pubblico”, *Osservatorio Trasparenza, federalismi.it*, luglio.

Morigi P. (2022), “Il nuovo Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) implica attività di programmazione e lavoro in team”, *Risorse Umane*, 2, pp. 16-20.

Papi L. (2021), *Un modello di governo del valore pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.

Papi L., Ievoli R., Gobbo G., Deidda Gagliardo E., Bacchini F. (2020), “Il valore pubblico quale volano per finalizzare la performance di filiera dei ministeri verso il benessere equo e sostenibile”, *Azienda Pubblica*, 4, pp. 339-362.

6. Il Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza nell'Ente locale tra prescrizioni normative ed esigenze organizzative

di Sabrina Gubbiotti*

1. Scenario

Nato come figura apicale dell'amministrazione comunale con legge n. 2248 del 1865, il Segretario comunale rappresenta oggi il fulcro da cui si dipanano gli strumenti "antidoto" per il contrasto al rischio corruttivo e le correlate misure di prevenzione.

Ricondotto al Segretario comunale il ruolo di RPCT dell'Ente locale in maniera quasi istintiva dal legislatore del 2012, di fatto la duplice veste rivestita e i differenti presupposti di nomina dei due ruoli, hanno generato più di qualche difficoltà applicativa, puntualmente colta dalla dottrina e dalla giurisprudenza, nell'ambito di un articolato dibattito che nel corso del presente capitolo si è cercato di rappresentare.

Dopo aver brevemente ripercorso il concetto della programmazione dell'anticorruzione nell'Ente locale e dei documenti cardine su cui la stessa si basa, il presente capitolo offre una disamina del ruolo del Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza nell'Ente locale alla luce delle dispute dottrinali che, negli ultimi anni, hanno tentato di risolvere le questioni legate all'(in)compatibilità del ruolo rispetto agli innumerevoli altri che lo stesso ricopre.

Un focus particolare è dedicato a ciò che sembra essere imprescindibile per la buona riuscita delle politiche anticorruzione negli Enti locali, ovvero l'istituzione di una solida struttura di supporto all'RPCT: praticamente irrealizzabile nei Comuni di piccole o piccolissime dimensioni (che ne avrebbero invece maggiore necessità, potendosi avvalere della presenza del segretario soltanto poche ore alla settimana).

L'indifferibilità del ruolo del Segretario comunale nella veste di RPCT e delle professionalità necessarie a dispiegare in maniera efficiente ed efficace

* Funzionario del Comune di Città di Castello (PG).

L'anticorruzione negli Enti locali, si è fatta ancora più pregnante con l'introduzione del PIAO: la progressiva stratificazione delle norme disciplinanti gli strumenti di pianificazione e programmazione (anche in materia di anticorruzione), ha determinato un quadro normativo complesso, frammentario e non sempre coordinato, nell'ambito del quale ciascun RPCT è chiamato a districarsi, facendo appello a skill squisitamente proprie del project manager.

In conclusione il fulcro della trattazione vira rilevando la necessità di interventi legislativi supportati da una robusta politica di potenziamento della capacità economico finanziaria degli Enti locali, che consentano agli stessi di implementare la struttura di supporto dell'RPCT prevedendo iniezioni di risorse economiche vincolate all'acquisizione di professionalità altamente specializzate e nell'implementazione di strumenti informatici (e competenze informatiche) attraverso cui gestire i flussi documentali e gli obblighi di pubblicazione evitando duplicazioni e ritardi.

2. La programmazione dell'anticorruzione nell'Ente locale

La legge 6 novembre 2012, n. 190 ha introdotto il concetto di “pianificazione della prevenzione della corruzione”, estendendolo anche agli Enti locali, i quali hanno attuato le disposizioni nazionali di prevenzione della corruzione con particolare riguardo a tre temi centrali, volti a dare attuazione ai tre decreti “delegati” dalla legge “anticorruzione” (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, DPR 16 aprile 2013, n. 62): l'approvazione del piano triennale anticorruzione, l'individuazione di situazioni di conflitto di interesse e di incompatibilità e l'adozione del Codice di comportamento interno (che, come è noto, include misure di prevenzione della corruzione la cui violazione può comportare responsabilità disciplinare).

Mediante l'adozione di Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC), gli Enti locali sono quindi protagonisti attivi nell'attuazione, a livello decentrato, del Piano nazionale anticorruzione (PNA), predisposto da ANAC sulla base delle indicazioni fornite dal Dipartimento per la Funzione pubblica.

Il PNA, di durata triennale e aggiornato annualmente, a livello centrale contiene gli obiettivi per lo sviluppo della strategia di prevenzione della corruzione, e fornisce indirizzi e supporto per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri PTPC.

Con il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito in legge n. 113 del 6 agosto 2021, è stato introdotto per tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/20012, il PIAO, che nelle intenzioni del legisla-

tore dovrebbe non solo sostituire diversi documenti di pianificazione e programmazione, fra cui i principali sono il Piano della performance, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza, il Piano triennale del fabbisogno di personale, ma anche, per la prima volta, uniformare le modalità di redazione del piano fra enti dello Stato ed Enti locali.

Già in attesa del decreto attuativo sul Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), l'ANAC era intervenuta fornendo alcune indicazioni operative per la trasposizione del PTPCT al PIAO. A riguardo, il 3 febbraio 2022 nell'ambito del webinar "Sull'onda della semplificazione e della trasparenza", ha presentato il documento recante "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza per l'anno 2022" con l'intendimento di semplificare e uniformare il recepimento di un quadro normativo in materia, oggi ancora estremamente dinamico, anche a seguito dell'introduzione del PIAO.

Gli "Orientamenti" dell'Autorità, peraltro, si inseriscono in un quadro generale nel quale è in corso di compimento un'importante riforma delle modalità di pianificazione e programmazione strategica e operativa della pubblica amministrazione italiana.

3. I documenti cardine su cui si regge l'anticorruzione in generale e nell'Ente locale in particolare: il PTPCT e la Relazione annuale

Il ciclo dell'anticorruzione negli Enti locali si articola in due documenti principali: il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) con valore programmatico e la Relazione del RPCT, a carattere consuntivo.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) è il documento di natura "programmatoria" con cui ogni amministrazione o ente individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio: l'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte fondamentale del PTPCT.

Spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è il soggetto titolare del potere di predisposizione e di proposta del

PTPCT all'organo di indirizzo. A tal fine è opportuno che il RPCT partecipi alla riunione dell'organo di indirizzo, sia in sede di prima valutazione sia in sede di approvazione del PTPCT, al fine di verificare adeguatamente i contenuti e le implicazioni attuative. In ogni caso la predisposizione del PTPCT deve avvenire con il coinvolgimento dell'intera struttura organizzativa (organo di indirizzo, titolari degli uffici di diretta collaborazione, titolari di incarichi amministrativi di vertice, responsabili degli uffici e stakeholder), avendo, quest'ultima, una conoscenza approfondita delle attività svolte, dei processi decisionali (siano o meno procedimenti amministrativi) dell'amministrazione e dei relativi profili di rischio coinvolti. In tale sede preme ricordare che l'art. 1, c. 8 della legge 190/2012 vieta che l'attività di elaborazione del PTPCT sia affidata a soggetti estranei all'amministrazione: in tal senso sono anche da escludere contributi di ogni genere all'attività di redazione del PTPCT forniti da soggetti esterni all'amministrazione nonché affidamenti di incarichi di consulenza comunque considerati. In sede di predisposizione del PTPCT è opportuno, anche in termini di ottimizzazione degli strumenti di programmazione, un coordinamento tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nei documenti di programmazione di carattere contabile. È infatti raccomandato agli Enti locali che nel DUP siano inseriti gli indirizzi strategici sulla prevenzione della corruzione e sulla promozione della trasparenza e i relativi indicatori di performance.

L'articolo 1, comma 14, della legge n. 190/2012 prevede che il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza pubblichi annualmente nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta. La relazione deve essere pubblicata sul sito istituzionale dell'ente entro il 15 dicembre di ogni anno o secondo altra tempistica indicata annualmente dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

ANAC, con comunicato del presidente del 30 novembre 2022, ha diffuso sul proprio sito web la scheda da compilarsi a cura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per la predisposizione della relazione per l'anno 2022 sull'efficacia delle misure di prevenzione definite dal Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Anche quest'anno la relazione ha interessato:

- un'analisi sulla mappatura dei processi effettuati per aree di rischio;
- la descrizione delle misure specifiche maggiormente significative;
- la descrizione dei procedimenti disciplinari e penali.

Con lo stesso comunicato i termini di predisposizione e pubblicazione della relazione sono stati differiti al 15 gennaio 2023. La relazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 14, della legge n. 190 del 2012, è atto proprio del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e non

richiede né l'approvazione né altre forme di intervento degli organi di indirizzo dell'amministrazione di appartenenza.

Nel rispetto delle strategie nazionali, gli Enti locali sono tenuti a predisporre dei PTPC adattati e modellati sull'organizzazione dell'ente: l'aggiornamento triennale proporrà quale intervento di allineamento del piano rispetto alle risultanze del monitoraggio sui risultati conseguiti in termini di efficacia delle modalità di attuazione dei PTPC. La sinergia tra i PNA e PTPTC del gruppo delle autonomie da cui dipende l'efficacia complessiva del sistema nazionale di prevenzione della corruzione, così come previsto dal legislatore, si realizza esclusivamente tramite la complementarietà tra le misure contenute nel PNA, che devono porre specifica attenzione alle peculiarità organizzative degli Enti locali, e quelle adottate da questi ultimi.

Pertanto, come più volte evidenziato dalla dottrina, laddove i PTPC si concretizzano in riproduzioni pedissequae di prescrizioni general generiche e non contemplano (o non esplicano) gli strumenti pensati in relazione alle singole realtà territoriali, gli stessi rischiano di ridursi a meri adempimenti formali, privi dell'incidenza necessaria a contrastare, nella loro dimensione concreta, i fenomeni di maladministration che si insediano nelle maglie organizzative dell'Ente locale minandone il corretto funzionamento.

Dallo studio sui Comuni di piccole dimensioni, sono state evidenziate anche in dottrina ricorrenti difficoltà nel predisporre il piano per mancanza di personale con competenza specifica, ovvero per l'esistenza di potenziali situazioni di incompatibilità dovute a ragioni organizzative di cui tuttavia il legislatore sembra, a tratti, riconoscere la portanza e considerare soluzioni per porvi rimedio: si ricorda art. 1, c.6, della L. n. 190/2012 a mente del quale “i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire in comune, tramite accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, il piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis”.

Tra le pieghe della norma è inoltre possibile individuare la possibilità offerta dal legislatore di promuovere forme di collaborazione istituzionale e agevolazioni applicative nella non semplice fase di predisposizione degli strumenti giuridici di programmazione, consentendo un “affiancamento” degli Enti locali di minori dimensioni, su temi che richiedono competenze di chiaro stampo manageriale e gestionale. Secondo le legittime speranze del legislatore, questo apporto potrebbe essere reso (su richiesta dell'ente) dal Prefetto, in qualità di soggetto operante nel circuito collaborativo con ANAC e in ragione della connaturata funzione propria delle Prefetture stesse di contrasto alle diverse forme di illegalità.

4. Individuazione del Responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza nell'Ente locale: il Segretario comunale

L'art. 1, c. 7 della L. n. 190/2012 prevede espressamente che il “Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle Unioni di Comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza”. Sebbene la L. n. 190/2012 abbia espressamente previsto che sia il Consiglio comunale o provinciale competente alla nomina, la più attenta dottrina ha infatti intravisto in tale previsione un contrasto con la previsione generale contenuta nell'art. 42 del d.lgs. 267/2000 (TUEL). Gli artt. 50 e 97 del TUEL riservano infatti al Sindaco e al Presidente della Provincia la prerogativa di “individuazione e nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi nonché quella di conferire al Segretario comunale o provinciale ogni altra funzione non prevista dallo statuto o dai regolamenti”. Nel tentativo di dipanare tale apparente contrasto normativo va richiamata la soluzione interpretativa indicata dall'allora CIVIT, con determinazione n. 15 del 13 marzo 2013: quest'ultima ha dato conto che tra i poteri affidati agli organi rappresentativi degli Enti locali non rientrano quelli di nomina, essendo specificamente affidati al Sindaco o al Presidente della Provincia, pertanto, ai sensi dell'art. 50 del TUEL sono infatti loro che provvedono alla nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi nell'ambito del più generale potere di indirizzo politico amministrativo di definizioni di obiettivi e programmi, in qualità di responsabili dell'amministrazione del Comune e rappresentante dell'ente.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza riveste un ruolo primario all'interno di ciascuna amministrazione poiché, così come definito dalla stessa legge n. 190/2012, puntualmente specificato dall'ANAC nei PNA, e ulteriormente chiarito nella deliberazione n. 840/2018, il RPCT ha un ruolo di impulso, programmazione, coordinamento e vigilanza sulla complessiva strategia di prevenzione della corruzione e trasparenza di una amministrazione. Per quanto attiene agli Enti locali, come abbiamo visto è la L. n. 190/2012 stessa che, all'art. 1, comma 7, stabilisce che di norma il RPCT è individuato nel Segretario generale, salva diversa e motivata determinazione. ANAC ricorda come per designare il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è necessaria l'adozione di un apposito provvedimento dell'organo di indirizzo, conseguente alla valutazione circa la sussistenza dei requisiti necessari per lo svolgimento delle funzioni. È opportuno pertanto selezionare il RPCT tra quei soggetti che abbiano adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento

dell'amministrazione, che siano dotati della necessaria autonomia valutativa e che non siano in una posizione che presenti profili di conflitto di interessi. In questa ottica, al fine di garantire l'autonomia valutativa del RPCT, è opportuno che la scelta non ricada su un dirigente che provenga direttamente da uffici di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo laddove esista un vincolo fiduciario. Va, altresì, evitato, per quanto possibile, che il RPCT sia scelto tra i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione o a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio. Dall'espletamento dell'incarico di RPCT non può, in nessun caso, derivare alcun compenso aggiuntivo, fatto salvo il solo riconoscimento, laddove sia configurabile, di eventuali retribuzioni di risultato legate all'effettivo conseguimento di precisi obiettivi di performance predeterminati.

Le tipologie di compiti affidati al responsabile richiedono che egli possa svolgere in autonomia il proprio ruolo: per questo il legislatore, con l'art. 41 del d.lgs. 97/2016, ha previsto che sia lo stesso organo di indirizzo politico a disporre "eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei". Il presupposto che si auspica lo stesso legislatore è che egli possa effettivamente contare su una struttura di supporto adeguata per qualità di personale e per mezzi tecnici; tuttavia, la percezione che si ha operando negli Enti locali, specie in costantemente sotto organico è che la previsione astrattamente condivisibile nei fini tende a scontrarsi con concrete problematiche organizzative, soprattutto negli Enti locali di piccole dimensioni, comportando, di fatto, un potenziale isolamento della figura.

Ciò comporta un indebolimento dell'impianto della riforma. Onde evitare che la previsione rimanga sulla carta, quand'anche non vi fosse una struttura appositamente creata a supporto del responsabile, la sfera di incisione dell'attività del responsabile nell'ente potrebbe essere rafforzata grazie all'emanazione di appositi atti organizzativi, che consentano allo stesso di avvalersi del personale di altri uffici che si occupano della funzionalità dell'amministrazione.

Come noto, nella maggioranza dei Comuni l'RPCT coincide con il Segretario comunale e in virtù di ciò può effettivamente essere rappresentato come l'organo di propulsione di una politica attiva di prevenzione della corruzione purché inserito in una logica di collaborazione con gli altri soggetti legislativamente deputati allo scopo. In tal senso si osserva come nell'ambito dell'Ente locale sia imprescindibile l'apporto dato dai dirigenti che consapevolmente interagiscono con l'RPCT individuando e concorrendo alla definizione di misure idonee a prevenire e a contrastare i fenomeni di cattiva amministrazione potenzialmente collegabili anche a fenomeni di corruzione,

fornendo informazioni necessarie per l'individuazione delle attività nelle quali è più elevato il rischio corruttivo, e provvedendo al loro monitoraggio ovvero alla loro implementazione anche mediante l'introduzione di personale nuovo e scevro da condizionamenti normalmente insiti nelle posizioni consolidate.

Sovente, dal confronto con i Segretari comunali è possibile riconoscere una linea comune condivisa dagli stessi sulla consapevolezza che per un effettivo esercizio del ruolo di RPCT sia necessario che elevato grado di penetrazione e conoscenza dell'ente presso cui il segretario presta servizio, non scindibile dai compiti istituzionali del segretario medesimo. Gli RPCT con cui ho avuto la possibilità di confrontarmi, indipendentemente dalla dimensione demografica dell'ente, sono concordi nel ritenere che spesso il PTPCT e documenti connessi, ancorché necessari risultano di fatto concettualmente distanti dai destinatari a cui gli stessi si rivolgono, e non adeguatamente rappresentativi dei reali momenti in cui il segretario adempie al suo ruolo di garante della buona amministrazione; ho avuto modo di constatare che l'anticorruzione nei Comuni analizzati nell'ambito del percorso formativo intrapreso, si realizza soprattutto nei momenti di confronto interpersonale, nelle collaborazioni professionali tra colleghi, nelle giornate di approfondimento e nelle discussioni aperte su questioni complesse nell'ambito del quale la risorsa umana, opportunamente motivata e coinvolta, non si trova sola (o isolata) nello sviluppo del proprio dovere giuridico e istituzionale.

5. RPCT e Ufficio per i procedimenti disciplinari

Come ampiamente esposto l'RPCT ha un ruolo preventivo, mentre quello dell'ufficio per i procedimenti disciplinari è di accertare gli illeciti disciplinari e di irrogare le sanzioni (a posteriori).

La revisione del 2016 della legge anticorruzione se per un verso ha unificato in capo a un solo soggetto l'incarico di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, per l'altro ha distinto il ruolo di detto responsabile unico da quello di componente dell'ufficio per i procedimenti disciplinari. Con riguardo a questo secondo aspetto secondo la Corte di cassazione (sentenza n. 15239/2021) la nuova disciplina certamente comporta una differenziazione dei due uffici, ma non indica affatto una loro totale incompatibilità. Anzi nel rimarcare la necessaria differenza che esiste tra ufficio del RPCT e dell'UPD la normativa non ha escluso la possibilità che il primo sia anche componente del secondo. Ne deriva che qualora il suddetto ufficio disciplinare abbia una composizione collegiale, e sia distinto dalla struttura nella quale opera il dipenden-

te sottoposto a procedimento, la terzietà dell'organo non viene meno solo perché ne fa parte anche il RPCT che oltre al ruolo di segnalare all'organo politico e a quello di valutazione le disfunzioni generali in tema di anticorruzione, ha anche quello di indicare all'UPD i nominativi precisi dei dipendenti che hanno violato le misure precauzionali. Secondo la Cassazione da un lato il legislatore sembra suggerire l'inopportunità del contemporaneo svolgimento di entrambe le funzioni; dall'altro lato la situazione strutturale di alcune amministrazioni induce a considerare soluzioni meno "ortodosse". È infatti emerso che in alcuni casi tenere distinte le figure del RPCT e di membro dell'UPD può risultare sostanzialmente inapplicabile in ragione dell'assetto organizzativo o delle ridotte dimensioni di alcune PA. Una situazione di universale incompatibilità tra le due funzioni è quindi da escludersi nei casi in cui l'UPD sia collegiale proprio come in quei Comuni nei quali il Segretario generale svolge il ruolo di RPCT e insieme di componente dell'UPD. La situazione è più delicata laddove l'UPD è un organo monocratico. In questo caso può effettivamente presentarsi un potenziale conflitto di interessi tra il soggetto segnalante (RPCT) e il soggetto che è chiamato a valutare le infrazioni disciplinari (UPD). Secondo l'ANAC il Segretario comunale può anche presiedere l'ufficio per i procedimenti disciplinari: con la nota del 14 febbraio 2019, n. 12308 l'Autorità ha precisato che non c'è incompatibilità tra le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e quella di presidente dell'ufficio per i procedimenti disciplinari. La nota riconosce che detta incompatibilità non è espressamente vietata dalla legge tuttavia, l'ANAC ribadisce che sebbene questa incompatibilità normativamente non sia disposta, è "auspicabile" che ogni PA valuti l'opportunità che il responsabile anticorruzione sia anche il vertice dell'ufficio preposto alle sanzioni disciplinari.

6. RPCT tra scioglimento delle convenzioni e spoil system

Nell'appurare la stretta e ricorrente indissolubilità di funzione di RPCT e Segretario comunale ci si è chiesti come potessero essere garantiti contemporaneamente i ruoli tanto differenti nella nomina: in particolare partendo dalla consapevolezza dei differenti presupposti di nomina per le due funzioni di RPCT e Segretario comunale, si ritiene utile rappresentare brevemente le incertezze a cui è esposto il Segretario comunale spesso proprio in conseguenza del suo ruolo di RPCT.

Come noto, stante la cronica carenza di segretari comunali, questi esercitano le proprie funzioni in sedi di segreteria convenzionate tra più Enti locali, nell'ambito dei quali uno (solitamente il Comune con la maggiore estensio-

ne demografica) riveste il ruolo di capofila. Ebbene, proprio tale misura organizzativa, promossa dallo stesso legislatore, potrebbe fornire l'occasione per rimuovere dal suo ufficio un RPCT (leggasi Segretario comunale) non compiacente. L'ANAC è intervenuta sul tema dell'adozione di misure discriminatorie nei confronti del Segretario comunale nominato responsabile per la prevenzione della corruzione. La delibera del 2 ottobre 2019 n. 883 ha riguardato lo scioglimento della convenzione di segreteria per recesso unilaterale di un Comune. Tale scelta – è stato segnalato – nella sostanza nasconde la volontà di revocare il Segretario comunale/responsabile prevenzione corruzione sia per liberarsi di un funzionario scomodo, costituente ostacolo al perpetuarsi di certe prassi/progetti/intendimenti corruttivi, sia in un'ottica di vendetta per avere il RPCT bloccato alcuni progetti politici del Sindaco.

La fattispecie concreta sottoposta all'esame dell'ANAC non era evidentemente riconducibile a quella prevista dall'articolo 1, comma 82, della legge n. 190/2012, non essendo stato adottato alcun provvedimento di revoca di Segretario comunale, in base all'articolo 100 del TUEL. Tuttavia, il recesso unilaterale del Comune dalla convenzione di segreteria, di fatto, ha comportato la rimozione del segnalante dal suo incarico di Segretario comunale e di RPCT, con aspetti qualificabili come misura ritorsiva in base all'articolo 1, comma 7, legge n. 190/2012.

Al di là della specifica questione, ciò che è necessario evidenziare è come l'RPCT nell'Ente locale sia esposto a possibili ritorsioni e rischi di diventare esso stesso vittima del medesimo sistema corruttivo che dovrebbe prevenire e scardinare.

In tale quadro di incertezza circa gli elementi che effettivamente conferiscono e garantiscono la terzietà della funzione e la certezza del ruolo del RPCT, non può non essere citata la storica sentenza della Corte costituzionale n. 23/2019 secondo la quale non è incostituzionale la disposizione del testo unico degli Enti locali secondo cui il Segretario comunale resta in carica per un periodo corrispondente a quello del sindaco che lo ha nominato e cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato di quest'ultimo (c.d. "spoils system").

7. La struttura di supporto dell'RPCT

La rilevanza della presenza all'interno degli Enti locali di un'adeguata struttura di supporto all'RPCT è stata ribadita anche da ANAC che con la delibera n. 979 del 23 ottobre 2019 ha disposto un'interessante raccomandazione a un Comune (commissariato dopo lo scioglimento per infiltrazioni

mafiose) in merito all'obbligo di collaborazione della struttura organizzativa con il RPCT e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

Nella lettura delle indicazioni e delle raccomandazioni rivolte da ANAC al Comune, si ha modo di rintracciare l'orientamento e le necessità che in più occasioni gli RPCT degli Enti locali in cui ho prestato servizio hanno manifestato, evocando una modalità di realizzazione dell'anticorruzione che, passando per una classe dirigente (e non dirigente) altamente qualificata, consenta di intercettare errori e sacche di cattiva amministrazione, già negli stati primordiali del procedimento amministrativo evitando che atti illegittimi dispieghino i propri effetti nella collettività.

Si conclude pertanto evidenziando la necessità di realizzare tutte le iniziative idonee a garantire al RPCT effettivi poteri d'interlocuzione e controllo su tutta la struttura organizzativa ed evitare la delegittimazione del ruolo del RPCT all'interno dell'amministrazione, in linea con le indicazioni dell'Autorità.

8. L'anticorruzione: misura organizzativo o hard skill?

Ciò che emerge dallo studio dei profili esaminati nella presente trattazione, considerati in stretta correlazione all'osservazione sul campo di ciò in cui consiste il ruolo dell'RPCT nei Comuni, può essere brevemente rappresentato nei seguenti punti:

- gli RPCT di ogni ente avvertono la necessità di disporre di strumenti normativi più adeguati alle realtà comunali: in particolare si rileva come la realizzazione dell'anticorruzione quale misura organizzativa eterodiretta sia finita per consistere in una progressiva stratificazione di adempimenti eccessivamente gravosi se non adeguatamente sorretti da strumenti e competenze informatico gestionali d'avanguardia;
- gli RPCT dei Comuni di piccole dimensioni manifestano esplicitamente nelle Relazioni anticorruzione la necessità di disporre continuamente di personale con elevata specializzazione sia nelle materie dell'anticorruzione sia negli ambiti sui quali si reggono i servizi essenziali che i Comuni sono chiamati a garantire: l'obiettivo è quello di evitare che da sacche di inefficienza derivante anche dal sovraccarico di lavoro che grava su pochissimi dipendenti, si creino zone grigie non soggette al monitoraggio e alla supervisione di alcun soggetto della PA. A titolo esemplificativo si segnala l'annosa questione del controllo da parte delle PA sugli adempimenti degli obblighi contrattuali.

L'indifferibilità del ruolo del Segretario comunale nella veste di RPCT e delle professionalità necessarie a dispiegare in maniera efficiente ed efficace

L'anticorruzione negli Enti locali, si è fatta ancora più pregnante con l'introduzione del sopra citato PIAO. Per gli Enti locali l'innovazione del PIAO si innesca in un copro di norme eterogeneo che nel corso degli anni hanno progressivamente introdotto vari strumenti di pianificazione delle azioni che l'amministrazione si prefiggeva di realizzare in un determinato arco temporale (di norma triennale) in funzione delle dotazioni finanziarie, umane, strumentali all'uopo necessarie. Tuttavia, la progressiva stratificazione delle norme disciplinanti gli strumenti di pianificazione e programmazione, ha determinato un quadro normativo complesso, frammentario e non sempre coordinato, a cui ha corrisposto un altrettanto disorganica realizzazione degli strumenti di pianificazione e programmazione, caratterizzata da scollamenti temporali e sovrapposizioni procedurali con l'effetto di disorientare e impegnare il corpo amministrativo per tutto il corso dell'esercizio. Consapevole di tale contesto, il legislatore ha ritenuto che la buona riuscita degli interventi PNRR non potesse prescindere da una riforma anche sistemica che coinvolgesse anche gli RPCT. Con il PIAO il legislatore si prefigge la finalità, dichiarata nello stesso dell'art. 6 DL 80/2021 di migliorare la qualità e la trasparenza dell'azione amministrativa nonché dei servizi resi a cittadini e imprese, attraverso un ragionato percorso di semplificazione e reingegnerizzazione dei processi che si concretizza, tra l'altro, con la positivizzazione normativa delle logiche del project management (art. 6 comma 2 lettera b). Proprio tale specifico aspetto si ritiene debba essere trattato con riferimento al ruolo del Segretario comunale/RPCT che assume, oggi più che mai, la posizione di project manager dell'Ente locale. Sintetizzando possiamo dire che da una lettura ragionata dell'art. 6 del richiamato DL. 80/2021 in combinato disposto con il discendente DPR 82/2022 si possono individuare due macro-aree entro le quali il PIAO e il ricompreso PTPCT si muovono:

- macro-area del management, sintetizzata nelle politiche di performance, gestione del capitale umano e dello sviluppo organizzativo (art. 6 comma 2 lettere a, b, c, g);
- macro-area dell'accountability, realizzata con politiche prevenzione e gestione del rischio corruttivo mediante lo sviluppo della trasparenza, dell'accessibilità e digitalizzazione della pubblica amministrazione (art. 6 comma 2 lettere d, e, f).

Se la prima macro-area è destinata ad accogliere il piano della performance, il piano degli obiettivi, il piano delle azioni positive e il piano delle azioni concrete attraverso un percorso di pianificazione e valorizzazione della struttura interna della PA, è nella seconda macro-area che l'ente realizza la sua mission anche di anticorruzione: un'amministrazione trasparente e consapevole in grado di realizzare a pieno il principio dell'accountability pubblica

intesa come relazione dinamica tra la PA e i diversi soggetti che hanno diritto e interesse a monitorarne l'efficacia.

In particolare, il segretario/RPCT è chiamato a intervenire sia direttamente, in fase di approvazione, sulla predisposizione di determinati atti di cui alla sezione "Valore pubblico, organizzazione e anticorruzione", sia indirettamente in corso di gestione, in qualità di project manager dell'amministrazione fungendo al contempo da collante tra il corpo amministrativo e la parte politica. Vediamo nello specifico la duplice veste del Segretario comunale/RPCT in sede di predisposizione del PIAO.

Nell'ambito della predisposizione della sezione seconda del PIAO, il segretario interviene sia in veste propria di dirigente di vertice responsabile della proposta del Piano della performance e del piano degli obiettivi a norma l'art. 101 del CCNL 2019/2020 del 17 dicembre 2020, sia in veste di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) in riferimento al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) ai sensi dell'art 43 del d.lgs. 33/2013 e dell'art. 1 della L. 190/2012.

Allo stesso tempo si ritiene che la crucialità delle competenze di tale figura siano richieste soprattutto in fase di gestione affinché l'ente possa realizzare gli obiettivi di semplificazione e miglioramento qualitativo dell'amministrazione e dei servizi, basandosi sulle logiche del project management così come esplicitato dal legislatore stesso (art. 6, comma 2, lettera c).

Il ruolo non differibile del Segretario comunale/RPCT nella predisposizione e gestione del PIAO rispecchia la multidisciplinarietà richiesta alla figura medesima la quale dovrà disporre costantemente di un duplice ordine di skill:

- di soft o interpersonal skill: afferenti all'area relazionale concernente le dinamiche interpersonali e di comunicazione;
- di hard skill: afferente all'area operativa legata alla metodologia, agli strumenti e alle tecniche di lavoro per realizzare al meglio gli obiettivi del piano.

Concludendo, ai fini dell'elaborazione dei suddetti piani sarà necessario che il segretario/RPCT intervenga non solo promuovendo quindi la definizione ragionata di obiettivi anticorruzione SMART (*specific, misurable, achievable, realistic, timed*), quanto piuttosto favorendo l'avvicinamento del management (dirigenti e/o responsabili dei servizi – titolari di funzioni dirigenziali ex art. 107 TUEL) all'apparato politico dell'ente: tanto maggiore sarà il senso di coinvolgimento percepito dai funzionari nella predisposizione dei piani di cui alla sezione due (in particolare PTPCT), tanto maggiore sarà la possibilità che in corso di gestione dei piani si realizzi una fattiva collaborazione dei dipendenti stessi.

Il fulcro della trattazione torna, nell'opinione di chi scrive, alla necessità di interventi legislativi supportati da una robusta politica di potenziamento

della capacità economico finanziaria degli Enti locali, che conducano gli enti a implementare la struttura di supporto dell'RCPT prevedendo iniezioni di risorse economiche vincolate:

- all'acquisizione di professionalità altamente specializzate anche esterne all'amministrazione affinché in ciascun ente gli RPCT possano disporre di almeno una figura di supporto con competenze e preparazione tendenzialmente equivalenti a quella del Segretario comunale stesso, cosicché nel destreggiarsi tra gli innumerevoli adempimenti e problematiche che quotidianamente animano la macchina amministrativa, gli stessi possano con input minimi, provvedere a intercettare situazioni o sacche di inefficienza nell'ambito delle quali potrebbero potenzialmente innestarsi fenomeni di opacità, maladministration e pertanto rappresentare terreno fertile per fenomeni corruttivi;
- implementazione di strumenti informatici (e competenze informatiche) attraverso cui gestire i flussi documentali e gli obblighi di pubblicazione e verifica delle prescrizioni normative evitando lungaggini o duplicazioni.

Essendo la tutela della funzionalità amministrativa agevolmente ricondotta alle materie di cui all'art. 117, c. 2 lettera m, Cost. nulla dovrebbe ostare, nell'opinione di chi scrive, al riconoscimento della rilevanza economica degli strumenti necessari per attuarla e all'individuazione dei corrispondenti mezzi finanziari di cui dovrebbero poter disporre gli Enti locali per l'esercizio della funzione stessa.

Bibliografia

ANAC, "Piano nazionale anticorruzione 2022", delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, pubblicato avviso nella Gazzetta ufficiale, Serie generale n. 24, 30/1/2023.

ANAC, *Atti dell'ottava edizione della giornata dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza "Valore pubblico, PNRR e PNA 2022"*, Roma 14/12/2022, <https://www.anticorruzione.it/-/pnrr-e-rischio-criminalit%C3%A0-scatta-il-piano-nazionale-anticorruzione-di-anac>.

ANAC, Delibera n. 883 del 2 ottobre 2019 concernente segnalazione di misura discriminatoria nei confronti del Segretario comunale e RPCT per motivi collegati direttamente allo svolgimento delle sue funzioni di cui all'art. 1, c. 7, ultimo periodo, l. 190/2012, presso il Comune di [omissis] – Fascicolo UVMAC/3395/2019.

ANAC, Delibera n. 979 del 23 ottobre 2019, "Obbligo di collaborazione della struttura organizzativa con il RPCT e attuazione delle misure di prevenzione della corruzione del Comune di [omissis] – Raccomandazione. Fascicolo UVMAC/1037/2019.

ANAC, *Sull'onda della semplificazione e della trasparenza. Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*, approvato dal Consiglio dell'Autorità in data 2 febbraio 2022.

- ANCI (2022), “Orientamenti ANAC per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022: novità, schemi e modulistica per gli Enti locali”, I Quaderni ANCI, marzo.
- Battini S. (2019), “20/08/2019. L’invasione degli apicali: la Corte costituzionale ribalta lo spoil system”, *Giornale di diritto amministrativo*, 3, www.segretaricomunalivighenzi (estratto).
- Bellomo E. (2018), “Il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza negli Enti locali”, *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, pp. 43-54.
- Gambardella F. (2020), “Lo spoil system dei segretari comunali nella recente giurisprudenza costituzionale tra fiduciarietà e apicalità”, *Amministrativ@mente*, 1, www.amministrativamente.com.
- Olivieri L. (2019), “Il Segretario comunale può anche presiedere l’ufficio per i procedimenti disciplinari”, *ItaliaOggi*, 19/3, p. 66.
- Palumbo A. (2021), “Responsabile anticorruzione nell’ufficio disciplinare ma solo se collegiale”, *Sole24Ore NT+ Enti locali & Edilizia*, 13/7.
- Segretari comunali Vighenzi del 25/10/2019, ANAC – Segnalazione di misura discriminatoria nei confronti del Segretario comunale e RPCT per motivi collegati direttamente allo svolgimento delle sue funzioni.

Seconda parte
Metodologie per la stima e la gestione
del rischio di corruzione

1. Il processo di gestione del rischio correlato all'ALPI nel SSN con particolare riferimento alla fase di svolgimento effettivo dell'attività, nonché rispetto alle relative interferenze con l'attività istituzionale

di Giuseppe Rossi*

1. Introduzione

L'attività libero professionale intramuraria (di seguito definita con l'acronimo ALPI) costituisce indubbiamente una particolarità del Servizio sanitario nazionale. Nel 1999 il ministro della Salute Bindi introdusse per la prima volta il concetto di intramoenia, cioè la possibilità, per i medici che avessero scelto un rapporto di esclusività con il Servizio sanitario nazionale, di effettuare prestazioni sanitarie al di fuori dell'orario di lavoro nell'ambito delle strutture sanitarie, a fronte di un'indennità economica aggiuntiva.

L'introduzione dell'ALPI partiva dal presupposto che ne avrebbero tratto vantaggio sia il paziente, sia la struttura, sia il medico. Le finalità dichiarate erano infatti abbattere le liste di attesa, permettere al paziente di scegliere il professionista pagando cifre ragionevoli ed evitare di disperdere le diverse professionalità nelle cliniche private situate al di fuori dalle strutture pubbliche, riconoscendo al personale medico tra l'altro un'indennità economica aggiuntiva. Non da ultimo, far entrare nelle casse delle aziende sanitarie ulteriori risorse da investire in nuove strutture, tecnologia, formazione.

In realtà trascorsi ormai quasi venticinque anni, data la complessità del sistema, si sono verificate molte distorsioni rispetto alle finalità previste dalla “legge Bindi” con evidenti ripercussioni negative sull'utenza, sulle aziende stesse e conseguentemente su tutto il Sistema sanitario nazionale, nonostante nel corso del tempo siano state introdotte molteplici contromisure volte a mitigare tali effetti distorsivi, anche di natura corruttiva.

* Dirigente amministrativo, Responsabile della Struttura semplice Sviluppo professionale e welfare aziendale – ASST Valle Olona (Varese).

2. Definizione di attività libero-professionale intramuraria negli enti del SSN

Per attività libero-professionale intramuraria si intende l'attività che i dirigenti del ruolo sanitario medico e non medico (medici, psicologi ecc.), individualmente o in équipe, esercitano fuori dell'orario di lavoro, nelle strutture dell'azienda, in favore e su libera scelta dell'assistito pagante in proprio, a integrazione e supporto dell'attività istituzionalmente dovuta. L'esercizio dell'ALPI non deve essere in contrasto con le finalità istituzionali degli enti del SSN né può mai configurarsi come concorrenziale all'attività istituzionale e il suo svolgimento deve pertanto essere organizzato in modo tale da garantire l'integrale assolvimento dei compiti di istituto e da assicurare la piena funzionalità dei servizi.

Si considera ALPI a tutti gli effetti, anche se oggetto di specifica disciplina, l'attività del professionista o dell'équipe svolta, su richiesta dell'azienda in situazioni eccezionali di carenza di organico al fine di ridurre le liste di attesa.

È altresì presente una forma di "ALPI in convenzione", realizzata mediante convenzione richiesta all'Azienda da terzi (utenti singoli o associati, aziende ed enti). È, quindi, l'azienda che si propone come erogante il servizio/prestazione. L'attività è svolta in strutture di altra azienda del servizio sanitario nazionale o in altra struttura sanitaria non accreditata.

Si definisce, da ultimo, "ALP Intramoenia allargata" l'attività libero professionale intramuraria svolta, in via eccezionale e su specifica autorizzazione, presso gli studi privati dei professionisti.

Le disposizioni relative all'ALPI si applicano a tutto il personale della dirigenza del SSN che non abbia optato per l'attività extra-muraria (dirigenti che svolgono libera professione – appunto al di fuori (extra) dell'azienda sanitaria – e che pertanto non percepiscono la specifica indennità di esclusività). In applicazione delle disposizioni previste nel contratto collettivo nazionale di lavoro della dirigenza dell'area sanità, ogni azienda sanitaria è tenuta a definire in sede di contrattazione collettiva integrativa aziendale, i criteri generali per la definizione di un'apposita regolamentazione della disciplina e dell'organizzazione dell'attività libero professionale intramuraria dei dirigenti nonché per l'attribuzione dei relativi proventi ai dirigenti interessati.

Ai fini del presente lavoro è stato preso in considerazione l'atto aziendale dell'ASST Valle Olona, che con deliberazione n. 425/2021, ha adottato un proprio regolamento, sulla base di quanto previsto dalle disposizioni vigenti (normativa di settore e CCNL) nonché di quanto previsto dalla DGR Lom-

bardia n. XI/3540 del 7/9/2020 di approvazione delle linee guida regionali in materia di attività libero professionale intramuraria e dalle osservazioni e raccomandazioni dell'Organismo regionale per le attività di controllo (ORAC) di cui alla deliberazione n. 18/2020.

Con il regolamento sopracitato è stato disciplinato l'esercizio delle attività libero professionali intramurarie del personale della dirigenza dell'area sanità, con rapporto esclusivo, con riferimento all'erogazione di prestazioni svolte individualmente o in équipe, sia in regime ambulatoriale che di ricovero, nonché le altre forme di attività aziendale a pagamento.

L'impianto complessivo che ne deriva è basato principalmente sulla necessità di assicurare il corretto esercizio dell'attività, in un'ottica di efficienza, liceità e trasparenza del sistema.

Di particolare importanza è la definizione della gestione istruttoria e amministrativo contabile della libera professione con attribuzione a ogni articolazione aziendale di una specifica responsabilità, come di seguito indicato.

Nella gestione aziendale della libera professione sono coinvolte le seguenti strutture:

- SC¹ Direzioni mediche di presidio/distretto per quanto riguarda gli aspetti relativi a: – istruttoria. ricezione e conseguente verifica della richiesta del medico, con particolare riferimento alla disciplina, alle prestazioni richieste che devono rispettare i codici del tariffario regionale, alla esecuzione della medesima prestazione in regime istituzionale nella stessa unità operativa, agli orari richiesti, ai compensi del professionista, agli spazi, ai tempi di esecuzione, ai tempi di attesa, alla tariffa finale; sottoscrizione dell'autorizzazione (ovvero diniego): valutazione della richiesta, sottoscrizione e invio della autorizzazione ai destinatari con allegata la tabella della tariffa che paga il paziente; ovvero diniego all'esercizio;
- SC Accettazione amministrativa – CUP: relativamente alla costruzione e al mantenimento delle singole agende, all'accettazione degli utenti e all'inserimento delle prenotazioni ovvero delle relative modifiche, alla elaborazione delle fatture e alla accettazione dei relativi pagamenti, nonché alla elaborazione dei preventivi di ricovero;
- SC Bilancio, programmazione finanziaria e contabilità per quanto riguarda la gestione e il controllo di tutti gli aspetti economico-contabili legati alla LPI dei dirigenti; la tenuta di contabilità separata con verifica dell'equilibrio di bilancio affinché la LPI non sia in disavanzo;
- SC Gestione e sviluppo risorse umane per quanto riguarda la gestione degli aspetti contrattuali, normativi e sindacali legati alla LPI dei dirigenti;

¹ SC: struttura complessa, SS: struttura semplice, FA funzione aziendale.

- SS Budget e controllo strategico per quanto riguarda la costruzione e la revisione periodica dei costi aziendali, la contrattazione, il budget, il monitoraggio dei dati;
- SC Affari generali e legali per quanto riguarda gli aspetti deliberativi, contrattualistici e istruttori inerenti ad atti di valenza aziendale;
- FA Sistemi informativi per quanto riguarda gli aspetti informatici;
- SS Flussi per quanto riguarda il debito informativo.

In esito dell'attività di controllo, in caso di inadempienze e in relazione alla gravità delle stesse, l'ASST potrà sospendere o revocare l'esercizio della libera professione autorizzata.

3. L'applicazione del processo di gestione del rischio all'attività libero-professionale intramuraria

Ai fini della predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza contenuto nella specifica sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO, sono state prese a riferimento le indicazioni di ANAC contenute nell'allegato al PNA 2019 in ordine alla metodologia da applicare nel processo di gestione del rischio correlato all'attività libero professionale, in aderenza agli standard internazionali di risk management (ISO 31000). Sulla base di tali indicazioni il processo di gestione del rischio è costituito dai seguenti elementi:

- definizione del contesto;
- valutazione del rischio (identificazione, analisi, ponderazione);
- trattamento del rischio;
- attività trasversali di comunicazione e consultazione, monitoraggio e riesame.

Partendo pertanto dall'analisi del contesto aziendale e nello specifico dalla regolamentazione dell'ALPI sopra descritta, nell'ambito dell'area di rischio correlata all'attività libero professionale intramuraria sono stati analizzati i sotto-processi sui quali porre particolare attenzione:

- fase di autorizzazione all'esercizio dell'ALPI. In questa fase, che è preliminare all'esercizio dell'attività, il professionista interessato, in base alla specifica regolamentazione dell'ente di appartenenza, formula istanza al fine di poter svolgere la libera professione presso le strutture dell'azienda;
- l'avvio dell'attività è subordinato alla comunicazione scritta del professionista interessato o dell'équipe. Le modalità di compilazione dell'istanza all'autorizzazione sono individuate per ogni azienda nell'ambito della regolamentazione aziendale della libera professione;

- fase di esercizio dell’ALPI: modalità di svolgimento dell’attività (tempi, orari, rapporto con paziente ecc.) È la fase di svolgimento vera e propria dell’attività, durante la quale il professionista deve rispettare gli specifici vincoli normativi e regolamentari.

L’attività libero professionale, infatti, come già evidenziato, può essere svolta solo al di fuori e in aggiunta al normale orario di lavoro e non può essere esercitata in occasione dell’effettuazione dei turni di pronta disponibilità o di guardia o di assenze dal servizio quali per esempio i periodi di astensione per maternità, le ferie, la malattia, gli infortuni ecc.

Nell’ambito di tale fase il passaggio più delicato da prendere in esame è il rapporto medico-paziente in quanto non direttamente misurabile o controllabile, se non dal punto di vista meramente temporale. In questa fase, infatti, si presenta maggiormente l’asimmetria informativa medico-paziente. La prima asimmetria informativa è legata al rapporto tra l’azienda del SSN e il medico, configurabile quale rapporto di agenzia, in base al quale l’azienda definisce alcuni comportamenti che il medico deve rispettare, ma allo stesso tempo non può avere la certezza che l’agente si attenga a tali istruzioni. Tali comportamenti sono descritti nel regolamento aziendale per la gestione delle attività in libera professione e nel Codice di comportamento.

La seconda asimmetria informativa riguarda un secondo rapporto di agenzia, ovvero tra medico e paziente, il medico (l’agente) di norma possiede (o è percepito come colui che possiede) informazioni rilevanti e conseguentemente potrebbe manipolare l’informazione relativa alla necessità di prescrivere “ulteriori accertamenti”, essendo il paziente nella impossibilità di verificare l’informazione stessa, se non chiedendo una *second opinion* ad altro professionista. Inoltre, il medico, essendo all’interno del sistema, detiene in qualche modo le informazioni in merito ai tempi di attesa e questo determina la possibilità di orientare il paziente all’interno e all’esterno dell’ambito istituzionale.

Un’ulteriore caratteristica di questo processo (che peraltro è tipica di molti dei processi della sanità pubblica) è la “asimmetria relazionale”, cioè la condizione in cui esiste una sproporzione di potere tra due persone (medico e paziente), tale per cui la prima può orientare o distorcere le scelte della seconda a proprio vantaggio. Il paziente, cioè, “si affida” al clinico e per questo l’agente pubblico si trova nell’opportunità di poter orientare le decisioni a proprio vantaggio.

Interferenze con attività istituzionale (volumi di attività, attività erogabili in regime ALPI, informazioni, prenotazione ed erogazione delle prestazioni). L’attività libero professionale, in base alle specifiche disposizioni normative nonché conformemente alla regolamentazione aziendale, deve essere eseguita rispettando le seguenti modalità:

- presenza di un’infrastruttura di rete telematica per il collegamento delle strutture che erogano le prestazioni in ALPI per gestire le prenotazioni nella rete aziendale;
- trasparenza delle agende in ordine all’impegno orario del medico, dei pazienti visitati e degli estremi dei pagamenti, anche in raccordo con il fascicolo sanitario elettronico. La refertazione deve, di norma, avvenire utilizzando i sistemi aziendali che consentono la firma digitale e la conseguente visibilità anche sul fascicolo sanitario elettronico;
- tracciabilità dei pagamenti che devono essere effettuati direttamente all’azienda tramite mezzi di pagamento che assicurino la certezza e la certificazione della corresponsione di qualsiasi importo,
- determinazione delle tariffe sulla base di importi idonei a remunerare il professionista, l’equipe\personale di supporto, i costi pro-quota per l’ammortamento e la manutenzione delle apparecchiature nonché ad assicurare la copertura dei fondi obbligatori e di tutti i costi diretti e indiretti sostenuti dall’azienda;
- progressivo allineamento dei tempi di attesa delle prestazioni, previsti dalla normativa vigente per le attività istituzionali, ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramuraria, al fine di assicurare che il ricorso a quest’ultima sia conseguenza di libera scelta del cittadino e non di carenza nell’organizzazione dei servizi resi nell’ambito dell’attività istituzionale.

È necessario, pertanto, mettere in atto un capillare sistema di controlli e monitoraggi finalizzati a verificare il rispetto di quanto sopra. L’ASST, nello specifico, ha descritto nell’ultimo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza i principali sotto-processi correlati all’ALPI come riportati schematicamente nella seguente tabella.

<i>Processo</i>	<i>Fasi del processo/Attività</i>	<i>Rischi identificati</i>	<i>Fattori abilitanti</i>	<i>Livello di esposizione al rischio (giudizio sintetico)</i>
Rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della libera professione	Istruttoria e verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti per il rilascio della autorizzazione (inclusa ricognizione e verifica degli spazi utilizzabili per lo svolgimento dell'ALPI tra quelli afferenti al patrimonio immobiliare aziendale) Verifica corrispondenza attività richiesta in LPI con attività istituzionale svolta e con i codici ministeriali/regionali Valutazione giorni e orari richiesti in relazione alle esigenze istituzionale Rilascio o diniego autorizzazione allo svolgimento attività LPI	Rilascio di autorizzazioni e/o modifiche alle autorizzazioni già rilasciate senza verificare l'esistenza dei presupposti normativi e regolamentari	Assenza di misure di trattamento del rischio e/o controlli	Medio-basso
Costruzione delle agende di prenotazione	Recepimento delle agende autorizzate dalla Direzione medica di presidio Inserimento dati su piattaforma CUP in scrupolosa e esclusiva adesione alla normativa e al nomenclatore regionale Segnalazione comunicazioni difformi da quanto previsto dalla normativa	Elaborazione di agende non coerenti con nomenclatore regionale o ministeriale Possibilità di disallineamenti con call center regionale Difficoltà nell'esprimere un'offerta ambulatoriale aziendale omogenea	Assenza di misure di trattamento del rischio e/o controlli	Medio-basso
Gestione della prenotazione delle prestazioni in regime di libera professione	Presa in carico della richiesta di prenotazione Messa a disposizione/comunicazione trasparente e imparziale delle disponibilità dei liberi professionisti Prenotazione corretta della prestazione Incasso della tariffa autorizzata	Possibilità di azione sperequativa e di ingiustificato vantaggio di un professionista a discapito di altri. Incasso improprio del pagamento, prenotazioni preferenziali	Mancanza di trasparenza	Medio
Gestione dell'intramoenia allargata	Svolgimento della LP intramoenia negli studi privati	Errata fatturazione volta a favorire particolari soggetti tramite sconti non dovuti	Possibilità di conflitto di interessi	Medio-basso

<i>Processo</i>	<i>Fasi del processo/Attività</i>	<i>Rischi identificati</i>	<i>Fattori abilitanti</i>	<i>Livello di esposizione al rischio (giudizio sintetico)</i>
Gestione dell'intramoenia allargata	Svolgimento della LP intramoenia negli studi privati	Pagamento diretto del professionista da parte dell'utente (prestazione non fatturata)	Mancanza di trasparenza	Medio
Controlli amministrativi di conformità al regolamento aziendale per l'attività libero professionale intramuraria	Mancato rispetto delle regole di natura amministrativa di cui al regolamento aziendale in materia libera professione	Svolgimento attività LPI In orario di servizio o comunque al di fuori degli orari autorizzati Mancato utilizzo della timbratura causizzata Attività eseguita in presenza di limitazioni o divieti (ferie, malattia ecc.) Mancato rispetto del rapporto tra i volumi di attività resi in regime di LPI e in regime istituzionale	Assenza di misure di trattamento del rischio e/o controlli	Medio-alto

L'analisi di rischio, come suggerito dalle indicazioni del PNA 2015, è stata effettuata sotto forma tabellare, indicando nelle colonne la denominazione del processo, la sua scomposizione in fasi/attività, i rischi individuati, i fattori abilitanti e il livello di esposizione al rischio.

La definizione del livello di esposizione al rischio è stata effettuata nell'ambito dell'approccio qualitativo utilizzato secondo criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi tradotti operativamente in sette "indicatori di rischio" (*key risk indicators*), in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività (grado di discrezionalità nelle attività svolte o negli atti prodotti; modalità di attuazione; livello di interesse esterno; presenza di eventi sentinella; presenza di un sistema strutturato di controlli; grado di concentrazione del potere decisionale; grado di trasparenza del processo).

Per ogni evento rischioso si è poi proceduto alla rimisurazione di ognuno dei criteri di cui sopra, applicando una scala di misurazione ordinale (alto, medio, basso), e dalla misurazione dei singoli indicatori si è pervenuti a una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio, adottando anche in questo caso una scala di misurazione, ordinata però su cinque livelli (alto, medio-alto, medio, medio-basso, basso).

Ai fini della predisposizione dell'analisi dei rischi e della conseguente compilazione della tabella, il RPCT ha coordinato la mappatura dei processi e ha disposto delle risorse necessarie e della collaborazione di tutte le strutture aziendali coinvolte, nel caso specifico le strutture coinvolte sono state le Direzioni mediche, la SC Accoglienza, la SC Risorse umane, la SC Bilancio. Per l'attuazione delle misure del PTPCT, è stato costituito un gruppo dei referenti per la prevenzione della corruzione in cui sono coinvolte le strutture, i servizi, gli uffici nonché le funzioni coinvolte nel processo. In tale ambito si è proceduto a definire per ogni fase di rischio le possibili misure di contenimento dello stesso.

<i>Categoria misura adottata</i>	<i>Descrizione misura</i>	<i>Definizione dell'indicatore</i>	<i>Descrizione dell'indicatore e valore atteso</i>
Misure di controllo	Esiste un Regolamento aziendale nel quale sono definite regole di funzionamento e competenze.	Numero di controlli effettuati (su un certo denominatore, in percentuale, in assoluto, in un determinato periodo di tempo ecc.)	Verifica 100% dei requisiti dichiarati nelle istanze (prestazioni, codici, tariffe)
Misure di controllo I	Introduzione di verifiche rispetto a quanto viene richiesto di configurare a sistema. Creazione/modifica di agende solo se in corretta rispondenza con una prestazione del nomenclatore	Numero di controlli effettuati (su un certo denominatore, in percentuale, in assoluto, in un determinato periodo di tempo ecc.)	Nella configurazione delle agende di libera professione ogni prestazione deve correttamente essere associata a un codice del nomenclatore
Misure di trasparenza	Gestione delle agende, prenotazione e pagamento di tutte le prestazioni in LPI attraverso il Sistema CUP aziendale. Pubblicazione sul sito aziendale e aggiornamento con cadenza almeno trimestrale delle agende di libera professione.	Pubblicazione, messa a disposizione di un atto/documento; adozione di comportamenti tesi a favorire la conoscenza messa a sistema CUP del 100 % delle prestazioni in LPI	Pubblicazione sul sito aziendale delle agende di LPI
Misure di disciplina del conflitto di interessi	Gestione informatizzata anche delle agende degli studi privati	Adozione di previsioni specifiche su casi particolari di conflitto di interessi tipiche dell'attività dell'ASST	Messa a Sistema CUP del 100% delle prestazioni in LPI allargata
Misure di trasparenza	Obbligo di prenotazione e pagamento di tutte le prestazioni attraverso il Sistema CUP aziendale	Pubblicazione, messa a disposizione di un atto/documento; adozione di comportamenti tesi a favorire la conoscenza	Messa a Sistema CUP del 100% delle prestazioni in LPI allargata
Misure di controllo	Realizzazione di audit interni da condursi in accordo e collaborazione tra le Strutture coinvolte. L'audit dovrà comprendere il controllo, su un significativo campione di prestazioni, dei volumi di attività, dei giorni e orari di svolgimento dell'attività stessa, del corretto utilizzo della timbratura "causalizzata", del rispetto di eventuali divieti o limitazioni, della regolare prenotazione e fatturazione della prestazione.	Numero di controlli effettuati (su un certo denominatore, in percentuale, in assoluto, in un determinato periodo di tempo ecc.)	Realizzazione dell'audit almeno su una Struttura per ciascun presidio

Il PTPC prevede un costante monitoraggio da parte dei dirigenti responsabili delle aree a più elevato rischio di corruzione, i quali provvedono a relazionare, per ogni misura di prevenzione riportata, l'esito della stessa, in riferimento agli indicatori di monitoraggio previsti; inoltre, con cadenza semestrale, redigono e sottoscrivono i prospetti predisposti dal RPCT. In attuazione di quanto sopra, i dirigenti responsabili delle aree a più elevato rischio di corruzione, provvedono a relazionare, per ogni misura di prevenzione riportata, l'esito della stessa.

L'attività di tale monitoraggio viene effettuata con riguardo alle seguenti azioni:

- commissione di illeciti, violazione di norme o codici;
- rotazione del personale;
- astensione in caso di conflitto di interessi;
- formazione di commissioni;
- rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti;
- istanze di accesso civico semplice, generalizzato e documentale.

Il RPCT, annualmente, entro i termini previsti dall'ANAC, sottopone al direttore generale e al Nucleo di valutazione la relazione recante i risultati dell'attività svolta, che viene pubblicata sul sito internet dell'Azienda nella sezione "Amministrazione trasparente" – Altri contenuti – Corruzione.

La scheda, redatta sul modello predisposto dall'ANAC, è composta da tre fogli:

- "anagrafica" che contiene le informazioni relative al RPCT;
- "considerazioni generali" che riporta le valutazioni generali del RPCT in merito all'effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e al proprio ruolo all'interno dell'azienda, oltre alle informazioni sulla adozione e attuazione delle misure e relative criticità riscontrate, "misure anticorruzione" che contiene informazioni dettagliate e specifiche in merito alla concreta ed effettiva adozione delle singole misure di prevenzione della corruzione e i relativi controlli svolti, unitamente a un giudizio sul livello di adempimento.

4. Conclusioni

Da quanto sopra esposto, il processo di gestione del rischio correlato all'esercizio dell'ALPI in un'azienda sanitaria risulta molto articolato e complesso. Dal mio punto di vista, si può affermare che l'attività di controllo amministrativo circa la conformità al regolamento aziendale esercitata in maniera incrociata dalle diverse strutture aziendali è ben presidiata,

così come le modalità di gestione delle agende e di prenotazione, che tra l'altro dall'anno 2023 sono gestite esclusivamente da call center regionale. La micro-fase, che, a mio parere, risulta più soggetta a rischi di comportamenti non in linea con l'interesse pubblico, è quella relativa al rapporto "medico-paziente". Tra i due soggetti, infatti, si genera spesso un divario di informazioni e conoscenze: tale situazione potrebbe favorire il professionista che voglia sfruttare questo gap per mettere in atto comportamenti poco etici, in cui prevale appunto l'interesse privato. Si genera sostanzialmente una situazione di conflitto di interessi – non necessariamente "illegittima" – in cui l'interesse primario (la salute di un paziente, i principi etici e deontologici) è influenzato da un interesse secondario (il guadagno economico o un vantaggio personale). Pertanto se l'importanza relativa dell'interesse secondario (per es. guadagno economico) tende a prevalere nelle decisioni che riguardano i pazienti o la collettività, si genera un rischio correlato al potenziale conflitto di interessi, che, pur non sfociando direttamente in comportamenti illeciti, può comunque sortire effetti negativi sul sistema sanitario sollecitando consumi sanitari inutili o inappropriati (es. richieste visite ed esami non necessari) consentendo comportamenti opportunistici (per es. inviti a effettuare prestazioni in tempi ristretti e quindi ricorrendo alla LPI), determinando piccoli o grandi abusi (differente modalità di relazionarsi con il paziente in LPI rispetto all'istituzionale in termini di attenzione/tempo a disposizione ecc.). Risulta molto arduo, se non quasi impossibile, prevedere misure di contenimento di questo rischio, tenuto conto che potrebbe significare entrare nel merito dell'attività clinica di un medico in termini di validità e urgenza della prescrizione, tempistica della visita, modalità di relazione col paziente ecc. Una misura apparentemente semplice ma che potrebbe invece risultare opportuno contemplare all'interno del Piano formativo aziendale, in aggiunta ai corsi obbligatori sull'anticorruzione che vengono somministrati al personale neoassunto, è la previsione di specifici percorsi dedicati al personale sanitario che svolge ALPI in cui affrontare le tematiche della legalità, dell'etica pubblica e in cui esplicitare le motivazioni per le quali vengono introdotte da parte delle aziende misure di controllo e di contenimento dei rischi corruttivi, spesso ritenute dai professionisti oltremodo onerose e meramente formali, quasi limitanti il diritto all'esercizio della ALPI, ma che in realtà, se rispettate, evitano agli stessi di incorrere in sanzioni, anche molto onerose, dal punto di vista sia economico sia professionale.

Riferimenti normativi

CCCCNNLL vigenti della dirigenza area sanità.

D.lgs. n. 502/1992, art. 4, comma 10 e 11 e art. 15-quinquies.

Decreto-legge 30 dicembre 2009 n.194 coordinato con la legge di conversione 26 febbraio 2010 n. 25 “Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative”.

DPCM 27/03/2000 “Atto di indirizzo e coordinamento concernente l’attività libero-professionale della dirigenza sanitaria del SSN”.

<https://spazioetico.com/2018/08/02/la-libera-professione-intramuraria-alpi-ambulatoriale-analisi-tridimensionale-del-processo-attraverso-il-caso-del-dottor-nellemura/>.

L. n. 120/2007 “Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria” e smi.

L. n. 412/1991, art.4, comma 7.

L. n. 448/1998, art. 72, dal comma 4 al comma 11.

L. n. 662/1996, art. 1.

L. n. 724/1994, art. 3, commi 6 e 7.

Linee guida regionali di cui alla DGR XI/3540 del 7.9.2020.

Parte speciale I – Sanità dell’Aggiornamento 2015 al PNA.

Parte speciale IV – Sanità del PNA 2016

Piano nazionale anticorruzione anno 2015.

Piano nazionale anticorruzione anno 2019.

2. La metodologia utilizzata dalle pubbliche amministrazioni per la stima del rischio corruzione. Spunto per una possibile metodologia alternativa

di Michela Criscuoli*

1. Prevenire il rischio corruzione: la legge 190 del 2012

Al fine di prevenire e arginare il rischio corruzione nelle pubbliche amministrazioni¹, il 6 novembre 2012, viene promulgata la legge n. 190 – “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” (c.d. “legge anticorruzione”) in linea con quanto stabilito dall’art. 6 della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale dell’ONU il 31 ottobre 2003 (c.d. “Convenzione di Mèrida”) e ratificata dall’Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, con gli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110 e con il rapporto redatto dal Group of States Against Corruption (GRECO)². Il testo emanato dall’ONU lascia libertà a ogni Stato membro di elaborare, applicare e perseguire le politiche di prevenzione della corruzione imponendo di destinare ad almeno un organo indipendente il perseguimento dei fini di lotta alla corruzione³.

* Funzionario economico finanziario di amministrazione del Ministero della salute.

¹ Art. 1 comma 1 della legge 190 del 2012.

² Il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) è stato istituito nel 1999 dal Consiglio d’Europa per monitorare il rispetto da parte degli Stati membri degli standard e delle norme anti-corruzione elaborate dall’organizzazione.

³ Titolo II della legge 3 agosto 2009, n. 116, “Ratifica ed esecuzione della convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale.

Quando in occasione della convenzione di Mèrida, venne effettuato il controllo sugli Stati membri⁴, si riscontrò che l'Italia non aveva una politica di prevenzione organica del rischio corruzione. In Italia nel decennio successivo all'inchiesta giudiziaria denominata "Mani pulite" (iniziata nel 1992) fu varata la riforma c.d. "Merloni" con la quale si scelse di individuare il rimedio di un'organica riforma organizzativa e funzionale dell'intero apparato amministrativo per dare vigore e dignità all'apparato amministrativo.

Successivamente con il d.lgs. 231/2001, sulla responsabilità degli enti "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300" (commi 1 e 2) si introdusse la responsabilità "amministrativa" delle persone giuridiche⁵.

Nonostante questi interventi il divario fra corruzione perseguita, espressa dai dati di fonte giudiziaria, e corruzione percepita, espressa dal CPI⁶, mostrava l'inefficacia dell'azione repressiva e la forbice tra corruzione denunciata e corruzione praticata continuava ad ampliarsi⁷.

Solo con la legge n. 190/2012, si assiste a un cambio di rotta: dopo aver ribadito l'importanza di un'azione efficace di repressione, si riconosce la necessità di adottare la prevenzione quale cardine della strategia di contrasto alla corruzione⁸.

⁴ Di particolare rilievo il meccanismo di applicazione previsto nel titolo settimo, che istituisce, a decorrere dell'entrata in vigore della Convenzione (intervenuta in data 14 dicembre 2005), una Conferenza degli Stati per monitorare l'applicazione e l'implementazione della Convenzione negli Stati, per favorire lo scambio di informazioni sui modelli e le tendenze della corruzione, sulle pratiche efficaci per prevenirla e per restituire i proventi del crimine nonché, più in generale, per formulare raccomandazioni per migliorare il testo della Convenzione e la sua attuazione. La Conferenza, dunque, assume una valenza strategica per l'adozione e attuazione delle politiche anti-corruzione e l'Italia, grazie all'intervenuta ratifica della Convenzione, ha per la prima volta partecipato come Stato parte alla terza Conferenza, svoltasi dal 9 al 13 novembre 2009 a Doha (Qatar).

⁵ La legge 231 del 2001, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica", in vigore dal 4 luglio 2001, ha introdotto, nell'ordinamento italiano, in conformità a quanto previsto anche a livello europeo, un nuovo regime di responsabilità per le persone giuridiche.

⁶ L'indice di percezione della corruzione (noto anche con l'acronimo CPI, dall'inglese *Corruption perception index*) è un indicatore statistico pubblicato da Transparency International, a partire dal 1995, con cadenza annuale. Esso classifica i Paesi in base al livello di corruzione percepita nel settore pubblico, attraverso l'impiego di 13 strumenti di analisi e di sondaggi rivolti a esperti provenienti dal mondo del business. Il punteggio finale è determinato in base a una scala che va da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita).

⁷ A. Vannucci (2010), "L'evoluzione della corruzione in Italia", in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, pp. 37-68.

⁸ F. Merloni, R. Cantone (2015), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, vol. 10, Giappichelli, Torino.

La Convenzione di Mèrida costituisce per l'Italia un passaggio essenziale: essa oltre alle misure repressive⁹ indicava anche quelle preventive¹⁰ ovvero politiche e pratiche di prevenzione efficaci per prevenire la corruzione.

Quindi, sotto la spinta delle raccomandazioni provenienti dall'Unione Europea e dalle organizzazioni internazionali di cui l'Italia fa parte¹¹ il legislatore con la legge 190 del 2012 attua la prima vera riforma organica contro la corruzione attraverso il netto passaggio da un modello basato sulla predisposizione di figure repressive di carattere penale che sanzionano solo a posteriori le condotte corruttive, a un assetto normativo volto soprattutto a disincentivare il malcostume politico e amministrativo nella gestione dei pubblici poteri.

In linea con la nozione accolta a livello internazionale, si avverte la necessità di attribuire al termine “corruzione” un significato più esteso di quello strettamente connesso con le fattispecie di reato disciplinate dal codice penale¹².

Il nuovo concetto di corruzione viene a coincidere con quello di *mala administration* intesa come la somma dei reati contro la pubblica amministrazione e tutti quei comportamenti derivanti dall'assunzione di decisioni devianti dalla “cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari”¹³.

L'ANAC¹⁴ e il Dipartimento della Funzione pubblica definiscono la corruzione come l'insieme di tutte quelle “situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati

⁹ Convenzione di Mèrida, Capo III: Incriminazione, individuazione e repressione, dedicato alle misure penali e al rafforzamento del sistema giuridico, Cap. II, artt. 5-14.

¹⁰ Misure preventive Convenzione di Mèrida (cap. II, artt. 5-14).

¹¹ In particolare, il GRECO, il WGB dell'OECD e l'IRG dell'ONU.

¹² L'ordinamento penale italiano considera non solo i reati strettamente definiti corruttivi (art. 317, concussione, art. 318, corruzione impropria, art. 319, corruzione propria, art. 319-ter, corruzione in atti giudiziari, art. 319-quater, induzione indebita a dare o promettere utilità, del codice penale, libro secondo, titolo II, dei delitti contro la pubblica amministrazione), ma anche reati connessi a condotte di natura corruttiva (artt. 321, 322, 322 bis, 346 bis, 353, 353 bis cp; delibera ANAC n. 215/2019 in materia di rotazione straordinaria, ai sensi dell'art. 7 l. 69/2015, PNA 2019, Parte I, § 2).

¹³ ANAC, aggiornamento 2015 al PNA 2013 determina 28/10/2015 n. 12, p. 7.

¹⁴ L'ANAC è l'autorità amministrativa indipendente la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa. Le modifiche organizzative e delle funzioni dell'ANAC sono previste nel DL n. 90/2014.

nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa *ab externo*, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo¹⁵.

2. L'approccio multilevel governance, decentrato-risk based

Ma con quale strumento è intervenuto concretamente il legislatore in Italia per prevenire e gestire il rischio corruzione nelle pubbliche amministrazioni? La misura principe di prevenzione della corruzione sicuramente è stata l'adozione del Piano nazionale anticorruzione (PNA) introdotto per la prima volta nel 2013. Come affermato dall'attuale presidente dell'ANAC “il PNA è uno strumento fondamentale che rafforza l'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, puntando nello stesso tempo a semplificare e velocizzare le procedure amministrative”. Il PNA è l'atto di indirizzo a livello nazionale che deve guidare le singole amministrazioni nella predisposizione a livello decentrato, di un proprio piano anticorruzione (PTPCT) sulla base delle proprie caratteristiche e peculiarità organizzative. È adottato dall'Autorità nazionale anticorruzione, di durata triennale e a scorrimento annuale al pari del piano anticorruzione (PTPCT).

Nell'ambito delle misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle PPAA, l'articolo 6 commi da 1 a 4 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 ha introdotto nell'ordinamento italiano, il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)¹⁶ che è un documento unico di programmazione e governance che dal 30 giugno 2022 ha assorbito, come stabilito dal DPR 24/06/2022, n. 81, piani quali performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione e programmi nell'ottica dell'integrazione.

A seguito dell'introduzione di detto articolo, il PTPCT viene soppresso e diventa una sotto-sezione della sezione valore pubblico, performance e anticorruzione denominata “Rischi corruttivi e trasparenza”. Essa è predisposta dal Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), in collaborazio-

¹⁵ PNA 2013, p. 13.

¹⁶ Art. 1, c. 5, l. 190/2012 – art. 6, D.L. 80/2021 – DM 132/2022 – DPR 81/2022 – Allegato 1 al PNA 2019, § 5 – PNA 2022, §§ 2.1 e 2.2. – Comunicato del presidente del 17 gennaio 2023.

ne con il Responsabile della trasparenza, tenuto conto degli obiettivi strategici in materia definiti dall'organo di indirizzo, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190, in ossequio alle indicazioni recate nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) e negli atti di regolazione generali adottati dall'ANAC ai sensi della legge 6 novembre 2012 n. 190 del 2012 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 del 2013.

L'approccio introdotto è multilevel governance, decentrato-risk based ovvero l'ANAC, attraverso la predisposizione del Piano nazionale anticorruzione (PNA), fornisce le linee guida e gli indirizzi operativi in materia di prevenzione della corruzione, per coadiuvare le singole amministrazioni nella redazione della sotto-sezione "Anticorruzione e trasparenza" del PIAO¹⁷ e fornisce la metodologia di analisi e valutazione dei rischi corruttivi al fine di adottare di seguito, le misure di prevenzione.

Il PNA 2019-2021 contiene tre allegati di cui il primo, fornisce le indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Con delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, l'ANAC approva il PNA 2022 sottolineando l'obiettivo di integrazione dei diversi piani confluiti nel PIAO, l'esigenza di mantenere il patrimonio di esperienze maturato nel tempo in ottemperanza al principio di sostenibilità organizzativa ed economica, raccomandando che i dati e le informazioni raccolti dai responsabili di ogni sotto-sezione del PIAO siano, nella logica della pianificazione integrata, patrimonio comune e unitario per l'analisi del contesto esterno e interno.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, con la delibera n. 605 del 19 dicembre 2023, l'Autorità nazionale anticorruzione ha approvato l'aggiornamento 2023 del PNA 2022 in cui vengono esaminati i principali profili critici che emergono dalla nuova normativa sostituendo quelli già contenute nel PNA 2022. Viene rielaborata e sostituita la tabella contenente l'esemplificazione delle possibili correlazioni tra rischi corruttivi e misure di prevenzione della corruzione (tabella n. 12 del PNA 2022) con nuove tabelle aggiornate.

¹⁷ Sono tenute ad adottare il PIAO le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001 con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le amministrazioni che hanno meno di 50 dipendenti adottano un PIAO semplificato.

3. L'attuale metodologia qualitativa di valutazione del rischio corruttivo contenuta nell'allegato 1 al PNA 2019¹⁸. Spunto di una possibile metodologia alternativa

Il rischio può essere definito come l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi strategici e non, che ciascuna amministrazione prevede di raggiungere per la realizzazione di valore pubblico.

Nel PNA 2013 e nell'aggiornamento 2015 il valore del rischio di un evento di corruzione dipendeva dalle variabili probabilità e impatto. L'approccio era quantitativo.

Con il PNA 2019, l'ANAC si orienta verso la metodologia qualitativa di cui all'allegato 1 e da seguire nella predisposizione dei Piani di prevenzione per la parte relativa alla gestione del rischio. Come specificato nell'allegato 1 al PNA 2019, "le indicazioni metodologiche contenute sono le uniche da seguire nella predisposizione dei Piani triennali della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per la parte relativa alla gestione del rischio corruttivo". L'approccio qualitativo prevede che l'esposizione al rischio sia stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri con l'obiettivo, comunque, di determinare un risultato di sintesi. Si sostituiscono i numeri con le parole.

Il nuovo processo di gestione del rischio corruzione si sviluppa secondo una logica sequenziale e ciclica, che si basa sul principio guida del "miglioramento progressivo e continuo" elaborato da ANAC, le cui fasi, possono essere riassunte secondo lo schema ISO 31000:2010¹⁹ come rivisitato nel 2018.

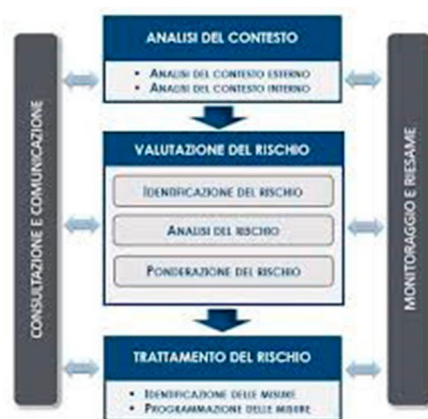
Così come delineato da ANAC, il ciclo del processo di gestione del rischio, si articola in tre fasi fondamentali:

- "analisi del contesto" (contesto esterno e interno e all'interno del contesto interno la predisposizione della mappatura dei processi);
- "valutazione del rischio" (identificazione, analisi e ponderazione);
- "trattamento del rischio" (identificazione delle misure, ponderazione e attuazione).

¹⁸ I contenuti del seguente paragrafo fanno riferimento principalmente all'Allegato 1 al PNA2019: "Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi".

¹⁹ La UNI ISO 31000:2010 è la versione italiana della norma internazionale, che definisce principi e linee guida per la gestione del rischio. Essa non serve per certificare un sistema, ma a fornire dei suggerimenti, per gestire efficacemente il rischio e per rendere più efficaci e sistematiche le politiche di prevenzione della corruzione.

Fig. 1 – Sistema di gestione del rischio ISO 31000:2010 (versione italiana) come rivisto nel 2018



Il capitolo si concentrerà principalmente nel descrivere la macro-fase di valutazione del rischio o *risk assessment*.

Definita la mappatura dei processi, bisogna identificare per ciascuno, uno o più eventi rischiosi che si possono verificare, successivamente bisogna andare a individuare i fattori abilitanti che costituiscono le cause per le quali quell'evento rischioso, si può verificare. Il fattore abilitante è il probabile rischio che l'evento si possa verificare e il rischio si concretizza nel momento in cui sussiste per esempio, eccessiva discrezionalità, monopolio di potere e di conoscenze, carenza dell'*accountability* ovvero di controlli e trasparenza, tutti fattori abilitanti.

Quindi, verificato il contesto esterno e interno, predisposta un'efficiente mappatura dei processi, associati i processi per aree di rischio come definite a partire dal PNA 2013 in poi (o ulteriori aree di rischio rilevate dall'amministrazione), individuato il responsabile per ciascun processo, individuati gli eventi rischiosi che potrebbero essere associati al processo e i fattori abilitanti, si procede alla valutazione del rischio.

Nella nuova metodologia valutativa di tipo qualitativo, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi vengono tradotti operativamente in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo.

Gli indicatori così individuati sono costruiti, tenendo conto dei fattori abilitanti del rischio, sulla base della considerazione che il processo è tanto più esposto a rischio corruzione quanto più sono rinvenibili, al suo interno, elementi che generano rischio.

L'ANAC scompone la fase di *risk assessment* in tre sotto-fasi:

- identificazione degli eventi rischiosi;
- analisi del rischio;
- ponderazione del rischio.

La fase di identificazione del rischio consiste nella:

- definizione dell'oggetto di analisi;
- selezione delle tecniche di identificazione degli eventi rischiosi e fonti informative²⁰;
- individuazione e formalizzazione dei rischi per ciascun processo.

Identificati gli eventi rischiosi e associati a ciascun processo, si procede alla loro formalizzazione predisponendo il “registro dei rischi” ovvero una sorta di catalogo dei rischi dove “per ogni processo/fase/attività si riporta la descrizione di tutti gli eventi rischiosi che possono manifestarsi”²¹.

Si pongono dunque, i presupposti, per l'analisi del rischio in cui si procede alla stima del livello di esposizione al rischio ovvero si cerca di “pervenire a una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi”.

L'ANAC dice che per procedere all'analisi del rischio ovvero per stimare il livello di esposizione al rischio è necessario:

- scegliere l'approccio valutativo;
- individuare i criteri di valutazione;
- procedere alla rilevazione di dati e informazioni;
- formulare un giudizio sintetico adeguatamente motivato (aspetto qualitativo).

I criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi vengono tradotti in indicatori di rischio (*key risk indicators*) in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle fasi/attività che lo compongono.

Nell'Allegato 1, l'ANAC elenca a titolo esemplificativo alcuni indicatori di rischio²² sotto indicati ma ciascuna amministrazione in funzione della propria specificità ne può individuare di ulteriori o di alternativi.

²⁰ Box 6 dell'Allegato 1 al PNA 2019.

²¹ Box 7, tab. 4 e 5 dell'Allegato 1 al PNA 2019.

²² Box 10 dell'Allegato 1 al PNA 2019.

Esempi di indicatori di stima del livello di rischio

- 1 Livello di interesse “esterno”: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio
 - 2 Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto a un processo decisionale altamente vincolato
 - 3 Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi
 - 4 Opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio
 - 5 Livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in un'opacità sul reale grado di rischiosità
 - 6 Grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento si associa a una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi
-

Per ogni fase del processo ANAC dice di individuare gli indicatori. Supponiamo di volerne prendere in considerazione 3 dei 6 indicatori di cui sopra. Per ciascuno indicatore va indicato se il livello di rischio è basso, medio o alto e se alto, va fornita la motivazione. Supponiamo di aver mappato 100 processi di 3 fasi ciascuno, ho quindi 300 righe.

Deve essere dato un giudizio per ciascun indicatore (alto, medio, basso) e la motivazione. La compilazione riguarderebbe 900 celle in cui dobbiamo scrivere perché quell'indicatore è alto e motivarlo. Dovrà essere indicato anche il giudizio sintetico con relativa motivazione e seguendo il criterio prudenziale.

In merito ANAC suggerisce di utilizzare un criterio prudenziale nel senso che nel momento in cui si individuano tre indicatori, uno ad alto rischio uno a medio rischio e uno a basso rischio secondo il criterio prudenziale il mio giudizio sintetico sarà “alto rischio” e spiegare il motivo.

Alcune Amministrazioni, al fine di non incidere sul tempo da dedicare all'attività istituzionale, alla metodologia proposta da ANAC nell'allegato 1, per la sola valutazione del rischio, hanno individuato quella che segue sia le indicazioni contenute nelle linee guida per la gestione del rischio della ISO31000 che nelle Linee guida per la valutazione del rischio corruzione elaborata all'interno dell'iniziativa delle Nazioni Unite denominata “Patto mondiale delle Nazioni Unite” (Global Compact)²³.

²³ La presente metodologia attuata dai Comuni vuole essere solo uno spunto di approfondimento e confronto.

<i>Descrizione processo</i>	<i>Descrizione fase</i>	<i>Indicatore 1</i>	<i>Indicatore 2</i>	<i>Indicatore n</i>	<i>Giudizio sinetico</i>	<i>Dati evidenze e motivazione della misurazione applicata</i>
Processo	Fase 1	Discrezionalità (alta)	Interesse esteri- no (alto)	Opacità del processo (basso)	Alto rischio	
	Fase 2	Discrezionalità (medio)	Interesse esteri- no (alto)	Opacità del processo (basso)	Alto rischio	
	Fase 3					

Entrambe considerano il rischio funzione di due indicatori, l'indicatore della probabilità e l'indicatore dell'impatto. La probabilità consente nel valutare quanto è probabile che l'evento rischioso accada in futuro e l'impatto valuta l'effetto sulla società qualora il rischio si verifichi. Per ciascuno dei due indicatori si procede a individuare un set di variabili significative caratterizzate da un nesso di causalità tra l'evento rischioso e il relativo accadimento.

Si procede quindi a individuare indicatori di probabilità (es. discrezionalità). Per ciascuna variabile riferita al processo si dice se la probabilità è alta medio o bassa e non è più necessario scrivere la motivazione come ANAC richiede in quanto la stessa è già indicata a monte nella scheda che associa le variabili a ciascun livello alto medio o basso di probabilità.

Stessa procedura dovrà essere seguita per l'indicatore di impatto.

L'ANAC richiede un risultato di sintesi e bisogna seguire il criterio qualitativo e in questo caso si utilizza lo strumento statistico della “moda”²⁴ seguendo sempre, nella stima di sintesi, l'indicazione prudenziale suggerita dall'ANAC.

Quindi a titolo esemplificativo il valore di sintesi sarà dato dalla terza colonna e senza procedere a dare la motivazione in quanto la stessa è contenuta nelle tabelle che individuano le variabili associate all'indicatore di probabilità e di impatto.

<i>Combinazioni valutazioni probabilità impatto sulla base della “moda”</i>		
<i>Probabilità</i>	<i>Impatto</i>	<i>Livello di rischio</i>
Alto	Alto	Rischio molto alto
Alto	Medio	
Medio	Alto	
Alto	Basso	Rischio medio
Medio	Medio	
Basso	Alto	
Medio	Basso	Rischio basso
Basso	Medio	
Basso	Basso	

Il rischio così individuato è definito intrinseco al processo o fase in quanto sussiste indipendentemente dalle misure di prevenzione o contrasto che dovranno essere adottate per prevenire i rischi individuati per quel determinato processo.

²⁴ L'utilità della moda risiede nell'essere l'unico degli indici di tendenza centrale in grado di sintetizzare caratteri qualitativi. Se si ha una lista di valori numerici, la moda si calcola prendendo quel valore che si presenta con la massima frequenza.

3. Prevenzione della corruzione. Metodologie a confronto ed evoluzione dell'analisi del rischio nel modello adottato dall'Agenzia delle entrate

di *Ciro Ceglia**, *Luca Cristini***,
*Stefano Gargagliano***, *Giacomina Giannico**

1. Analogie tra modello ex legge n. 231/2001 e sistema di prevenzione ex legge n. 190/2012

Due fondamentali aspetti qualificano la dialettica normativa alla base della lotta alla corruzione: la prevenzione dei fenomeni corruttivi all'interno della pubblica amministrazione e la responsabilità amministrativa delle società per i fenomeni corruttivi posti in essere dal proprio personale avvantaggiando la società stessa. Il legislatore, sulla spinta di organi e convenzioni internazionali ha promulgato provvedimenti normativi con l'obiettivo di contenere i fenomeni criminali. Nello specifico il d.lgs. 231/2001 e la legge 190/2012 danno corpo a due complessi sistemi di prevenzione, monitoraggio e controllo dei comportamenti illeciti: il primo in tema di "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica"; la seconda contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" attraverso la previsione di molteplici misure di carattere organizzativo e numerose incombenze.

L'Agenzia delle entrate, in quanto agenzia fiscale della pubblica amministrazione, per la sua natura di ente pubblico rientra nella categoria di quei soggetti che trovano, nella legge 190/2012 la disciplina volta a contrastare le condotte illecite.

I due mondi normativi, il d.lgs. 231/2001 e la legge 190/2012, pur considerando la diversa tipologia dei destinatari e le specificità metodologiche hanno punti di contatto per l'unicità dell'obiettivo perseguito e la sostanziale

* Funzionaria dell'Agenzia delle entrate.

** Funzionario dell'Agenzia delle entrate.

uniformità e permanenza del fatto corruttivo. La corruzione, infatti, produce effetti simili tanto che si manifesti nel settore pubblico quanto se posta in essere nel privato.

Diversi appaiono tuttavia i confini del concetto di corruzione a cui si riferiscono le due fonti normative: da un lato il d.lgs. 231/2001 prevede un'applicazione più circoscritta con la previsione di un elenco di "reati-presupposto" la cui commissione deve essere fronteggiata; dall'altro la L. 190/2012 accoglie un'accezione più ampia andando al di là del "penalmente rilevante" con l'intento di contrastare tutte quelle condotte illecite di abuso del potere pubblico che causano un malfunzionamento dell'amministrazione (mala amministrazione). Ciò significa che sono vietati atti e comportamenti che, anche se non integrano specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico pregiudicando l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Diverso è invece il profilo di responsabilità delineato dalle due discipline: il d.lgs. 231 introduce *ex novo* una responsabilità atipica in capo alla società nel cui interesse viene commesso il reato – c.d. "responsabilità amministrativa" – mentre la normativa posta dalla legge 190/2012 ha novellato la disciplina penale in materia di corruzione introducendo nuovi strumenti per prevenire la commissione di reati di tipo corruttivo.

Entrambe le normative contemplano la predisposizione di idonei documenti programmatici, segnatamente il Modello di organizzazione, gestione e controllo in ambito 231 e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione ai sensi della 190, confluito quest'ultimo, in ottemperanza al decreto legge n. 80/2021 nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO). Il documento in questione incorpora, in una specifica sezione, un paragrafo rubricato "Rischi corruttivi e trasparenza" che si sviluppa in sotto paragrafi per accogliere la disamina circa l'"analisi del contesto", la "valutazione del rischio" e il "trattamento del rischio". L'Agenzia delle entrate con l'approvazione del Piano integrato di attività e organizzazione per il periodo 2023-2025 prosegue il percorso intrapreso in precedenza con l'obiettivo strategico di migliorare le misure generali e specifiche adottate per il trattamento dei rischi corruttivi¹. A fianco del consueto processo di gestione del rischio secondo una logica di sequenzialità e ciclicità delle tre fasi (analisi del rischio – valutazione del rischio – trattamento del rischio) si affianca un'attività di consultazione e comunicazione interna oltre a quella di un costante monito-

¹ Il Comitato di gestione dell'Agenzia delle entrate ha deliberato, in data 30/1/2023, l'adozione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2023-2025.

raggio attraverso le figure dei “referenti” che svolgono il preciso compito di coadiuvare il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nello sviluppo e nell’applicazione delle misure di prevenzione della corruzione.

L’approccio metodologico utilizzato per l’analisi dei rischi e l’individuazione delle misure organizzative volte a prevenire eventuali condotte illecite richiesto dalla legge 190/2012² è analogo a quello che viene posto in essere per la predisposizione del cosiddetto risk assessment che precede la redazione del modello organizzativo ai sensi del d.lgs. 231/2001³. Il richiamo all’aspetto organizzativo quale elemento fondamentale per la prevenzione della corruzione rappresenta un legame immediato tra i due sistemi. L’ambito favorevole ai delitti di corruzione, infatti, trova terreno fertile nella disfunzione organizzativa. È nelle maglie della cattiva organizzazione dei procedimenti amministrativi e societari che si annida il potenziale abuso, da parte dei funzionari, dei compiti loro attribuiti.

Diversi sono invece, per loro natura, i ruoli e le responsabilità dell’Organo di vigilanza (OdV) per il d.lgs. 231 e del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza con riferimento alla legge 190⁴. La commissione dei reati-presupposto connessa alla mancata adozione del MOG 231 comporta una responsabilità “amministrativa” direttamente in capo alla

² La L. 190/2012 richiede l’adozione di misure di prevenzione in grado di delineare strutture organizzative meno permeabili al rischio corruttivo. In tal senso, la misura fondamentale è l’adozione del Piano triennale per la prevenzione e la corruzione (ora confluito nel PIAO) che sinteticamente deve comprendere i seguenti punti: a) mappatura del rischio di corruzione relativamente alle attività sensibili svolte; b) individuazione delle misure preventive per arginare il rischio corruttivo nelle attività di cui alla lettera precedente; c) previsione di obblighi di informazione del RPC che vigila sull’esecuzione del Piano; d) definizione delle procedure di monitoraggio per il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti; e) monitoraggio dei rapporti tra l’amministrazione e i soggetti con i quali la stessa contratta; f) individuazione di specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli già stabiliti dalla legge.

³ Il d.lgs. 231/2001 individua un “Modello organizzativo e di gestione” idoneo a prevenire i reati presupposto della responsabilità amministrativa che, in sintesi, si articola nei seguenti punti: a) mappatura e analisi dei rischi di verifica di condotte criminose in relazione al catalogo dei reati contenuti nella legge; b) previsione di protocolli di neutralizzazione dei rischi, attività di formazione per i lavoratori, elaborazione di regole di attuazione delle decisioni emanate dall’ente; c) gestione delle risorse finanziarie per evitare la commissione dei reati; d) regolamentazione dei flussi informativi nei confronti dell’Organismo di Vigilanza deputato a osservare l’efficacia delle misure di prevenzione predisposte; e) introduzione di un sistema disciplinare volto a sanzionare il mancato rispetto delle misure previste.

⁴ L’incarico di RPCT è stato attribuito per l’Agenzia delle entrate al direttore centrale Audit tenuto conto che le prerogative attinenti alla funzione di RPCT si conciliano con i principi di autonomia, garanzia e indipendenza e con l’attività di contrasto ai fenomeni corruttivi perseguiti dalla Direzione centrale di riferimento.

società nel cui interesse viene commesso il reato; diversamente la mancata adozione dei Piani di prevenzione della corruzione, laddove obbligatori, implica la responsabilità personale del soggetto incaricato a dare attuazione alla misura. Resta fermo il principio per cui il compimento di una condotta illecita posta in essere al fine di raggiungere l'utilità personalistica sarà fonte di responsabilità, penale e/o amministrativa, del singolo funzionario che ha abusato dei propri poteri.

Infine, le figure dell'RPCT e dell'OdV si differenziano nell'ambito della responsabilità configurabile nei casi di commissione, da parte di un soggetto terzo dei reati di corruzione cui le misure preventive si rivolgono. L'OdV risponde sul piano civile rientrando tra i soggetti individuati dalla disciplina per essere chiamati a tenere indenne l'ente dai danni economici in caso di condanna salvo provare di aver vigilato con diligenza sul funzionamento del modello. Il comma 12 dell'art. 1 della L. 190 presenta una disciplina più stringente e dettagliata circa i doveri e le responsabilità dell'RPCT. Su quest'ultimo pesare due diversi titoli di responsabilità: quella di tipo dirigenziale e quella di tipo disciplinare salvo anche qui, la dimostrazione di aver redatto, prima della commissione del reato, un Piano adeguato e aver vigilato sullo stesso.

2. L'evoluzione del sistema di prevenzione della corruzione dell'Agenzia delle entrate

L'introduzione dei fattori abilitanti, previsti dall'Allegato 1 del PNA 2019, ha rappresentato una delle più significative novità relativamente alla metodologia per la gestione del rischio corruttivo e un importante passo avanti nel percorso di adeguamento agli standard internazionali di risk management.

In pratica, con il PNA 2019, ANAC suggerisce di adottare un approccio di tipo qualitativo⁵ alla valutazione del rischio corruttivo superando, così, il riferimento metodologico contenuto nell'allegato 5 al PNA 2013 che suggeriva un approccio di tipo quantitativo⁶.

Nello specifico, se da un lato restano invariate le fasi del processo di gestione del rischio, per ciascuna fase, tuttavia, vengono fornite indicazioni di metodo puntuali sulla loro realizzazione che tutte le amministrazioni, operando secondo il principio di gradualità nel tempo, sono tenute a rispettare

⁵ L'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni su specifici criteri che non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

⁶ L'esposizione al rischio è stimata in base ad analisi statistiche o matematiche con una rappresentazione in termini numerici.

per giungere a quelli che si possono definire i 3 obiettivi del processo di gestione del rischio:

- **obiettivo macro-fase 1. Analisi del contesto:** tale fase comprende sia l'analisi del contesto esterno, sia l'analisi del contesto interno, quest'ultima caratterizzata dalla mappatura completa e approfondita dei processi;
- **obiettivo macro-fase 2. Valutazione del rischio⁷:** consiste nell'effettuazione di un'analisi dei rischi corruttivi fondata su un approccio di tipo qualitativo, fondata su valutazioni motivate dei soggetti coinvolti nel processo di analisi;
- **obiettivo macro-fase 3. Trattamento del rischio:** mira a individuare misure idonee a prevenire il rischio corruttivo cui l'organizzazione è esposta e programmare tempi e modalità della loro attuazione.

Per analizzare il rischio di corruzione appare indispensabile, quindi, che siano sempre individuati: fattispecie (evento rischioso), comportamenti (modalità) e fattori abilitanti.

L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha quindi l'obiettivo di individuare quei comportamenti e/o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi/attività di pertinenza dell'amministrazione, nei quali si concretizza il fenomeno corruttivo.

In tale senso, appare maggiormente congeniale a un approccio di tipo qualitativo la tecnica di identificazione del rischio c.d. del "Catalogo degli eventi standard"⁸, che consiste nel predisporre un elenco dettagliato di eventi potenziali standard per un processo o un'attività, ed esemplificativi delle modalità con le quali l'evento corruttivo potrebbe manifestarsi nel contesto interno tenendo conto delle peculiarità del processo/attività di riferimento.

L'Allegato 1 del PNA 2019 suggerisce per l'identificazione degli eventi rischiosi di utilizzare le fonti informative disponibili, quali per esempio: l'esame delle segnalazioni, le interviste/incontri con il personale dell'amministrazione, i workshop e i "focus group", i confronti (benchmarking) con amministrazioni simili, le analisi dei casi di corruzione.

⁷ La macro-fase "Valutazione del rischio" si articola in tre fasi:

- l'identificazione;
- l'analisi;
- la ponderazione.

⁸ Altre tecniche di identificazione del rischio si possono individuare in quella della c.d. "check list" (lista di controllo finalizzata a individuare gli elementi significativi di un'attività, di un sistema o di un processo, per far emergere le condizioni di criticità rispetto alla dimensione di rischio oggetto di analisi) e quella c.d. delle "analisi interne" (analisi che possono essere elaborate in concomitanza con il processo di pianificazione e controllo, normalmente tramite incontri con il personale delle varie unità operative).

L'identificazione della specifica fenomenologia del rischio (al fine di vedere se e come potrebbe manifestarsi) rispetto allo specifico processo/attività facilita l'identificazione dei c.d. "fattori abilitanti il rischio", che possono incidere sulla manifestazione del rischio stesso riempiendo di contenuto il concetto di probabilità del rischio.

I fattori abilitanti, quindi, si potrebbero definire come quei fattori di contesto organizzativi, procedurali, informatici e culturali che agevolano il verificarsi di comportamenti e/o fatti integranti fenomeni (eventi) corruttivi.

In particolare, la corretta identificazione dei "fattori abilitanti" contribuisce in modo determinante a specificare il contesto in cui l'evento corruttivo (almeno come possibile schema) viene ad attuarsi consentendo, così, di predisporre interventi correttivi adeguati (le c.d. "misure di trattamento del rischio").

Specificatamente, il fattore abilitante si traduce nella presenza di condizioni *in primis* organizzative ma anche di tipo sociale, ambientale o individuale che possono agevolare (creare le opportunità) per un comportamento corruttivo.

L'inefficacia di una procedura operativa/informatica o un monopolio di potere decisionale sono esempi di fattori abilitanti di tipo organizzativo mentre l'impossibilità di attivare forme di controllo sociale o l'assenza di un'adeguata cultura dell'etica rappresentano esempi (non esaustivi) di fattori abilitanti di tipo sociale o ambientale. Entrambe le fattispecie ovviamente non conducono necessariamente al compimento di un fatto illecito ma, al contempo, lo rendono più facilmente realizzabile.

Tra le tecniche di analisi dei fattori abilitanti, si annoverano:

- *root cause analysis (single loss analysis)*. L'obiettivo della tecnica consiste nell'identificare e analizzare la radice o le cause di un evento rischioso invece di trattare solo i sintomi immediatamente evidenti. Il processo di analisi, realizzato da un team di esperti, prevede la raccolta e analisi di dati ed evidenze relative alla perdita o fallimento per definirne le cause originarie. L'utilizzo di questa tecnica permette di creare gruppi di lavoro di esperti, i risultati sono documentati e il processo di analisi termina sempre con delle raccomandazioni;
- *cause-effect analysis*. L'analisi causa-effetto è un metodo strutturato per individuare le possibili cause di un evento indesiderato o di un effetto specifico, positivo (obiettivo) o negativo (problema), a seconda del contesto. Organizza i possibili fattori in modo che tutte le possibili ipotesi possono essere prese in considerazione, puntando a prove reali e alla verifica empirica delle ipotesi.

L'Allegato 1 del PNA 2019 prevede, quindi, che l'analisi del rischio corruttivo dovrà essere effettuata attraverso la valutazione della presenza dei co-

siddetti “fattori abilitanti della corruzione”. Viene altresì precisato che i fattori abilitanti possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra di loro, e vengono forniti alcuni esempi di fattori abilitanti (tra cui, la mancanza di misure di trattamento del rischio e/o controlli, la mancanza di trasparenza, l’eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento, l’esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto, la scarsa responsabilizzazione interna, l’inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi, l’inadeguata diffusione della cultura della legalità, la mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione).

Per la stima del livello di esposizione al rischio dei processi e delle relative attività, il PNA 2019 suggerisce, come anticipato, un approccio di tipo qualitativo che tenga conto di indicatori di stima del livello di rischio (come, per esempio, il livello di interesse “esterno” rispetto al processo, il grado di discrezionalità del decisore interno alla PA, la manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata, l’opacità del processo decisionale, il grado di attuazione delle misure di trattamento) e di dati oggettivi per la stima del rischio (quali, a titolo esemplificativo, i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti dell’amministrazione).

Sulla base della misurazione degli indicatori e dei dati oggettivi raccolti si dovrà pervenire, per ogni processo/fase o evento rischioso individuato, a una stima complessiva del livello di esposizione al rischio sulla base di due principali considerazioni di massima:

- un processo è tanto più esposto al rischio corruzione quanto più sono rinvenibili al suo interno elementi (indicatori e/o dati oggettivi) che generano rischio (ovvero attivano il fattore abilitante associato del rischio mappato);
- in ogni caso, vale la regola generale secondo cui ogni misurazione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte, seguendo un criterio generale di “prudenza”, al fine di evitare la sottostima del rischio. Pertanto anche la presenza di un solo indicatore di rischio o dato oggettivo potrà innalzare il livello di rischio.

Anche il modello di assessment del rischio adottato dall’Agenzia delle entrate si è evoluto nel corso del tempo, seguendo le indicazioni provenienti dall’ANAC.

L’identificazione dei rischi (c.d. analisi del rischio), che in una prima fase era stata impostata utilizzando gli esiti degli audit di processo effettuati dalle strutture di audit interno dedicate, si è evoluta – dando sempre maggior rilievo agli elementi caratterizzanti le diverse categorie di rischio (operativi, organizzativi, gestionali, di frode ecc.) – nella strutturazione di molteplici “Schede di

autovalutazione del rischio” (identificate con l’acronimo SAR). Tali schede assolvono, sostanzialmente, la funzione del Registro degli eventi rischiosi previsto dalle linee guida ANAC. Tuttavia, l’Agenzia delle entrate ha istituito anche un Catalogo dei rischi nel quale sono stati censiti 105 rischi di corruzione⁹.

Ogni scheda SAR prevede una o più “macro-area” del rischio, sia operativo sia di corruzione, relativa alle diverse fasi/attività di un processo, al fine di facilitare la progettazione del controllo interno da parte del dirigente, riducendo eventuali diseconomie e sovrapposizioni e consentirgli, quando possibile, di individuare misure di prevenzione e controlli idonei a presidiare sia i rischi operativi che quelli corruttivi.

Nella scheda vengono individuati anche alcuni indicatori di anomalia (red flag), calibrati principalmente su fattispecie rilevate a seguito di interventi di audit e volti a indirizzare in maniera più mirata i controlli definiti dal dirigente, soprattutto in chiave di prevenzione dei rischi di corruzione.

Attraverso le SAR viene richiesto ai dirigenti responsabili dei processi/attività – rilevato il livello di rischio percepito dagli stessi nella combinazione tra impatto e probabilità del rischio – di dare un “peso” al rischio per l’organizzazione. All’attualità, tale attività all’interno dell’Agenzia delle entrate è prevalentemente condizionata dall’esperienza e dalla sensibilità dei soggetti ai quali è demandata e, anche dal diverso grado di conoscenza e di padronanza dei contributi elaborati in materia da enti diversi dall’Agenzia delle entrate e, dunque, non illustrati nei suoi documenti di prassi interna.

Pertanto, il modello di autovalutazione del rischio basato sulle schede SAR adottato dall’Agenzia delle entrate, pur se aderente a quell’approccio valutativo suggerito dall’ANAC, risulta pronto ad accogliere al suo interno una valutazione più strutturata dei fattori abilitanti del rischio, attraverso un discrimine più ponderato tra i diversi fattori abilitanti in funzione della loro valutazione (per esempio, sopra o sotto un valore – soglia), sul presupposto di un diverso grado di significatività (nesso di causalità) rispetto ai rischi di corruzione del processo cui riferiscono.

L’approccio metodologico ai fattori abilitanti del rischio corruttivo potrebbe meglio supportare i dirigenti dell’Agenzia delle entrate nella individuazione dei più rilevanti rischi corruttivi, nella individuazione degli specifici indicatori di anomalia nonché nella scelta delle più efficaci misure di contenimento del rischio stesso (ponderazione).

Proprio su quest’ultimo aspetto, intervenendo sul Piano nazionale anti-corruzione, approvato da ANAC e che avrà validità per il triennio 2023-

⁹ Cfr. Allegato 2 al Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023.

2025, il presidente dell'ANAC Busia ha sottolineato che “la prevenzione della corruzione ha bisogno di individuare ambiti dove maggiore è il rischio, altrimenti si rischia uno spreco di energie. Selezione vuol dire individuare in ciascuna organizzazione le priorità e concentrare la propria azione su quelle. Questo richiede leadership e coraggio”.

3. Rapporto tra presidi di prevenzione e risultanze dell'assessment sui rischi di corruzione

Per quanto fin qui esposto, risulta evidente la significativa interazione tra la fase di analisi dei rischi di corruzione individuati e quella della loro successiva ponderazione (macro-fase “Valutazione del rischio”) per la complessiva definizione dei presidi di prevenzione dei rischi di specie (macro-fase “Trattamento del rischio”). Si ritiene, infatti, che attraverso l'adozione di specifiche tecniche volte alla stima del nesso di causalità dei c.d. “fattori abilitanti della corruzione” con la possibile manifestazione degli eventi corruttivi possano scaturire utili elementi per definire delle misure più efficaci ai fini del trattamento dei rischi di corruzione.

Ma l'utilità della menzionata stima non può esaurirsi nella sola definizione di misure di presidio efficaci considerato che l'implementazione di un sistema di prevenzione della corruzione, da parte di una pubblica amministrazione, rappresenta *ex se* un'azione organizzativa che deve essere, per legge, orientata anche a principi di efficienza e di economicità.

In tale ambito la disponibilità di una scala di graduazione, quale output della fase di analisi del rischio, relativa ai fattori di contesto forieri di comportamenti o fatti corruttivi, per ciascun processo/attività dell'ente, può agevolare la successiva fase di ponderazione, in esito alla quale devono essere individuate le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione ai rischi di corruzione e le priorità di trattamento dei rischi stessi.

In altre parole, la definizione di un valore-soglia per ciascun fattore abilitante, a cui riferire la possibilità di un comportamento o di un fatto corruttivo, rappresenta un elemento informativo di notevole importanza per supportare le scelte dell'ente finalizzate all'adozione di specifiche misure di contrasto e di prevenzione della corruzione.

L'importanza di specifici indicatori per la stima del livello di rischio può essere dimostrata attraverso la seguente esemplificazione riferita al sistema di contrasto e di prevenzione della corruzione adottato dall'Agenzia delle entrate.

Si introduce, preliminarmente, un tipico strumento di presidio che, insieme ad altre soluzioni, integra il sistema di controllo interno dell'Agenzia

delle entrate, quest'ultimo posto, a sua volta, a fondamento del sistema di contrasto e di prevenzione della corruzione.

Trattasi dei monitoraggi periodici volti ad appurare la regolarità amministrativo-contabile dei provvedimenti emessi al termine delle lavorazioni inerenti ai processi maggiormente esposti al rischio di corruzione (accertamento, contenzioso, rimborsi, riscossione ecc.). In linea generale, tali monitoraggi consistono nel riesame di una pluralità di atti sotto il profilo della conformità alla normativa e alla prassi di riferimento (per es. esame di legittimità), nonché dell'osservanza delle disposizioni organizzative interne (per es. rispetto delle deleghe di firma, dei criteri di assegnazione della trattazione ecc.). A tal fine gli atti vengono normalmente selezionati, ricorrendo a opportuni criteri di campionamento (casuali o mirati), tra l'universo di provvedimenti emessi nei periodi immediatamente precedenti al momento di esecuzione dei monitoraggi stessi (es. nel trimestre o semestre precedente).

Tali monitoraggi, rappresentando componenti organizzative dell'ente, sono caratterizzati da aspetti che ovviamente incidono sulla efficienza e sulla economicità del sistema dei controlli interni, quali:

- la loro periodicità;
- la numerosità del campione di provvedimenti oggetto di riesame;
- i tempi e le risorse necessarie per la movimentazione dei fascicoli d'ufficio istituiti a fronte dei provvedimenti selezionati, custoditi presso archivi fisici in quanto raccolgono documentazione spesso prodotta in formato cartaceo;
- i tempi e le risorse necessarie per il riesame dei provvedimenti selezionati.

Con riguardo all'ultimo dei riferiti aspetti, risultano particolarmente significativi i tempi e le risorse da impegnare per i monitoraggi di regolarità amministrativo-contabili, in conseguenza del modello audit adottato dall'Agenzia delle entrate.

Infatti, il modello a cui si fa riferimento è fondato sulla seguente partizione dei controlli interni:

- controlli di primo livello (o di linea), diretti ad assicurare il corretto svolgimento delle operazioni; sono svolti sia da chi svolge una determinata attività, sia da chi sottoscrive il relativo atto o esercita una funzione di coordinamento nell'ambito della medesima struttura (per es. capo team, coordinatore di front office);
- controlli di secondo livello (o sulla gestione dei rischi), affidati a unità diverse da quelle operative e consistono nelle verifiche, anche campionarie, della corretta effettuazione delle attività d'ufficio. In genere, il soggetto responsabile dei controlli di secondo livello coincide con il dirigente di un ufficio periferico o di un'articolazione interna di una struttura di vertice (Direzione centrale o Direzione regionale);

- controlli di terzo livello, finalizzati alla valutazione e verifica periodica della completezza, della funzionalità e dell'adeguatezza del sistema dei controlli interni e attribuiti alle competenze delle strutture audit (centrale e regionali).

Considerato che i controlli di primo livello sono, per loro natura, da ritenere impliciti nell'ordinario svolgimento dei processi da parte degli uffici operativi, in quanto essenziali per assicurare il raggiungimento degli obiettivi assegnati, le entità organizzative che, invece, incidono sull'efficienza e sull'economicità dei presidi anticorruzione sono rappresentate dai controlli di secondo e di terzo livello. Ciò posto, un maggior impegno di risorse per l'esecuzione dei controlli di secondo livello (strumentali, si ribadisce, ai presidi anticorruzione adottati dall'Agenzia delle entrate), per esempio per la previsione di una maggiore frequenza dei monitoraggi, oppure per un maggior numero di provvedimenti da esaminare nel corso di ciascun monitoraggio, inciderà negativamente sui livelli di efficienza e di economicità delle misure di prevenzione, complessivamente considerate.

Sempre nell'ambito della corrente esemplificazione, si pensi, inoltre, all'esercizio prolungato ed esclusivo di una fase o di un'attività del processo da parte di un funzionario. Tale circostanza rappresenta un fattore abilitante della corruzione, considerato che una riserva di potere a favore di un solo funzionario potrebbe favorire la manifestazione di indebite forme di ingerenza esterna sulle attività d'ufficio: potrebbe essere il caso – con riferimento al processo “accertare l'imposta non dichiarata” – di un dipendente di un ufficio periferico dell'Agenzia delle entrate al quale è stato assegnato il compito di selezionare i soggetti da sottoporre a controllo fiscale, il quale, su sollecito di soggetti esterni e per motivi di mero interesse personale o familiare, è portato a inserire nel piano dei controlli solo alcuni contribuenti escludendone altri, ovvero estromettere dalla pianificazione contribuenti caratterizzati da elevata rischiosità fiscale.

Per quanto premesso, qualora per tale fattore abilitante, in esito all'analisi del corrispondente rischio, sia stato stimato un livello di significatività ampiamente superiore al valore-soglia predefinito, dalla successiva fase di ponderazione potrebbe scaturire la seguente soluzione:

- ridurre l'esposizione al rischio adottando una rotazione dei funzionari addetti alla selezione dei contribuenti da inserire nel piano dei controlli fiscali, in modo da diminuire la possibilità di eventi corruttivi in seno a tale attività per la permanenza di un'inopportuna riserva di potere;
- conseguentemente, assicurata la minore esposizione allo specifico rischio mediante una disposizione interna per la riorganizzazione del servizio, valutare l'adozione di una minore frequenza dei corrispondenti monitoraggi finalizzati ad assicurare la correttezza della selezione dei contri-

buenti, con evidenti recuperi di efficienza (disponibilità di risorse da applicare nel trattamento di altri rischi ritenuti prioritari) e/o di economicità (minori costi sostenuti per la gestione del presidio).

In definitiva, la disponibilità di specifici indicatori per la stima del livello di rischio rende possibile la definizione delle priorità di trattamento nonché le necessarie azioni volte a ridurre l'esposizione ai rischi di corruzione, soprattutto attraverso la combinazione di diversi strumenti/soluzioni organizzative che nel loro insieme possano assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del sistema di prevenzione nel suo complesso considerato.

4. Il processo di condivisione interna degli strumenti per l'assessment sui rischi di corruzione

All'interno delle diverse fasi che caratterizzano il processo di gestione del rischio la consultazione e la comunicazione costituiscono attività trasversali di primaria importanza con cui si realizzano i principi di trasparenza e inclusività. L'attività di consultazione e comunicazione prevede un coinvolgimento attivo degli stakeholder finalizzato sia all'affinamento degli strumenti di valutazione del rischio, sia alla condivisione delle scelte operate e dei risultati attesi.

Con particolare riferimento alla fase della valutazione del rischio una partecipazione attiva e un'effettiva comunicazione delle risultanze del risk assessment dei soggetti chiamati a compiere le valutazioni e di coloro che saranno oggetto dei controlli, sono finalizzate all'incremento dell'idoneità e dell'efficacia dell'intero sistema di controlli interni.

Da un lato, infatti, il coinvolgimento di tali figure evita il crearsi di un circuito vizioso di autoreferenzialità, con la conseguente produzione di strumenti di valutazione del rischio avulsi dalla realtà operativa e quindi dalle specifiche conoscenze del valore della frequenza del rischio e dell'impatto degli stessi.

Una valutazione del rischio operata dal management apicale senza la collaborazione degli attori dei controlli interni sarebbe incapace di cogliere le molteplici diversità locali in cui si trovano a operare amministrazioni complesse largamente distribuite sul territorio nazionale (proprio come avviene nell'Agenzia delle entrate), portando alla creazione di un sistema "etereo" poco idoneo a calarsi nella realtà concreta. In altre parole, difficilmente la valutazione potrebbe tener conto dei fattori di contesto interni ed esterni che agevolano il verificarsi di determinati comportamenti o fatti di corruzione.

Da un altro lato la condivisione degli strumenti di assessment risulterebbe necessario anche ai fini della stessa efficacia dell'attività di controllo successiva a quella di valutazione del rischio.

Una valutazione dei rischi non partecipata dai protagonisti principali del sistema di controllo determinerebbe l'effetto psicologico di far percepire i presidi come inutili imposizioni calate dall'alto o comunque delle mere incombenze amministrativo/burocratiche da portare a termine, in maniera sbrigativa e meccanica. Dunque idoneità ed efficacia del sistema dei controlli dipendono dalla partecipazione e dalla consapevolezza della valutazione dei rischi da parte della maggior parte dei componenti dell'organizzazione.

Tutte le parti interessate dovrebbero avere un pieno accesso alle informazioni sulle minacce e sulle vulnerabilità relative alla corruzione e dovrebbero collaborare nella determinazione dell'impatto delle stesse sulla realtà locale e sulla definizione di soluzioni per mitigare questi rischi.

In un'amministrazione come l'Agenzia delle entrate la valutazione dei rischi di spettanza dei direttori provinciali potrebbe essere arricchita dai contributi offerti da meccanismi di consultazione, realizzati per esempio mediante somministrazione di appositi questionari, dei titolari di posizione intermedie o di parte personale addetto alle lavorazioni. I contributi offerti potrebbero generare un circuito positivo di interazione finalizzata al miglioramento della fase del risk assessment. Inoltre si potrebbe pensare alla condivisione del percorso logico seguito nell'attività di valutazione del rischio, attraverso l'inserimento di una specifica motivazione all'interno delle schede di analisi del rischio già previste nel sistema dei controlli interni dell'Agenzia delle entrate.

4. La valutazione del rischio e il passaggio dalla metodologia quantitativa a quella qualitativa in INPS

di Fabrizio Tubili*

1. Il sistema gestione del rischio: il contesto di riferimento

Tra i diversi compiti in capo all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) c'è quello di adottare il PNA (Piano nazionale anticorruzione), ossia un atto di indirizzo per tutti i soggetti tenuti al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione, che illustra linee guida e obiettivi per lo sviluppo delle strategie di prevenzione a livello nazionale, nonché offre supporto concreto a tali soggetti per la stesura del PTPCT (Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza) o della sotto-sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione).

Aspetto centrale degli orientamenti resi dall'Autorità è rappresentato dal risk management, ossia quel processo mediante il quale si misura il rischio per poi predisporre le adeguate strategie per gestirlo e mitigarlo.

Rispetto alla gestione del rischio, per quanto si illustrerà in seguito, il risk assessment si riferisce alla sua valutazione e rappresenta un passaggio, articolato in più fasi, del più ampio processo di risk management.

Come affermato nell'Allegato 1 del Piano nazionale anticorruzione del 2013, per gestione del rischio si intende "l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio".

Nel suddetto PNA (in particolare nell'allegato 6) vengono richiamate le regole di cui alla norma UNI ISO 31000:2010 "Gestione del rischio – Principi e linee guida", che rappresentano l'adozione nazionale, in lingua italiana, della norma internazionale ISO 31000, elaborata dal Comitato tecnico ISO/TMB "Risk management" al fine di garantire una gestione del rischio efficace.

* Funzionario amministrativo prima in un'azienda ospedaliera di Roma e successivamente in INPS, dove riveste una posizione organizzativa nell'ambito della struttura di supporto del RPCT.

Secondo tali regole la gestione del rischio viene ritenuta idonea a creare valore per un'amministrazione, ma per essere efficace questa deve essere sistematica, strutturata, trasparente e dinamica.

Questa, inoltre, deve rappresentare una parte integrante dei processi organizzativi e decisionali, e, pertanto, basarsi sulle migliori informazioni disponibili, nonché sulle caratteristiche istituzionali e culturali proprie dell'ente.

Altra norma rilevante a tal proposito è la ISO 37001, relativa all'“Anti-bribery management systems”, ossia i “Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione”, che costituisce il primo standard internazionale per i sistemi di gestione creato, sulla base delle best practice internazionali, con lo scopo di ridurre i rischi e i costi legati a possibili fenomeni corruttivi.

Come accaduto per la ISO 31000, anche la disciplina contenuta nella ISO 37001 è stato tradotto in lingua italiana con pubblicazione avvenuta nel dicembre 2016 diventando così norma UNI ISO 37001:2016.

Trattasi di regole varate appositamente per il rischio corruzione, considerate le problematiche sociali, etiche, economiche e politiche connesse al fenomeno.

Tra le altre cose, la normativa in esame pone l'accento sul momento della valutazione, il cui obiettivo è ritenuto quello di “permettere all'organizzazione di costituire una base solida per il proprio sistema di gestione per la prevenzione della corruzione” attraverso l'identificazione e la stima dei rischi presenti al suo interno. Agli enti interessati, in particolare, è data la possibilità di scelta dei criteri e delle metodologie con cui procedere alla valutazione, tenendo però in considerazione la propria politica e i propri obiettivi e prevedendo dei sistemi di periodico riesame, soprattutto in seguito di cambiamenti organizzativi.

Le scelte regolatorie dell'ANAC, dunque, vanno a collocarsi nella cornice normativa derivante dalla normativa predisposta dall'ISO, quindi da un'organizzazione internazionale che, attraverso norme e linee guida comuni, persegue obiettivi di standardizzazione sovranazionale.

Alla luce di queste indicazioni, l'Autorità, come detto, ha sviluppato il sistema di gestione del rischio nei diversi PNA che si sono susseguiti nel tempo.

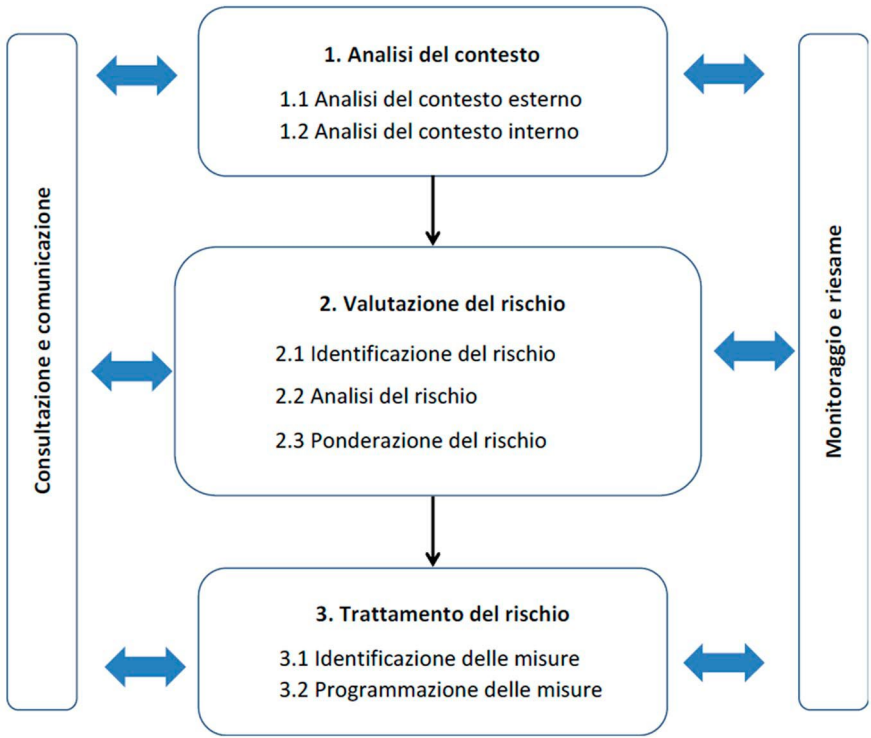
Nello specifico, il suo assetto attuale, è stato delineato nell'Allegato 1 “Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi” del PNA 2019.

Tale documento fornisce le indicazioni utili e necessarie per la progettazione, la realizzazione e il miglioramento continuo del sistema di gestione del rischio corruttivo, integrando e aggiornando le istruzioni fornite nei PNA precedenti e nei loro aggiornamenti seguendo i citati standard internazionali di risk management.

Il suddetto allegato, dunque, rappresenta il riferimento metodologico da seguire nella predisposizione del PTPCT o della sotto-sezione del PIAO.

Le fasi da seguire sono quelle individuate dall’Autorità: l’analisi del contesto, la valutazione del rischio e il suo trattamento.

Fig. 1 – Estratto dell’All. 1 PNA 2019



Situazione centrale di tale processo è la valutazione del rischio, il già citato risk assessment, ossia il momento in cui questo viene identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive.

L’identificazione del rischio ha lo scopo di individuare quei comportamenti o fatti di natura corruttiva che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell’amministrazione. Questa fase è cruciale perché un evento rischioso non identificato non potrà essere gestito e la mancata individuazione potrebbe compromettere l’attuazione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.

L’analisi del rischio, invece, ha un duplice obiettivo. Il primo è quello di pervenire a una comprensione più approfondita degli eventi rischiosi identificati nella fase precedente, attraverso l’analisi dei cosiddetti fattori abilitanti

della corruzione, ossia quei i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti illeciti. Il secondo scopo, invece, è quello di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio.

L'obiettivo della ponderazione del rischio, infine, è quello di facilitare i processi decisionali relativi ai rischi da trattare e alle priorità di attuazione.

Sostanzialmente in questa ultima fase, avendo come riferimento le risultanze della precedente fase, si stabiliscono le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio e le priorità di trattamento dei rischi, considerando gli obiettivi dell'organizzazione e il contesto in cui la stessa opera, attraverso il loro confronto.

Nel descritto sistema di gestione, la determinazione del livello di esposizione di cui sopra è fondamentale per individuare i processi e le attività del processo su cui concentrare l'attenzione sia per la progettazione o per il rafforzamento delle misure di trattamento del rischio, sia per l'attività di monitoraggio da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

L'analisi del livello di esposizione al rischio deve avvenire rispettando i generali criteri di prudenza e di ragionevolezza, in modo da evitare la sotto-stima del rischio che non permetterebbe di attivare in alcun modo le opportune misure di prevenzione.

2. La valutazione del rischio

Il processo di valutazione segue specifici passaggi.

In primo luogo occorre optare per un approccio valutativo, considerando che la metodologia utilizzabile per stimare l'esposizione delle organizzazioni ai rischi può essere qualitativa, quantitativa o mista.

Il metodo quantitativo prevede l'utilizzo di analisi statistiche o matematiche per quantificare l'esposizione dell'organizzazione al rischio in termini numerici.

Con quello qualitativo, invece, l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Il sistema misto, infine, si pone a metà strada, prevedendo l'utilizzo di giudizi descrittivi unitamente a valori numerici.

Considerata la natura dell'oggetto di valutazione (il rischio di corruzione), l'ANAC ha invitato gli enti a seguire il secondo di tali criteri, capace di offrire ampio spazio alla motivazione della valutazione e garantire la massima trasparenza.

Coerentemente a tale approccio, i criteri per la valutazione dell'esposizione al rischio di eventi corruttivi possono essere tradotti operativamente in indicatori di rischio in grado di fornire delle indicazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle sue attività che lo compongono.

Al fine di una corretta valutazione al rischio è opportuno stabilire preliminarmente degli indicatori con cui stimare il livello di esposizione di un processo/attività al rischio di corruzione in un dato arco temporale.

Come si dirà a breve, l'ANAC ha fornito nel 2013 un primo set di indicatori per determinare il livello di gravità del rischio sulla base del valore delle due dimensioni che lo compongono: probabilità e impatto.

Pertanto, il valore del rischio viene calcolato come il prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto: *Rischio = Probabilità x Impatto*.

Tenendo conto della dimensione organizzativa dell'amministrazione, delle conoscenze e delle risorse disponibili, gli indicatori di stima del livello di rischio possono avere livelli di qualità e di complessità progressivamente crescenti.

Ulteriore passaggio importante è quello della rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie a esprimere un giudizio motivato. Le informazioni potranno essere rilevate da soggetti con specifiche competenze o adeguatamente formati, oppure attraverso forme di autovalutazione da parte dei responsabili delle unità organizzative coinvolte nello svolgimento del processo (self assessment). In ogni caso, per le valutazioni espresse bisognerà esplicitare sempre la motivazione del giudizio espresso e fornire delle evidenze a supporto.

Le valutazioni devono essere sempre supportate da dati oggettivi, salvo documentata indisponibilità degli stessi. Tali dati (per es. i dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari, segnalazioni ecc.) consentono una valutazione meno autoreferenziale e una stima più accurata, nonché rendono più solida la motivazione del giudizio espresso. Per esempio nel PIAO 2023-2025 del Ministero del Turismo, è stato previsto che, nell'ottica di una valutazione quali-quantitativa, ciascun risk owner segnali rispetto al proprio ambito di competenza, i dati relativi alle seguenti fattispecie: numero di ricorsi in tema di affidamento di contatti pubblici e relativi esiti; numero di ricorsi amministrativi o giurisdizionali e relativi esiti; numero di rilievi degli organi di controllo o altre autorità pubbliche e relativi esiti.

Infine, per ogni oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso), tenendo conto dei dati raccolti, si procede alla misurazione, per la quale si può applicare una scala di valori ordinale (per esempio alto, medio, basso), la cui apposizione deve essere adeguatamente motivata alla luce dei dati e delle evidenze raccolte.

Partendo dalla misurazione dei singoli indicatori si dovrà pervenire a una valutazione complessiva del livello di esposizione al rischio. Il valore complessivo ha lo scopo di fornire una misurazione sintetica del livello di rischio associabile all'oggetto di analisi (processo/attività o evento rischioso).

3. La metodologia quantitativa

Come detto, la metodologia quantitativa prevede la valutazione del set di indicatori predisposto in termini essenzialmente numerici.

A tal proposito, l'allegato 5 del PNA 2013 ha fornito una prima tabella di valutazione del rischio, divisa in indici di valutazione di probabilità e di impatto.

La probabilità di ciascun rischio veniva stata stimata in relazione ad alcuni fattori del processo/attività di riferimento quali la discrezionalità, la rilevanza esterna, la complessità, il valore economico e la frazionabilità. Per l'impatto, invece, venivano presi in considerazione l'impatto economico, reputazionale e quello organizzativo, economico e sull'immagine.

Per ciascuno degli indicatori sono state formulate delle domande e delle possibili risposte e per ognuna di queste ultime era previsto un determinato punteggio, come emergere dalla tabella sottostante (relativa all'indicatore di probabilità "discrezionalità" e a quello di "impatto organizzativo").

I valori della probabilità e dell'impatto del rischio erano ottenuti calcolando la media aritmetica dei punteggi associati alle risposte fornite dal gruppo di lavoro ai quesiti riguardanti i suddetti fattori, arrotondata al multiplo superiore o inferiore.

Il livello del rischio veniva, quindi, ottenuto, in termini quantitativi, moltiplicando il valore della probabilità per il valore dell'impatto, senza che residuassero spazi di analisi e di descrizione.

Fig. 2 – Estratto dell'All. 5 PNA 2013

TABELLA VALUTAZIONE DEL RISCHIO

INDICI DI VALUTAZIONE DELLA PROBABILITÀ (1)		INDICI DI VALUTAZIONE DELL'IMPATTO (2)	
Discrezionalità		Impatto organizzativo	
Il processo è discrezionale?		Rispetto al totale del personale impiegato nel singolo servizio (unità organizzativa semplice) competente a svolgere il processo (o la fase di processo di competenza della p.a.) nell'ambito della singola p.a., quale percentuale di personale è impiegata nel processo? (se il processo coinvolge l'attività di più servizi nell'ambito della stessa p.a. occorre riferire la percentuale al personale impiegato nei servizi coinvolti)	
No, è del tutto vincolato	1		1
E' parzialmente vincolato dalla legge e da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	2		2
E' parzialmente vincolato solo dalla legge	3		3
E' parzialmente vincolato solo da atti amministrativi (regolamenti, direttive, circolari)	4		4
E' altamente discrezionale	5		5

Fig. 3 – Estratto dell'All. 5 PNA 2013

VALORI E FREQUENZE DELLA PROBABILITÀ				
0 nessuna probabilità	1 improbabile	2 poco probabile	3 probabile	4 molto probabile
				5 altamente probabile
VALORI E IMPORTANZA DELL'IMPATTO				
0 nessun impatto	1 marginale	2 minore	3 soglia	4 serio
				5 superiore
VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEL RISCHIO				
=				
Valore frequenza x valore impatto				

4. La metodologia qualitativa

L'impostazione di tipo quantitativo è stata confermata dall'ANAC sino al PNA 2019, che ha invitato gli enti ad adottare una nuova metodologia qualitativa, ritenuta, grazie alla presenza di maggiori elementi descrittivi, più idonea a garantire maggiori standard di trasparenza.

Oltre a questa ragione, la scelta dell'Autorità è stata dettata dai risultati non positivi riscontrati durante l'attività di monitoraggio dei PTPCT.

Conseguentemente, il contenuto dell'Allegato 5 del PNA 2013 è stato definitivamente superato dalla metodologia indicata nel già citato allegato 1 del PNA 2019, unico documento al quale fare riferimento. Le previsioni di quest'ultimo, poi, sono state da ultimo confermate anche dal PNA 2022.

La fase di stima del rischio continua a prevedere la determinazione del livello di gravità del rischio sulla base del valore delle due dimensioni che lo compongono: probabilità e impatto.

La probabilità consente di valutare quanto è probabile che l'evento rischioso accada in futuro. Nello specifico, questa deve essere valutata raccogliendo tutti gli elementi informativi sia di natura oggettiva (a tal proposito l'ANAC cita a titolo esemplificativo i dati sui procedimenti giudiziari o sui procedimenti disciplinari, le notizie stampa o le segnalazioni pervenute all'amministrazione come quelle di whistleblowing), sia di natura soggettiva, tenendo conto del contesto ambientale, delle potenziali motivazioni dei soggetti che potrebbero attuare azioni corruttive, nonché degli strumenti in loro possesso.

L'impatto, invece, valuta l'effetto del rischio nel momento in cui questo si dovesse verificare, quindi l'ammontare del danno conseguente.

A titolo esemplificativo, l'Allegato 1 del PNA 2019 riporta alcuni indicatori, ampliabili o modificabili a seconda delle specificità dell'amministrazione, che possono essere utilizzati nel processo valutativo:

- *livello di interesse "esterno"*: la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio;
- *grado di discrezionalità del decisore interno alla PA*: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto a un processo decisionale altamente vincolato;
- *manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata*: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quella attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi;
- *opacità del processo decisionale*: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale, e non solo formale, riduce il rischio;

- *livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano*: la scarsa collaborazione può segnalare un deficit di attenzione al tema della prevenzione della corruzione o comunque risultare in un'opacità sul reale grado di rischio;
- *grado di attuazione delle misure di trattamento*: l'attuazione di misure di trattamento si associa a una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi.

Trattasi di indicazioni solo di massima, considerando che l'ANAC riconosce alle amministrazioni, anche in funzione della specificità della loro attività, ampie possibilità di elaborare ulteriori indicatori o proporre degli indicatori alternativi a quelli indicati descrivendoli nel PTPCT o nella sotto-sezione.

Sulla scorta di queste istruzioni, che hanno lasciato buoni margini di discrezionalità, le pubbliche amministrazioni hanno proceduto a effettuare il passaggio dalla metodologia quantitativa a quella qualitativa.

Per gli indicatori previsti sono state predisposte dalle singole amministrazioni adeguate risposte, ognuna delle quali accostata a un livello di rischio (generalmente alto, medio e basso). In base ai valori attribuiti ai singoli indicatori di probabilità e di impatto, è stato possibile fornire un giudizio sintetico di ciascun evento rischioso che, a differenza del passato, non è più espresso in termini solamente numerici, ma è contraddistinto da una motivazione.

Fig. 4 – Estratto dell'All. 1 PNA 2019

Processo/attività/fase o evento rischioso	Indicatore 1	Indicatore 2	Indicatore n	Giudizio sintetico	Dati, evidenze e motivazione della misurazione applicata

La nuova metodologia, quindi, è in grado di garantire uno stadio di analiticità indubbiamente superiore rispetto al passato.

I riscontri forniti in sede di valutazione in seguito possono essere messi a sistema utilizzando una matrice di rischio, che rappresenta un utile strumento per utilizzare prontamente gli esiti dei giudizi ottenuti.

A titolo esemplificativo ecco la matrice del rischio utilizzata dall'Istituto nazionale di previdenza sociale, che descrive una metodologia interamente qualitativa.

Fig. 5 – Estratto dall’All. 3 PIAO 2024-2026 INPS, sotto-sezione “Rischi corruttivi e trasparenza”

	Alto	Medio	Alto	Molto alto
Impatto	Medio	Basso	Medio	Alto
	Basso	Basso	Basso	Medio
Probabilità		Bassa	Media	Alta

In altre amministrazioni, i giudizi descrittivi rimangono affiancati a valori numerici.

Questo accade, per esempio al Ministero della Salute, dove il RPCT, a seguito di una serie di interlocuzioni con l’ANAC, ha predisposto un set di indicatori di impatto e probabilità a cui sono stati associati dei relativi valori numerici, giudizi sintetici e descrizioni.

Sulla base dei giudizi sintetici dati alle dimensioni della probabilità e dell’impatto, viene definito il livello complessivo del rischio, sempre utilizzando una scala di valori di tipo ordinale.

Un sistema simile è adottato dal Ministero dell’Università e della ricerca, nel cui PIAO 2024-2026 il livello di rischio viene valutato come media di tre criteri: probabilità, impatto e controllo individuati mediante indicatori compositi relativi a specifici indicatori di stima del rischio.

In particolare, come si evince dalla tabella di seguito riportata, sono stati predisposti 5 indicatori per la probabilità, 4 per la stima e 3 per i controlli.

Per ognuno degli indicatori di stima deve essere espressa una valutazione su una scala a tre punti (1 = basso, 2 = medio, 3 = alto). Il livello di rischio complessivo sarà anch’esso espresso mediante una scala a tre punti (alto, medio, basso) nella quale le soglie sono espresse come segue: un livello di rischio complessivo superiore o uguale a 2,34 individua un evento rischioso di livello “alto”, un livello di rischio complessivo minore di 1,66 individua un evento rischioso di livello “basso” e, per valori compresi tra tali valori soglia, si individuano eventi rischiosi complessivamente di livello “medio”.

Dalle esperienze sopra richiamate emerge che nella valutazione della probabilità del rischio corruzione gli approcci adottati confermano la tecnica qualitativa come metodologia, ma la affiancano nella maggior parte dei casi con aspetti quantitativi che permettano di evitare errori cognitivi di valutazione.

In diverse amministrazioni, dunque, la metodologia adoperata ha carattere che è possibile definire misto, circostanza che sembra essere coerente con gli “Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e trasparenza”, documento approvato dal Consiglio ANAC il 2 febbraio 2022, dove viene affermato che i PTPCT e le sotto-sezioni del PIAO non devono contenere “una valutazione del rischio meramente quantitativa”.

Fig. 6 – Estratto dal PIAO 24-26 Ministero della Salute, sezione 2 – Valore pubblico, performance e anticorruzione

PROBABILITÀ EVENTO (FREQUENZA)		
VALORI NUMERICI	GIUDIZI SINTETICI	DESCRIZIONE
<2	MOLTO IMPROBABILE	EVENTO ESTREMAMENTE RARO
≥2 <3	IMPROBABILE	L'EVENTO PER VERIFICARSI RICHIEDEREBBE LA CONCOMITANZA DI EVENTI POCO PROBABILI
≥3 <4	POSSIBILE	L'EVENTO POTREBBE ACCADERE
≥4 <5	MOLTO PROBABILE	L'EVENTO È MOLTO PROBABILE CHE ACCADA
≥5	ALTAMENTE PROBABILE	L'EVENTO E' AVVENUTO / E' QUASI CERTO CHE ACCADA

IMPATTO (GRAVITÀ)		
VALORI NUMERICI	GIUDIZI SINTETICI	DESCRIZIONE
< 2	MOLTO BASSO	IMPATTO TRASCURABILE
≥2 <3	BASSO	IMPATTO LIEVE
≥3 <4	MODERATO	IMPATTO CON CONSEGUENZE AFFRONTABILI
≥4 <5	ALTO	IMPATTO CONSIDEREVOLE
≥5	MOLTO ALTO	IMPATTO DI NOTEVOLE GRAVITÀ

Fig. 7 – Estratto dal PIAO 2024-2026 Ministero della Salute, sezione 2 – Valore pubblico, performance e anticorruzione

LIVELLO DI RISCHIO	
8 < R ≤ 25	ELEVATO
4 < R ≤ 8	MODERATO
0 < R ≤ 4	BASSO

Fig. 8 – Estratto dal PIAO 2024-2026 Ministero dell'Università e della ricerca

Criteri di assessment del rischio corruttivo				
Criterio	Indicatori di stima	1 (Basso)	2 (Medio)	3 (Alto)
Probabilità	P1	Grado di discrezionalità	Discrezionalità mitigata da altri fattori (normativa, procedure, ecc.)	Ampia discrezionalità relativa sia alla definizione degli obiettivi operativi che alle soluzioni organizzative da adottare
	P2	Manifestazione di eventi rischiosi nel passato / segnalazioni o reclami	Si sono verificati eventi / sono pervenute segnalazioni in merito a cattiva gestione o scarsa qualità del servizio	Sì, si sono manifestati eventi corruttivi in passato / Sono pervenute segnalazioni di abuso o mancato rispetto delle procedure
	P3	Adeguatezza delle competenze del personale addetto	Il livello di competenza è alto e diffuso tra il personale	Competenze non adeguate o poco diffuse tra il personale
	P4	Complessità del processo	Processo meramente operativo che prevede l'applicazione di norme di base	Il processo è regolato da norme complesse e/o poco chiare
	P5	Grado di attuazione delle misure di trattamento del rischio	Le misure di mitigazione sono ben individuate, applicate e monitorate con costanza	Mancata individuazione di misure di mitigazione del rischio
Impatto	I1	Impatto in termini di contenzioso	In merito al processo in analisi non ci sono stati contenziosi	In merito al processo in analisi ci sono stati numerosi contenziosi
	I2	Impatto organizzativo e/o sulla continuità del processo	L'evento di rischio non potrebbe impattare sull'erogazione del servizio	L'evento di rischio determinerebbe la non erogazione del servizio
	I3	Impatto sull'immagine dell'ente	Processo sul quale non si sono ricevute in passato segnalazioni	Eventuali articoli apparsi sulla stampa
	I4	Impatto economico	Il processo dà luogo a benefici economici scarsi o nulli	Il processo dà luogo a rilevanti benefici economici per i destinatari
Controlli	C1	Meccanismi di controllo/ procedure	Esistono, sono adeguati e sempre applicati	Non esistono o sono non adeguati
	C2	Soluzioni organizzative	Esistono, sono adeguate e sempre applicate	Non esistono o sono non adeguate
	C3	Sistemi tecnologici/ IT	Esistono e sono adeguati	Non esistono o sono non adeguati

5. Considerazioni conclusive

Nelle intenzioni dell'ANAC il processo di valutazione del rischio è lontano da una lettura meramente adempimentale. La logica alla base delle operazioni delle pubbliche amministrazioni, infatti, non deve essere di natura compilativa, ma deve essere indirizzata al miglioramento del sistema.

Il cambiamento di metodologia ha rappresentato un'operazione impegnativa, che ha richiesto significativi sforzi in termini di tempo, risorse e organizzazione.

L'attività in questione ha richiesto il coordinamento dei diversi RPCT e le sinergie tra questi e i gruppi di lavoro creati per l'attuazione della rivalutazione.

Negli enti particolarmente complessi, inoltre, è stato necessario applicare gradualmente la nuova metodologia, tenendo sempre presente che nel 2019 l'Autorità ha indicato di non andare oltre l'adozione del PTPCT 2021-2023.

Lo svolgimento di questo tipo di attività, tuttavia, oltre che necessaria, si è rivelata utile dal momento che ha fornito ai RPCT una buona occasione per svolgere ulteriormente una revisione e un monitoraggio di una porzione consistente del registro degli eventi rischiosi presenti nelle amministrazioni di appartenenza.

Effettuando l'attività di rivalutazione, infatti, i referenti dell'anticorruzione hanno avuto modo di verificare se i rischi oggetto di esame fossero ancora attuali o se al contrario dovessero essere espunti dalla mappatura o modificati nella loro formulazione.

Tale forma di controllo è stata possibile anche per le misure specifiche di prevenzione della corruzione, la cui efficacia e operatività è stata oggetto di una verifica aggiuntiva e ulteriore rispetto ai consueti monitoraggi annuali sull'attuazione delle stesse.

Le operazioni di rivalutazione messe in pratica, inoltre, testimoniano il carattere di condivisione di diversi aspetti della strategia anticorruzione. Questo soprattutto con riferimento alle realtà più strutturate, dove si deve necessariamente poter contare su una pluralità di attori, considerate dimensioni e complessità dei diversi enti.

Ovviamente le singole amministrazioni hanno agito secondo le indicazioni dell'ANAC, cercando però di adeguare queste alle sue caratteristiche e alle sue esigenze, secondo criteri improntati alla praticità e all'efficacia.

L'idea che ha animato l'attività in esame è stata quella di apportare migliorie, accorgimenti o nuove soluzioni rispetto alla strategia anticorruzione intesa nella sua interezza, considerate le interrelazioni tra i diversi strumenti di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

La valutazione dei rischi, in particolare, è un aspetto cruciale del risk management. Qualora questa fase non sia realizzata in modo congruo ci potrebbero essere ricadute negative sull'amministrazione e sull'efficacia totale del sistema.

Un evento rischioso non valutato correttamente, infatti, può indurre una percezione errata nel dipendente o negli stakeholder, che potrebbe condurre a ragionamenti di sottostima di determinate condotte (o al contrario di sopravvalutazione di altre), e, conseguentemente, a potenziali comportamenti di *maladministration*.

Una corretta valutazione dei rischi, pertanto, è necessaria non solo per orientare le azioni dei soggetti che si trovano a operare in un preciso sistema di prevenzione della corruzione, ma anche per calibrare adeguatamente le misure di mitigazione, che, come esposto in precedenza, vanno tarate sul valore del rischio, calcolato come il prodotto della probabilità dell'evento per l'intensità del relativo impatto.

In tale ottica, la metodologia qualitativa risulta essere meno asettica e, grazie alla presenza di una motivazione e di maggiori elementi descrittivi che offrono una maggiore trasparenza, risulta essere più idonea a esprimere correttamente il livello complessivo di un rischio rispetto a un mero dato matematico, che comunque, come visto, può rimanere utile come elemento di integrazione in una prospettiva di compenetrazione tra i due sistemi.

In definitiva, quindi il passaggio dalla metodologia quantitativa a quella qualitativa ha garantito una maggior coerenza tra la portata potenziale del rischio e il suo effettivo livello di classificazione, evitando quindi il pericolo di sue sottostime che, come detto, potrebbero inficiare l'individuazione di adeguate misure di prevenzione.

Sitografia

www.anticorruzione.it.
www.funzionepubblica.gov.it.
www.inps.it.
www.ministeroturismo.gov.it.
www.mur.gov.it.
www.riskcompliance.it.
www.salute.gov.it.

Terza parte
La trasparenza

1. La responsabilità di una comunicazione al servizio della trasparenza nella pubblica amministrazione

di Benedetto Voltattorni*

1. Comunico ergo sum

“Tra ciò che penso, ciò che voglio dire, ciò che penso sia, ciò che dico, ciò che voi desiderate capire, ciò che intendete, ciò che comprendete... ci sono dieci possibilità che ci siano difficoltà di comunicazione. Ma proviamo comunque...”.

Con queste parole il giornalista francese Bernard Werber mette in luce come la strada della comunicazione non sempre segua percorsi lineari e prevedibili. Tutt'altro.

Il più delle volte il messaggio che vogliamo veicolare attraversa percorsi impervi, vicoli ciechi da cui tornare indietro, strade a noi sconosciute ma ben note a chi rimane in attesa dall'altra parte del canale comunicativo.

Eppure, così come racchiuso nelle ultime parole dell'aforisma, la comunicazione è un atto umano per cui vale la pena rischiare e che necessariamente vede coinvolti cinque elementi principali:

- un *mittente*, colui che dà inizio all'azione comunicativa;
- un *messaggio* contenente l'informazione che si vuole trasmettere;
- un *canale* attraverso il quale far passare il messaggio;
- una *codifica*, ovvero un sistema che permetta di esprimere il messaggio attraverso regole e segni universalmente condivisi;
- un *destinatario*, colui che riceve il messaggio e lo interpreta.

Comunicare, a differenza di informare, è un atto bidirezionale che vede coinvolte due parti in un processo di scambio reciproco di informazioni (non necessariamente verbali).

* Funzionario Agenzia delle Dogane e dei monopoli presso l'Ufficio delle Dogane di Perugia.

La comunicazione funziona quando abbatte i muri delle incomprensioni, quando è pensata per l'altro e attraverso l'altro riesce a dare vita a un senso condiviso di una realtà interiore.

Fallisce quando il bisogno di raccontare è auto referenziale, quando il destinatario esiste solo sulla carta e il dialogo diventa un monologo, quando la si usa più o meno consapevolmente per creare distanze.

Lo psicologo austriaco Paul Watzlawick ci ricorda inoltre che “non si può non comunicare”, in quanto ogni comportamento è portatore inevitabile di un messaggio che ci riguarda: scegliere di chiudersi all'interno di una stanza comunicherà, a chi ci osserva dall'esterno, la volontà di non-comunicare. Ma c'è dell'altro: “Ogni comunicazione ha un aspetto di contenuto e un aspetto di relazione, tale che quest'ultimo categorizza il primo ed è quindi una meta-comunicazione”.

Ovvero i messaggi che gli esseri umani scambiano tra loro non si esauriscono in un asettico insieme di segni, ma ci raccontano anche qualcosa sulla relazione che lega gli interlocutori. Lo stesso contenuto può essere infatti veicolato, qualora ci trovassimo in un contesto di comunicazione verbale, attraverso parole differenti.

La comunicazione è dunque una questione tutt'altro che banale e dalle mille implicazioni, soprattutto quando a ricoprire i ruoli del mittente e del destinatario sono, rispettivamente, la pubblica amministrazione e il cittadino.

A fare da spartiacque nel panorama legislativo italiano è la legge 150 del 2000. Quest'ultima rappresenta infatti un passaggio fondamentale per la comunicazione nella pubblica amministrazione in quanto disciplina le “attività di informazione e comunicazione” come attività finalizzate all'attuazione dei “principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa” (art. 1).

Grazie alla loro istituzionalizzazione, comunicazione e informazione vengono esplicitamente riconosciute come strumenti di rappresentanza della pubblica amministrazione. Sempre all'interno della legge vengono definiti inoltre ruoli e funzioni a loro inerenti – la distinzione come atto di chiarezza organizzativa.

Il legislatore mette dunque in evidenza come il principio della trasparenza sia il motore della comunicazione, riconoscendo a quest'ultima la fondamentale capacità di fare da ponte tra la stessa amministrazione e il referente del messaggio che si vuole comunicare.

E attraversare un ponte, come il nostro immaginario ci insegna, è un'azione tutt'altro che spensierata. Sono necessarie solide fondamenta e chiarezza del tragitto: bisogna scegliere le parole con attenzione, usare i colori giusti nei giusti contesti, assicurarsi che il messaggio arrivi e che venga interpretato correttamente e, qualora così non fosse, ripensare alle proprie modalità comunicative ascoltando cosa l'altra parte ha da dirci.

Una comunicazione animata dal principio della trasparenza e che ha come fine la trasparenza stessa, efficace (che funzioni) ed efficiente (che lo faccia senza dispersione di energia), sarà in grado di porre le basi per un reale senso di fiducia nei confronti dell'amministrazione.

La direzione contraria, quella dell'opacità, è fatta di contenuti artificiosi e distaccati dal reale, di frasi che tracciano labirinti anziché frecce che colpiscono l'obiettivo, di parole troppo lontane per arrivare all'attenzione di chi vorrebbe ascoltarle.

Mi preme ora fare due ultime brevi osservazioni.

La prima è che finora ho fatto uso del termine referente e non cittadino. Questo perché proprio la legge 150 del 2000, sempre all'interno dell'art. 1, distingue tra *comunicazione esterna* (rivolta al cittadino) e *interna* (rivolta perlopiù ai dipendenti stessi dell'amministrazione). Ne consegue che la trasparenza è quindi una qualità non solo dei muri che circondano gli edifici pubblici, ma anche dell'aria che ne viene respirata all'interno, motivo per il quale ogni ente non dovrebbe mai mancare di prendersi cura anche degli aspetti comunicativi che vedono coinvolti i propri dipendenti.

La seconda osservazione di carattere generale è che i buoni principi riportati all'interno della legge, quali appunto la trasparenza e l'efficacia, non devono nascere e morire dentro il testo del legislatore, ma dovrebbero diventare parte integrante dell'agire quotidiano di chiunque contribuisca al compimento dell'azione amministrativa in termini comunicativi.

2. Il potere delle parole

Abbiamo visto come il canale rappresenti il luogo in cui la comunicazione prende vita. Esistono luoghi fisici, come per esempio gli Uffici per le relazioni con il pubblico (URP) introdotti nel 1993 e resi obbligatori dalla legge 150 del 2000, dove l'amministrazione si espone in modo diretto a un numero relativamente piccolo di persone fisiche.

In questi contesti saranno prevalentemente il linguaggio verbale e para-verbale a guidare la comunicazione.

Ma esistono anche luoghi digitali, dove l'informazione viaggia avvolta all'interno di un mantello di vetro – una versione moderna della casa di Turati – per mezzo di fibre ottiche, raggiungendo una velocità prossima a quella della luce.

Negli anni che stiamo vivendo è impensabile non riconoscere il ruolo che i social media e il sito istituzionale ricoprono nell'ambito della trasparenza.

In questi contesti digitali il linguaggio veicolante principale è quello verbale in forma scritta. A fronte di una così grande esposizione nei confronti di

utenti-cittadini è fondamentale pesare in modo accurato le parole del messaggio che si vuole comunicare.

In tal senso è sicuramente degno di nota il lavoro svolto da Designers Italia in collaborazione con AGID e il Dipartimento per la trasformazione digitale, i quali hanno raccolto ottimi consigli all'interno della loro *Guida al linguaggio della pubblica amministrazione*.

Il documento contiene linee guida sullo stile di scrittura da utilizzare nei portali e nei siti istituzionali, affronta tematiche che vanno dalla formattazione del testo a consigli sull'uso di parole tipiche del linguaggio della pubblica amministrazione.

Bandita quindi la parola arcaica “uopo” a favore del sinonimo più naturale “necessità”. Bandito anche l'uso errato del termine erogare contenuto nel ben noto accostamento “erogare un servizio” (sarebbe interessante un'analisi linguistica dei vari enti sfruttando il motore di ricerca interno dei siti istituzionali).

Limitare il più possibile periodi complessi, ricchi di subordinate e di incisi. Togliere anziché aggiungere. Semplificare.

Quello che si intravede è lo sforzo di un'amministrazione che cerca di rivisitare i propri strumenti, che costruisce, aggrega, si espande, torna indietro sui suoi passi, distrugge. Tutto nella perenne ricerca di equilibrio, nel caso specifico di cui si sta parlando, tra un linguaggio vicino al cittadino e al contempo rispettoso del rigore pur sempre necessario del linguaggio giuridico.

Ma alla fine di tutto, ciò che davvero conta è la capacità che ogni ente ha di evolversi ponendo sempre il cittadino al centro delle proprie scelte.

Per dare un po' di sostanza a quanto detto finora, possiamo provare a fare un esempio di comunicazione interna tratto dall'ambito del whistleblowing.

Costruire una comunicazione intorno all'interlocutore significa imparare a mettersi nei suoi panni e osservare il mondo attraverso i suoi occhi, cercando di captare anche gli stati emotivi che lo attraversano. Nel caso di un whistleblower sicuramente avremo a che fare con ansia, paura di eventuali ritorsioni, confusione, sensi di colpa, solitudine. L'obiettivo è quello di impostare una comunicazione che da una parte fornisca all'utente tutti gli elementi necessari per capire se si sta utilizzando il canale adatto e che dall'altra, qualora così fosse, crei un terreno favorevole all'emergere della segnalazione.

Proviamo ora a vedere due esempi (imprecisi e incompleti, ma esemplificativi) di scelte comunicative che è possibile incontrare nel sito istituzionale di un ente.

Segnalazioni di condotte illecite (Whistleblowing)

N.B. il modulo di segnalazione deve essere compilato esclusivamente per segnalare violazioni previste dal d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 e riportate nel paragrafo seguente “Cosa si può segnalare?”
per informazioni relative all'attività del nostro ente si prega di contattare l'indirizzo email presente nella homepage

Fonte normativa: Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24 riguardante “La protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”, emanato in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937.

Il Decreto, che è entrato in vigore il 30 marzo 2023 e le cui disposizioni hanno assunto efficacia dal 15 luglio 2023, abroga e modifica la disciplina nazionale previgente dell'istituto del cosiddetto Whistleblowing, includendo in un unico testo normativo il regime di protezione dei soggetti che segnalano condotte, ossia comportamenti, atti od omissioni, che costituiscono illeciti amministrativi, contabili, civili o penali, poste in essere in violazione di disposizioni nazionali ed europee nonché violazioni del codice di comportamento o di altre disposizioni disciplinari e che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'ente, purché le segnalazioni siano basate su elementi concreti.

Possono inoltrare la segnalazione al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'ente: i dipendenti della stessa, nonché i lavoratori autonomi e i titolari di un rapporto di collaborazione che svolgono la propria attività lavorativa presso l'Agenzia; i lavoratori o i collaboratori di soggetti che forniscono beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'Agenzia; i liberi professionisti e i consulenti che prestano la propria attività presso l'Agenzia; i volontari e i tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività presso l'Agenzia; coloro che ancora non lavorano per l'Agenzia, ma che possono aver acquisito informazioni durante le fasi di selezione o di prova, nonché gli ex dipendenti o collaboratori, se le informazioni sono state acquisite nel corso del rapporto di lavoro; le persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza dell'Agenzia.

L'identità della persona segnalante è nota solo al RPCT, che ha l'obbligo di tutelarne la riservatezza con i limiti previsti dal Decreto. È garantita inoltre la riservatezza dell'identità della persona coinvolta e della persona comunque menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

La segnalazione è sottratta al diritto d'accesso previsto dagli articoli 24 ss. della legge 22 ottobre 1993, n. 17 e, a maggior ragione, all'accesso civico previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013.

Il Decreto prevede diverse modalità di segnalazione: interna, ossia rivolta al RPCT dell'amministrazione di riferimento; esterna, ossia rivolta all'ANAC; divulgazione pubblica, ossia tramite la stampa o altri mezzi di diffusione. Le informazioni su come effettuare una segnalazione esterna sono pubblicate sul sito Internet dell'ANAC.

Si evidenzia che la scelta del canale di segnalazione non è discrezionale: **i segnalanti sono tenuti a utilizzare il canale interno** e, solo al ricorrere delle condizioni previste dal Decreto, possono effettuare una segnalazione esterna all'ANAC o la divulgazione pubblica.

Per effettuare la segnalazione viene messo a disposizione un apposito modulo.

modulo invio segnalazione.pdf

WHISTLEBL WING

Qualcosa ti ha preoccupato durante la tua attività professionale?
Aiutaci a creare una cultura etica, onesta e trasparente

COSA POSSO SEGNALARE?

- illeciti amministrativi, contabili, civili o penali;
- condotte illecite rilevanti ai sensi del decreto legislativo 231/2001, o violazioni dei modelli di organizzazione e gestione ivi previsti;
- illeciti che rientrano nell'ambito di applicazione degli atti dell'Unione europea o nazionali relativi ai seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti;
- sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;
- atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione;
- atti od omissioni riguardanti il mercato interno;
- atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni di cui agli atti dell'Unione.

COSA NON POSSO SEGNALARE?

IN QUALE MODO SONO TUTELATO?

QUANDO POSSO EFFETTARE UNA SEGNALAZIONE?

Prima di procedere, è importante che tu legga con attenzione la normativa di riferimento:



Decreto legislativo n. 24/2023 – Legge sul Whistleblowing

normativa comunitaria a tutela dei soggetti che segnalano attività illecite o frodi di cui sono venuti a conoscenza lavorando per organizzazioni pubbliche o private



Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)

invia segnalazione



Il primo esempio è caratterizzato da un'elevata densità informativa di natura prettamente testuale. L'uso di un linguaggio prolioso e impersonale non farà altro che creare un senso di distanza nei confronti dell'interlocutore – quest'ultimo riferito con il termine “segnalante”.

L'informazione iniziale, che dà avvio alla comunicazione, è espressa in termini di negazione: state attenti a non sbagliare a usare il modulo di segnalazione per cose non pertinenti al whistleblowing.

Ne consegue il quadro di uno stile comunicativo privo di profondità, chiuso in se stesso, che non ammette sfumature, che presta più attenzione al possibile errore dell'utente piuttosto che all'invogliare la sua segnalazione.

Il secondo esempio invece è caratterizzato da un impatto visivo alleggerito grazie all'uso di strumenti di navigazione che permettono un'esplorazione frazionata del contenuto informativo.

Il testo è supportato da un linguaggio visuale fatto di immagini e di spazi vuoti che rendono la lettura meno pesante e più aperta all'ascolto. Elenchi puntati, icone, variazioni nella formattazione contribuiscono attivamente alla chiarezza del messaggio. La presenza del colore verde lavora a favore della propositività dell'azione. L'informazione in alto (quindi la prima a essere letta), oltre a contenere riferimenti valoriali, grazie al plurale “Aiutaci a...”. lascia intendere la presenza di una pluralità di persone pronte ad ascoltare ciò che il segnalante ha da dire: abbiamo compreso il tuo senso di solitudine e siamo qui per supportarti.

Da notare infine l'uso della prima persona (“Cosa posso segnalare?”) nei titoli dei vari paragrafi: così facendo il lettore si identificherà con il processo di segnalazione e si sentirà parte attiva nel segnalare l'eventuale condotta illecita.

Un'altra idea potrebbe essere quella di aggiungere alcuni dati sul numero di segnalazioni effettuate che hanno avuto un riscontro all'interno dell'ente, dando così l'impressione che un effettivo cambiamento è possibile.

3. Il dato democratico

Sembra superfluo sottolineare come la società di oggi stia vivendo un periodo di inarrestabile trasformazione tecnologica.

L'informazione non è più circoscritta all'interno di un insieme di parole di un documento, ma ha acquisito una sua tridimensionalità passando dalla staticità della carta al dinamismo del digitale. Alla potenza della singola parola si è affiancato l'impeto del fiume di dati che giornalmente la pubblica amministrazione produce e consuma. L'azione amministrativa si dispiega

all'interno di un ecosistema informativo che prende vita all'interno del canale di comunicazione per eccellenza, il sito istituzionale.

Il Codice dell'amministrazione digitale, all'art. 53, ci ricorda come ogni portale istituzionale non possa non tener conto dei principi di completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità e interoperabilità.

Al suo interno, così come affermato dal successivo art. 54, devono essere resi pubblici i dati di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, riconoscendo alla comunicazione un ruolo fondamentale nell'ambito della trasparenza.

La pubblica amministrazione diventa quindi responsabile dell'intellegibilità dei dati che vengono pubblicati a uso e consumo del cittadino. Una simile responsabilità dovrebbe farci riflettere su come il compito di qualsiasi ente non possa e non debba esaurirsi in una mera pubblicazione di dati, in quanto se così fosse si tratterebbe soltanto di un tenere a bada la propria coscienza nei confronti di un adempimento normativo.

Il principio di trasparenza nell'era digitale delinea invece l'immagine di una pubblica amministrazione che sappia comunicare i dati e attraverso i dati dare vita a un processo di conoscenza nella mente di chi li osserva.

Ma la comunicazione del dato è soltanto l'ultima fase di un iter ben più complesso che può essere compreso a patto di svincolarsi dalla visione di una trasparenza segmentata, che avanza per singhiozzi nella frenetica rincorsa alla pubblicazione entro la scadenza prevista.

Sarebbe meglio rallentare e prendere coscienza innanzitutto dei processi che ruotano intorno al fare amministrativo, in quanto proprio da questi prendono origine i dati. Un'amministrazione che non ha una visione chiara, completa e soprattutto organica di se stessa non sarà mai in grado di raccontarsi: non possiamo comunicare ciò che non conosciamo.

Quindi il primo obiettivo consiste nella creazione di una mappa completa che tenga conto di soggetti e processi dell'amministrazione – chi fa che cosa, come lo fa, con chi e che cosa interagisce.

Il secondo passo è la rivisitazione dei processi in ottica digitalizzata al fine di migliorarne l'efficienza, ricordando che digitalizzare non equivale necessariamente a ottimizzare: un progetto mal strutturato, basato su tecnologie obsolete o che non tenga conto delle reali esigenze dell'utente finale è destinato ad aumentare il livello di inefficienza amministrativa.

Una volta garantita la digitalizzazione dei processi, è necessario far sì che i dati da questi prodotti passino attraverso un controllo di qualità che ne

garantiscano accuratezza, integrità, completezza, validità, consistenza, uniformità, densità, unicità.

I dati sono simboli che rappresentano le proprietà di un oggetto o di un evento, come per esempio il nome di un dipendente o un importo in euro.

Sono dei piccoli mattoni grezzi, non elaborati, privi di un reale valore conoscitivo in quanto mancanti di un contesto. Sono lettere di un alfabeto digitale nonché il presupposto dell'informazione.

Quest'ultima è caratterizzata da dati strutturati, organizzati e contestualizzati e ci permette di rispondere al chi, dove, cosa, quando.

Ecco quindi che importi, nomi, date, documenti e quant'altro devono essere collocati gli uni con gli altri come tasselli all'interno di un mosaico in grado di dare una visione chiara di tutto ciò che accade all'interno della pubblica amministrazione, sia che si tratti di bandi di gara, di spese pubbliche o di decisioni dirigenziali.

Quanto detto finora dovrebbe lasciare quindi intendere quanto la comunicazione dei dati sia un'attività dalle mille sfaccettature, che nasce dall'interno dell'amministrazione e attraversa campi quali l'informatica, la psicologia, il design, il management.

Risulta ancora più evidente quanto sia riduttivo e ingannevole far coincidere la trasparenza con l'adempimento di un obbligo di pubblicazione. Comunicare dati è qualcosa di decisamente più articolato: non è un caso che negli ultimi anni si senta sempre più spesso parlare di data story telling, ovvero il raccontare storie attraverso dati. Grazie all'uso di un linguaggio narrativo, di dashboard interattive, di infografiche che spesso oltrepassano il confine dell'arte, è possibile avvicinare il pubblico – nel nostro caso il cittadino – alla complessità della pubblica amministrazione.

Luca Rosati, uno dei più grandi esperti italiani in materia di architettura dell'informazione, in un articolo del suo blog, afferma che il contenuto informativo dovrebbe essere presentato in modo:

- *rilevante*: immediatamente utile e appropriato. La rilevanza va considerata non solo dal punto di vista di ciò che i partecipanti vogliono, ma anche da quello di cui hanno bisogno per realizzare gli obiettivi generali;
- *chiaro*: facilmente comprensibile. È necessario eliminare il maggior numero possibile di barriere alla comprensione. Le informazioni chiare rispondono con successo alle esigenze dei partecipanti;
- *memorabile*: ha un impatto e lascia un'impressione duratura. In un mondo di vero e proprio sovraccarico di informazioni, le informazioni devono distinguersi, devono attrarre l'attenzione e favorire la memoria e il ricordo.

MI rendo conto che quanto detto finora possa sembrare un andare troppo oltre, soprattutto alla luce delle diverse criticità che accompagnano gran par-

te dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e di un generale senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni. Ma qualsiasi trasformazione trova il suo principio in un primo cambiamento, piccolo o grande che sia.

A mio modesto parere un primo passo che l'amministrazione dovrebbe fare è quello di trovare il coraggio di auto osservarsi nel tentativo di rivisitare tanti aspetti che la riguardano, finanche tecnologici. Conoscersi meglio per comunicare meglio, anche se si tratta di dati.

4. Conclusioni

Paul Watzlawick, come abbiamo visto all'inizio del nostro discorso, ci ricorda che ogni comunicazione ha un aspetto di contenuto e un aspetto di relazione.

Viene da chiedersi, allo stato attuale dall'arte comunicativa della pubblica amministrazione, quale tipo di relazione si stia costruendo con il cittadino.

A ogni fallimento comunicativo, doloso o meno, il rischio che si corre è quello di andare ad accentuare ancora di più quell'asimmetria relazionale che il legislatore da anni cerca di bilanciare attraverso leggi e norme ispirate dal principio di trasparenza. In conclusione, è importante ribadire quanto sia importante investire il massimo delle energie in ogni aspetto comunicativo della pubblica amministrazione alla riscoperta del potere delle parole che avvicinano e del valore nascosto dei dati.

Solo così gli sforzi finora compiuti non saranno vanificati.

Riferimenti normativi e sitografia

“Codice dell'Amministrazione digitale” (DL 7 marzo 2005, n. 82), testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l'informatizzazione della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese.

D.lgs. n. 33/2013 (GU n. 80 del 5 aprile 2013, n. 80), “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Guida al linguaggio della pubblica amministrazione, la guida al linguaggio è parte del kit di Designers Italia dedicato alla progettazione, gestione e produzione di contenuti nei siti della pubblica amministrazione.

<https://designers.italia.it/>, un ottimo portale che mette a disposizione conoscenza e strumenti per creare i servizi digitali della pubblica amministrazione.

<https://forum.italia.it/>, luogo di confronto su tutto ciò che ruota intorno alla digitalizzazione della pubblica amministrazione.

<https://www.behance.net/FedericaFragapane>, all'interno della piattaforma è possibile osservare i lavori dell'information designer Federica Fragapane, dove arte e dati si fondono e diventano promotori di cambiamento.

<https://www.lucarosati.it/>, il blog di Luca Rosati, uno dei massimi esperti italiani in tema di UX design e architettura dell'informazione.

“Linee guida di design per i siti internet e i servizi digitali della PA” (determina AgID n. 224/2022).

2. Il whistleblowing quale diritto di informazione in relazione alla specialità dell'ordinamento militare: possibile integrazione o antinomia non superabile?

di Sebastiano Gimmillaro*

1. Premessa

Al termine di un lungo e contorto percorso legislativo, ha visto infine la luce il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24¹ ricettizio della direttiva UE² che sottopone a un sommo e organico riesame la disciplina in materia di whistleblowing³ (d'ora in poi si adopererà l'espressione anglosassone per indicare

* Ufficiale superiore dell'Esercito italiano in servizio permanente effettivo. L'elaborato, che è parte integrante del percorso formativo maturato durante la frequenza del Master universitario di II livello EXPACT – “Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza” presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, edizione 2020-2021, riporta l'approfondimento, maturato attraverso lo studio, propedeutico alla sua stesura, realizzato con il prezioso e imprescindibile sostegno dell'Ufficio di supporto del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza del Ministero della Difesa, di una possibile soluzione applicativa per una corretta integrazione dell'istituto giuridico del whistleblowing rispetto ai preesistenti presidi di conferimento presenti nell'ordinamento militare, funzionali all'esercizio delle funzioni di difesa e di pubblica sicurezza affidati alla compagine militare.

¹ Il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, riguarda “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali” di recepimento della direttiva UE.

² Direttiva UE n. 1937/2019 “Protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione” con la quale vengono stabilite norme e procedure atte a garantire una protezione efficace degli “informatori”, persone che segnalano informazioni acquisite in ambito professionale sulle violazioni del diritto dell'Unione in settori chiave. Le violazioni comprendono tanto atti od omissioni illeciti quanto le pratiche abusive.

³ Infatti, la direttiva UE trae origine a partire dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2014 nella quale si promuove “un cambio paradigmatico: dal whistleblowing come atto di slealtà ad atto di responsabilità democratica”, riconoscendo “il valore del whistleblowing nello scoraggiare e prevenire la commissione di illeciti e nel rafforzare la responsabilità delle istituzioni democratiche e la trasparenza. Il whistleblowing è un aspetto fondamentale della

questo istituto giuridico), intraprendendo “un nuovo inizio della strategia di coinvolgimento dei lavoratori nella lotta alla corruzione”⁴, poiché ne determina un’estensione anche “in termini che a volte appaiono eccentrici rispetto ai caratteri dello stesso sistema di anticorruzione”⁵.

Prima della novellata disciplina, infatti, l’assetto giuridico nel sistema di anticorruzione cui era destinato il whistleblowing, introdotto nell’ordinamento italiano da ormai oltre un decennio con la L. 6 novembre 2012, n. 190, era confinato all’interno degli istituti destinati al rafforzamento dell’integrità pubblica mediante alcune rilevanti trasformazioni dello stato giuridico del funzionario pubblico e dell’affidente insieme dei doveri, inquadrati nella disciplina nel Testo unico sul rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni (d.lgs. n. 165/2001).

Con la posteriore azione riformatrice di detto istituto giuridico avviata con la L. 30 novembre 2017, n. 179, “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” e, adesso, con il citato decreto di recepimento della direttiva UE, si procede a una rivisitazione dell’istituto in una nuova prospettiva, espressione di un sempre più diffuso orientamento “human rights oriented vs government oriented”⁶, con una conseguente rinnovata posizione ideologica che ne affida un’essenza sistemica, secante alle tradizionalmente osservate fattispecie corruttive, in una manifestamente più elevata preminenza accordata al mantenimento della legalità che la pubblica amministrazione (e ora più estensivamente, anche, il privato) deve osservare nel proprio diuturno operato.

In questa rivisitata visione, emerge la metamorfosi di prospettiva dell’istituto nel quale la posizione giuridicamente assegnata al whistleblowing si trasla da dovere del funzionario a diritto della persona e, dunque, ne impone un’interpretazione comune dell’istituto del tutto innovativa: da “atto di slealtà” ad “atto di responsabilità”⁷, adempiuto in virtù di un diritto fondamentale dell’individuo e, strumentalmente, ad avallare la concretezza degli

libertà di espressione e della libertà di coscienza ed è importante nella lotta contro la corruzione e la mala amministrazione nel settore pubblico e privato”. Cfr. Memorandum Esplicativo della Raccomandazione del Consiglio d’Europa CM/Rec (2014), art. 1, 30 aprile 2014.

⁴ M. Magri (2022), “La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell’ordinamento italiano”, *Istituzioni del Federalismo*, 3, p. 555-ss.

⁵ E. Carloni (2023), “Cambiamenti di prospettiva. Riforma del whistleblowing e trasformazioni dell’anticorruzione”, *Munus – Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2, pp. 319-348.

⁶ Cfr. A. Valli (2019), “Whistleblowing, verità e democrazia. Una riflessione”, *Rivista semestrale di diritto*, 1, p. 49-ss., sui cui temi si tornerà più diffusamente più avanti in questo scritto.

⁷ Cfr. G. Cossu, L. Valli (2023), “Il ‘whistleblowing’: dalla direttiva 1937/2019 al decreto legislativo 24/2023”, *Federalismi.it*, 19.

ideali dell'ordinamento democratico, per prevenire la commissione di illeciti e quindi per consolidare la responsabilità delle istituzioni democratiche e la loro trasparenza.

Tuttavia, l'approccio organico e sistemico derivato dalla direttiva UE non è sufficiente, da solo, nel fornire le soluzioni ad alcune criticità della relativa disciplina introdotta dal decreto di recepimento, soprattutto per quanto riguarda la sua estensione applicativa ai soggetti operanti nell'ambito delle forze armate e di polizia a ordinamento militare e civile.

Recentemente, infatti, da parte dei Ministeri della Difesa e dell'Interno sono pervenute due distinte relazioni al Consiglio di Stato con le quali ne veniva chiesto l'autorevole parere⁸ circa l'applicabilità al personale militare dell'istituto del whistleblowing, così come normato dal d.lgs. n. 24/2023, a motivo dell'esistenza di equivalenti norme di legame tra il loro rispettivo personale e di un codice disciplinare (compreso uno speciale statuto penale) retto da analoghi principi, che vedeva stagliarsi la possibilità di antinomie giuridiche determinanti possibili disallineamenti rispetto ai rispettivi ordinamenti.

Nelle loro relazioni i ministeri, oltre a evidenziare questioni di livello costituzionale⁹, hanno lamentato divergenze su alcuni istituti basilari per la gerarchia militare e la presenza di problematiche che potrebbero emergere riguardo all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria da parte dell'ufficiale/agente che denunci illeciti riguardanti l'amministrazione di appartenenza conseguenti al riconoscimento della qualifica di whistleblower.

A causa di ciò, è stata anche palesata la possibilità di possibili nefaste conseguenze sulla funzionalità stessa dell'amministrazione la quale, per evitare che i propri atti di gestione possano essere ritenuti ritorsivi nei confronti dei rispettivi destinatari, possa essere costretta a giustificare ogni atto di gestione del personale e, in *extrema ratio*, sentirsi obbligata a esimersi dal concretizzare provvedimenti di natura organizzativa, gestionale, disciplinare e cautelare, quando in presenza di fattispecie rientranti nella disciplina regolamentata dal decreto di recepimento.

Da ultimo, poi, nel parere reso dal Consiglio di Stato vengono, poi, richiamate limitazioni applicative del d.lgs. n. 24 del 2023 rispetto a quanto

⁸ Il Consiglio di Stato ha espresso la sua posizione con il parere n. 1485 del 30 novembre 2023, il cui contenuto sarà approfondito più avanti, nel corso dello scritto.

⁹ Precisamente con l'art. 109 della Costituzione secondo il quale, sebbene la polizia giudiziaria sia posta alle dirette dipendenze della magistratura per assicurare le superiori esigenze di giustizia e per rendere effettiva l'indipendenza della magistratura, la "pone di fronte all'autorità giudiziaria in un rapporto di subordinazione meramente funzionale, che non determina collisione alcuna con l'organico rapporto di dipendenza burocratica e disciplinare in cui i suoi organi si trovano col potere esecutivo" (Corte cost. 6 giugno 1963, n. 94).

già disposto in materia di difesa nazionale e ordine pubblico, e alla potestà del decreto di recepimento di emendare gli ordinamenti specifici delle forze armate e di polizia, i quali hanno l'obbligo di serbare intatte le strutture gerarchiche e di obbedienza, pilastri fondamentali per l'efficienza e sicurezza operativa di tale significativa parte della pubblica amministrazione.

In questo lavoro, procedendo da un'analisi dell'istituto del whistleblowing, concomitante a una sua comparata analisi con i vigenti ordinamenti militari, si intende avviare una prima analisi, senza alcuna presunzione di esaustività, né di completezza, ponendosi quale unico scopo quello di agevolare l'applicazione di questo non semplice strumento normativo in un contesto estremamente complesso, qual è quello rappresentato dalle forze armate.

La speranza ultima, nel licenziare il capitolo che qui si ha l'onore di presentare, è quello di fornire un'acritica e riflessiva lettura della giurisprudenza e della dottrina cui le avverse posizioni fanno riferimento, che possa contribuire a conseguire una comune e condivisa soluzione sulle antinomie giuridiche lamentate, sempre nel rispetto di un'universale prospettiva volta a garantire il rispetto del principio di legalità, primo pilastro di una società che voglia definirsi autenticamente democratica.

2. Una prima doverosa osservazione sul processo di edificazione del whistleblower europeo

Preliminarmente, preme sottolineare come la direttiva UE sia giunta a maturazione secondo un processo che non ha rispettato la prassi legislativa sinora osservata¹⁰ poiché, nel suo proporsi agli Stati membri, è stato adottato un inedito modello di prelazione dottrinale¹¹ la cui misura impattante è diretta espressione dell'effettività della sottrazione di sovranità nazionale imposte dall'imposizione delle sue "norme minime di tutela".

Nella direttiva UE, infatti, con un'esplicita azione di sovranità rispetto agli Stati membri, l'Unione individua direttamente i dipendenti pubblici e privati (e altre figure a essi assimilabili ai fini della concessione di tutele) nel

¹⁰ Ci si riferisce all'assioma secondo il quale, nella costruzione del diritto nazionale di derivazione unionale, le direttive UE non esercitano mai una preminenza sugli ordinamenti nazionali se non nei limiti in cui venga mantenuta la suddivisione di competenze stabilita dai Trattati. Cfr. M. Cartabia (2005), "«Unità nella diversità»: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali", in G. Morbidelli, F. Donati (a cura di), *Una Costituzione per l'Unione europea*, Giappichelli, Torino, p. 185-ss., 192.

¹¹ A. Arena (2013), *Il principio della preemption in diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 171.

proprio schema di protezione minima, cui il singolo Paese non può derogare. In tal modo, viene avallata la nascita di una nuova tipologia di ordinamento giuridico nel panorama del diritto internazionale che “riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”¹², nella cui applicazione gli Stati hanno dovuto abdicare, limitatamente ad alcuni distretti giuridici, ai rispettivi poteri sovrani.

La direttiva UE, insomma, realizza un compiuto sistema di permuta tra la divulgazione di violazioni del diritto dell’Unione europea da parte del segnalante e la garanzia di un livello minimo di protezione la cui effettività è imposta agli Stati membri quale manifestazione della “libertà di espressione”, da annoverare tra i diritti umani di cui sono titolari tutti i lavoratori¹³.

Nel contempo, ed è ciò che rileva ai fini del presente scritto per motivarne alcune considerazioni presentate in conclusione, non viene richiesto agli Stati membri di salvaguardare l’unità dell’ordinamento giuridico del lavoro, poiché essi conservano la potestà di mantenere regimi differenziati delle normative disciplinati le comunicazioni di illeciti permettendo che solo la segnalazione o la divulgazione di violazioni del diritto dell’Unione benefici del livello di protezione stabilito dalla direttiva UE, cedendone il dominio regolatorio e sanzionatorio che riguarda le denunce di violazione del diritto nazionale non di derivazione comunitaria.

In buona sostanza, la direttiva UE tende a rimuovere le disuguaglianze esistenti all’interno di ciascuno Stato membro nella tutela dell’esercizio di un diritto fondamentale¹⁴ da cui discende “una funzione ampliata dell’istituto, che

¹² Cfr. R. Bin (2021), *Critica della teoria delle fonti*, FrancoAngeli, Milano, p. 145-ss.

¹³ G. Fasano (2020), “La vigilanza collettiva interna nella politica di prevenzione della corruzione: l’interesse all’integrità della pubblica amministrazione qualifica una posizione giuridica attiva azionabile dal singolo. Prospettive di riforma della disciplina verso un nuovo modello di pubblico impiego”, *Federalismi.it*, 14, p. 138-ss.

¹⁴ Cfr. Considerando n. 31: “Coloro che segnalano minacce o pregiudizi al pubblico interesse di cui sono venuti a sapere nell’ambito delle loro attività professionali esercitano il diritto alla libertà di espressione. Il diritto alla libertà di espressione e d’informazione, sancito dall’articolo 11 della Carta e dall’articolo 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, comprende il diritto di ricevere o di comunicare informazioni nonché la libertà e il pluralismo dei media.

Di conseguenza, la presente direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (CEDU) relativa al diritto alla libertà di espressione e ai principi elaborati su tale base dal Consiglio d’Europa nella raccomandazione sulla protezione degli informatori adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa il 30 aprile 2014” e considerando n. 109: “La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e i principi riconosciuti, segnatamente, dalla Carta, in particolare il suo articolo 11. Di conseguenza, è essenziale che la presente direttiva sia applicata conformemente a tali diritti e principi garantendo il pieno rispetto, tra l’altro, della libertà di espressione e d’informazione, il diritto alla protezione dei dati personali, la libertà d’im-

cerca di adattarsi alle necessità di proteggere non più solo il “lavoratore sleale” dal datore di lavoro, ma sempre più il “divulgatore” di informazioni al pubblico”¹⁵, altrimenti definiti “diritti funzione” o “diritti funzionalizzati”¹⁶, che intravede in quelli accordati al whistleblower delle peculiarità, collegate al suo ruolo di “divulgatore”, di una “libertà di fatto” che chiama il singolo Stato al *refoulement* degli ostacoli che la limitano e ne impediscono il godimento.

Appare necessario, a questo punto, accennare alle diverse dimensioni del whistleblowing maturate nell’ambito del Consiglio d’Europa già dai primi anni Duemila, che ne vedevano l’evoluzione da mero strumento di governance a tramite orientato alla realizzazione dei diritti umani, attraverso il quale consentire il consolidamento democratico degli ordinamenti dei singoli Stati dell’Unione, permettendo di elevare l’accountability del proprio operato nei confronti dei loro cittadini.

Secondo questa concezione, dunque, la segnalazione del whistleblower si tramuta da facoltà a diritto, poiché essa non risiede più solamente nell’intento di far affiorare fatti illeciti ma, anche, nell’esercizio garantito del *diritto di espressione e di informazione*, cioè di un diritto fondamentale della persona. Questa mutata visione dell’istituto ne ha determinato anche una diversa disciplina, imponendo il diverso bilanciamento tra le tutele da accordare al segnalante verso la protezione degli interessi pubblici che si estende anche alla valutazione da dare alla salvaguardia della sicurezza nazionale, dell’ordine pubblico, della sanità pubblica e della sicurezza internazionale, le cui restrizioni vanno interpretate sempre con un’accezione circoscritta alla delimitazione all’esercizio di un diritto fondamentale della persona.

Parimenti, per tale mutata *human rights oriented* rappresentazione dell’istituto del whistleblowing, non riveste più un ruolo essenziale il collegamento della segnalazione all’ambiente presso cui presta servizio il whistleblower il quale adesso, non più mero strumento di governance, potrà essere il ruolo rivestito anche da chi abbia terminato il rapporto di lavoro o che abbia soltanto un’aspettativa in relazione a esso, a tirocinanti e volontari anche non retribuiti e, persino, ai suoi parenti e colleghi. Ciò che rileva, nella novellata prospettiva dell’istituto giuridico del whistleblowing, non è più la mansione rivestita dal segnalante ma, piuttosto, il valore contenutistico della sua segnalazione, da cui emerge l’apprezzabilità non più della sua buona fede ma

presa, il diritto a un livello elevato di protezione dei consumatori, il diritto a un livello elevato di protezione della salute umana, il diritto a un livello elevato di protezione ambientale, il diritto alla buona amministrazione, il diritto a un ricorso effettivo e i diritti della difesa”.

¹⁵ L. Valli (2020), “Verità e democrazia”, *LavoroDirittiEuropa*, 2, p. 14.

¹⁶ Cfr. M. Magri, “La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell’ordinamento italiano”, cit., p. 577.

della ragionevole convinzione da parte sua di trovarsi innanzi a comportamenti/eventi illeciti¹⁷.

Va inoltre osservato che le due concezioni dell'istituto del whistleblowing appena viste, non debbano essere valutate come antagoniste tra loro ma, piuttosto, quella novella posta a presidio dell'esercizio di diritti fondamentali della persona, sia da considerarsi quale funzione complementare rispetto alla primitiva visione di mero strumento di emersione della corruzione.

In definitiva, dunque, il cennato bivalente carattere che l'istituto del whistleblowing assume, dovrà trovare progressivo e concreto accoglimento nei singoli ordinamenti nazionali attraverso il loro continuo processo di integrazione con il diritto dell'Unione, a cui risale "l'onere di stabilire la disciplina giuridica delle classi di rapporti interindividuali delle collettività nazionali"¹⁸, nel quale tale dualità viene integralmente recepita con la citata direttiva UE 1937/2019¹⁹ la cui finalità primaria risiede nella volontà del legislatore EU di stabilire "norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione"²⁰.

Benché il d.lgs. n. 24/2023 faccia suo l'approccio organico e sistemico adottato dal legislatore comunitario, non può sottacersi delle criticità²¹ che la novella disciplina ha comportato nella sua applicazione in ambito militare in ragione del mantenimento di una coerenza applicativa con il previgente impianto ordinativo militare, i cui i vincoli devono trovare necessaria contemperanza con il più ampio ventaglio di previsioni entro cui sono adesso ricomprese le misure di protezione per il whistleblower²².

¹⁷ Considerando 33 della direttiva EU 1937/2019; principio n. 22 della Raccomandazione CM 7(2014).

¹⁸ N. Parisi (2020), "La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo", *LavoroDirittiEuropa*, 2, p. 16.

¹⁹ La direttiva EU 1937/2019 "infatti, da una parte, persegue lo scopo di mettere in campo un istituto funzionale all'emersione di comportamenti di disvalore in danno dell'integrità del tessuto economico-sociale e giuridico, vuoi pubblico vuoi privato; dall'altra, offre alla persona che vive nell'ordinamento dell'Unione uno strumento di garanzia per l'esercizio di propri diritti fondamentali (quali la libertà di coscienza, di pensiero e di espressione) e, contemporaneamente, per l'esercizio di altro diritto fondamentale dei consociati, la libertà a essere informati".

²⁰ Art. 1 e considerando n. 104 direttiva EU 1937/2019.

²¹ Come appresso meglio si vedrà, ci si riferisce: alla tassativa progressione della segnalazione che impone la segnalazione interna come obbligato primo *step* prima di poter adire il canale esterno affidato ad ANAC e, residualmente, alla divulgazione pubblica; alcune discrasie riscontrabili nell'esclusione da parte del Decreto dei cosiddetti "facilitatori", dei parenti e dei colleghi del segnalante dalle tutele accordate a quest'ultimo; a una regressione dello standard di tutela in ragione della previsione di condizioni abilitanti la protezione da ritorsioni, assenti nella L. n. 179/2017.

²² "Tra le misure di protezione risalta il divieto di ritorsione, che riguarda pure quella riferita al tentativo o anche alla sola minaccia, tipica di una concezione dell'atto o del com-

3. L'inclusione (ora controversa) del personale militare nell'ambito soggettivo dell'istituto del whistleblowing

Già dalla riformulazione dell'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 compiuta dalla L. n. 179/2017, il legislatore pose la propria attenzione alla concezione di dipendente pubblico includendovi il personale legato alle pubbliche amministrazioni, espressamente previste all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, sia con un rapporto di lavoro in regime di diritto privato (art. 2, c. 2) che coloro siano legati all'amministrazione in regime di diritto pubblico (art. 3).

Ed è attraverso il preciso riferimento della previsione dell'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, chiaramente rivolta al personale militare e alle forze di polizia, se ne motivava l'applicabilità da larga parte della giurisprudenza e della dottrina a dispetto di coloro che, come si vedrà più avanti nel testo, rivendicano precisi vincoli da parte del personale militare all'esercizio di diritti costituzionalmente previsti, in ragione della "specificità" delle forze armate.

Acclarata l'applicabilità dell'istituto del whistleblowing al personale militare e alle forze di polizia, si è inizialmente palesata un'apparente criticità applicativa per la concomitante previsione degli artt. 361 e 362 cp che impongono l'obbligo di denuncia per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio.

Per dirimere gli effetti della apparente discrasia discendente dalla convivenza di norme che disciplinano analoga materia, risulta necessario prioritariamente rammentare che, laddove il dipendente pubblico denunci un reato all'autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 361 o 362 cp e poi venga discriminato per via della segnalazione, potrà oggi beneficiare delle tutele derivanti dalla misura ritorsiva descritta dall'art. 2, comma 1, lett. m) del d.lgs. n. 24/2023 ma le disposizioni contenute in quest'ultimo non pregiudicano né limitano in alcuna maniera gli obblighi di denuncia all'autorità giudiziaria competente da parte del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio, ai sensi degli artt. 331 cpp, 361 e 362 cp, né dispensa dagli obblighi di denuncia delle ipotesi di danno erariale, contemplati nel Libro III, Capo III del DPR 15/3/2010 n. 90.

portamento ritorsivo che coinvolge il rapporto di lavoro, dall'estremo del licenziamento fino all'annullamento di una licenza o di un permesso. Tale visione dell'atto ritorsivo, che riguarda direttamente la persona potendo giungere sino a intaccare la sua sfera intima, come nell'ipotesi di richieste di accertamenti medico-psichiatrici, si presenta più estesa rispetto a quella prevista dall'ordinamento nazionale nel quale essa viene intesa quale "ingiusta e arbitraria reazione, quale unica ragione del provvedimento espulsivo, essenzialmente quindi di natura vendicativa" (Cass., sez. lav., 18 marzo 2011, n. 6282) rispetto "a un comportamento legittimo del lavoratore" (Cass., sez. lav., 8 agosto 2011, n. 7087).

Procedendo secondo tale visione, ANAC già nelle proprie linee guida “in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti”, diffuse con la delibera n. 469 del 9 giugno 2021, nel definire l’ambito oggettivo dell’istituto, si premurò di precisare che la segnalazione whistleblowing “non sostituisce, laddove ne ricorrano i presupposti, quella all’autorità giudiziaria”. E successivamente, con la prima delibera sanzionatoria (la delibera n. 782 del 2019) ha fatto proprio il principio di diritto secondo il quale “la circostanza per cui un soggetto abbia l’obbligo giuridico di denunciare fatti di reato ai sensi del Codice penale e del codice di procedura penale non esclude che egli possa essere un whistleblower”.

Alla luce di queste considerazioni, appare risolta l’apparente criticità applicativa delle norme in esame poiché il combinato disposto dei principi sopra riportati permette di giustificare appieno la previsione interpretativa secondo la quale si fa ricomprendere il personale militare tra coloro che possano avvalersi delle tutele normativamente previste per il whistleblower poiché, sotto una duplice veste, essi sono contestualmente pubblici ufficiali (e dunque destinatari dei menzionati articoli del cp e del cpp) e pubblici dipendenti (e quindi legittimati a effettuare segnalazioni per fatti illeciti non ricompresi nell’obbligo di denuncia. In tal senso, si rammenta che l’ambito oggettivo dei citati artt. 361 e 362 cp, disponendo l’obbligo di denunciare soltanto reati (procedibili d’ufficio), è più ristretto di quello delle segnalazioni effettuabili dal whistleblower che, appunto, può segnalare anche illeciti di altra natura.

Proseguendo secondo tale linea interpretativa, si ritiene opportuno cennare alle previsioni del Codice di comportamento del Ministero della Difesa riguardo l’attività di prevenzione della corruzione affidata al personale militare. Infatti, all’articolo 7 del citato codice è espressamente previsto che “il dipendente [...] partecipa, con consapevolezza e continuità, al processo di gestione del rischio di corruzione, basando il proprio operato sulle fonti di informazione quali dati storici, esperienza, informazioni di ritorno dai portatori di interesse, osservazioni, previsioni e pareri di specialisti, avuto riguardo alle funzioni rivestite. Il dipendente, nell’attività di prevenzione degli illeciti nell’amministrazione, utilizza la diligenza richiedibile in ragione del proprio status o delle mansioni svolte, osservando le prescrizioni contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione”.

E tra gli strumenti offerti anche al personale militare per realizzare il proprio contributo in materia di prevenzione della corruzione, non può non rientrare anche l’istituto del whistleblowing che, pertanto, ottiene così un autorevole apprezzamento riguardo la sua validità anche per il personale delle forze armate e delle forze di polizia.

Preme rammentare, inoltre, che affinché la segnalazione di fatti illeciti da parte di un appartenente alle forze armate e di polizia, di cui questi sia venuto a conoscenza nel proprio ambito lavorativo, possa essere destinataria delle tutele whistleblowing, si rende necessario che essa venga formulata rispettando alcune tassative modalità di presentazione.

Si tratta, in particolare, dei cosiddetti presupposti di fatto, il cui rigoroso rispetto permette di qualificare un militare quale whistleblower; in particolare, i destinatari della sua segnalazione devono essere inderogabilmente: il RPCT del Ministero della Difesa, l'ANAC, l'autorità giudiziaria ordinaria e contabile, rimanendo esclusa la possibilità di qualificare quale whistleblower il militare che si sia limitato solamente a una collaborazione con l'autorità giudiziaria espressamente richiesta da quest'ultima, come precisato da ANAC nella delibera n. 564 del 5 giugno 2019.

Diretta conseguenza dell'applicabilità della normativa whistleblowing al personale militare è l'ammissione che ANAC possa pienamente esercitare il potere sanzionatorio, già assegnatole dalla L. n. 179/2019, verso ogni accertata violazione delle tutele accordate anche al personale militare.

L'Autorità con la delibera, adottata dal proprio Consiglio, n. 690 del 1° luglio 2020, avanzò alla completa revisione del Regolamento “per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54-bis decreto legislativo n.165/2001” e, in tale rivisitazione, procedette alla definizione delle tipologie di procedimento sanzionatorio avviabili da ANAC per l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive, per l'inerzia del RPCT nello svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti o, infine, per l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni.

Tale esclusiva competenza viene riconosciuta dall'art. 10, c. 7 del Codice di comportamento del Ministero della Difesa, nel quale si dispone il trasferimento ad ANAC della potestà di gestire tutte le comunicazioni, afferenti al personale militare segnalante, che lamenti condotte ritorsive o discriminatorie discendenti dalla loro segnalazione.

Il tema dell'obbligatorietà per la persona segnalante di avvalersi prioritariamente del canale interno di segnalazione è stato, per la sua importanza, tra quelli più dibattuti in sede di stesura della direttiva EU nella quale, infine²³, è

²³ Infatti, sul punto la proposta della Commissione conteneva l'obbligo per il whistleblower di veicolare la propria segnalazione attraverso il canale interno, in difformità rispetto a quanto previsto a riguardo dalla giurisprudenza della Ct EDU. Le motivazioni in senso contrario, sostenute soprattutto dalla società civile, hanno determinato in sede deliberativa della

prevalso l'orientamento che vuole una sostanziale parità tra i canali di segnalazione, rimanendo solamente un'esortazione per il whistleblower ad avvalersi in prima istanza di quello interno, abbandonando l'originale criterio gerarchico.

L'esortazione a privilegiare il canale di segnalazione interno (da non intendersi categorica ma, come detto, quale libera scelta del whistleblower) mantiene comunque un notevole rilievo poiché è l'unico che consenta il trattamento del contenuto della segnalazione a coloro che operano all'interno dell'ente ove presta servizio il segnalante che avranno, per questo, una maggiore probabilità di successo nel definirne e attuare le discendenti misure correttive.

In ragione di tali considerazioni, al responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) della Difesa viene affidata la gestione del canale interno della segnalazione whistleblowing²⁴ (art. 4, c. 5 del d.lgs. n. 24/2023) e la correlata attività di verifica e analisi dei fatti oggetto di segnalazione che non si estendono all'accertamento di responsabilità personali del militare segnalante né, tanto meno, a controlli di legittimità o di merito dell'operato dell'amministrazione militare.

È importante rilevare, a riguardo, l'importanza che la segnalazione del whistleblower militare possieda l'imprescindibile carattere dell'interesse all'integrità dell'amministrazione militare, da cui discende l'obbligo di esame da parte dell'RPCT, poiché la concomitanza di altri motivi a corredo della segnalazione, anche personali, non assumono rilievo alcuno a tale qualificazione.

4. Il lavoratore militare e i doveri di fedeltà e imparzialità

Come si è già avuto modo di descrivere, il ruolo tradizionalmente affidato all'istituto del whistleblowing quale strumento inserito nel più generale impianto che ogni amministrazione realizza nel suo ambito per prevenire eventi corruttivi, ha assunto, tuttavia, a seguito delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei

direttiva EU 2019/1937 da parte del Parlamento europeo, l'esclusione di una gerarchia di accesso tra i canali di comunicazione della segnalazione whistleblowing escludendo, dunque, il ruolo preminente del canale interno.

²⁴ Si rammenta in proposito, inoltre, che l'amministrazione militare è tenuta a provvedersi di una procedura di gestione delle segnalazioni whistleblowing corrispondente a quanto disposto nell'art. 5, c. 1, lett. e) del d.lgs. n. 24/2023 e alle indicazioni fornite da ANAC nelle proprie Linee guida di cui alla delibera n. 311 dell'11 luglio 2023. L'eventuale inadempienza di tale onere, parimenti all'ipotesi di mancata attivazione della procedura di gestione della segnalazione, viene fatta risalire all'organo di indirizzo che ha adottato il PTPCT e nominato l'RPCT, avvalendosi di un procedimento sanzionatorio semplificato ai sensi dell'art. 17 del Regolamento WHIB di ANAC.

diritti dell'uomo, una diversa dimensione quale diretta conseguenza della rappresentazione del diritto alla libertà di espressione e di informazione che a esso ora viene affidata²⁵.

Più in generale, il whistleblowing potrebbe essere inteso quasi un obbligo direttamente discendente dall'adempimento del proprio dovere da parte del segnalante, improntato sempre all'obbligo di fedeltà, e in virtù del quale egli non sarà più inteso come un "traditore" poiché, nell'ipotesi di commissione di illeciti o irregolarità, egli è tenuto alla comunicazione degli stessi nell'interesse dell'organizzazione (militare), affinché la stessa possa condurre prevenzione e correzione.

Nei diversi casi in cui, invece, sia la stessa segnalazione a rappresentare una violazione dell'obbligo di fedeltà, l'apparente antinomia può essere superata alla luce del diritto di critica, riconducibile all'art. 21 Cost., purché siano riscontrabili i presupposti della verità oggettiva dei fatti e della misura sostanziale e formale.

Inoltre, la fattispecie dell'obbligo di fedeltà determina una situazione giuridica ambivalente poiché, allo stesso tempo, determina sia un obbligo che una manifestazione di un diritto fondamentale; esso, infatti, in una visione più ampia rappresenta uno strumento di governance che consolida l'accountability ma anche, contestualmente, un diritto della persona secondo il già cennato orientamento *human rights oriented*.

In questo senso anche la nuova disciplina di cui al decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, garantisce "la manifestazione della libertà di espressione e di informazione, che comprende il diritto di ricevere o di comunicare informazioni nonché la libertà e il pluralismo dei media", senza per questo abbandonare la chiara essenza anticorruptiva e di governance dell'istituto.

A lato dei generali doveri di fedeltà e imparzialità il cui rispetto è ugualmente rivolto a tutti i pubblici dipendenti, la Costituzione contiene anche due specifiche norme, gli artt. 52 e 98, terzo comma, che creano le premesse per la disciplina peculiare di alcune categorie alle quali è richiesto un qualificato dovere di fedeltà.

Nel primo dei due articoli appena menzionati si fa riferimento al personale appartenente alle forze armate assoggettati a peculiari vincoli di disciplina, onore e gerarchia. Preme sottolineare, a riguardo, che secondo acclarata giurisprudenza costituzionale, l'uso dell'aggettivo "sacro" nell'art. 52, c. 1

²⁵ All'art. 10, c. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali viene sancito che: "Ciascun individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di esprimere opinioni e di ricevere e impartire informazioni e idee senza interferenze da parte dell'autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere".

Cost. nel riferirsi al dovere di difesa della patria (e non Stato o Repubblica) che ogni militare deve obbligatoriamente assolvere, ne individua un valore morale, prima ancora che strettamente giuridico, “qualificando tale dovere più fortemente, rispetto a tutti gli altri”²⁶ e, ancora, “qualificando tale dovere più fortemente, rispetto a tutti gli altri”²⁷.

Tale elevata visione dell’obbligo di fedeltà giustifica la peculiare limitazione di determinate libertà in capo al personale delle forze armate e, in particolare, la lettura dell’art. 52, c. 2 Cost. secondo il quale, in discontinuità con il passato, “l’adempimento del servizio militare non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l’esercizio dei diritti politici” quali quelli assicurati dal Titolo IV della Parte I della Costituzione e, secondo una più ampia concezione, quelli necessari alla vita giuridica e al funzionamento della comunità²⁸.

Ma è dal comparato esame dell’art. 52, c. 3 Cost., nel quale è stabilito che “l’ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica”, che si ricava una più indicativa collocazione del tema della tutela dei diritti dei militari poiché il vincolo da esso imposto all’organizzazione militare impedisce la rappresentazione di uno Stato etico in cui siano le forze armate stesse ad ammaestrare questo “spirito democratico” che, invece, si deve ricavare esclusivamente dai principi fondamentali della Costituzione. Di conseguenza, la lettura dell’art. 52, c. 2 Cost. subisce una riformulazione restrittiva dalla quale si deduce come siano oggetto di tutela la dignità della persona umana e la garanzia di tutti quei diritti la cui esplicazione non sia di assoluto impedimento alle esigenze militari.

Dal terzo comma dell’art. 52 Cost. discende, inoltre, l’ulteriore impegno richiesto alle forze armate di ottemperare ai compiti istituzionalmente assegnati con una consolidata neutralità e lealtà per adempiere pienamente al costituzionalmente richiamato “spirito democratico” cui deve informarsi l’ordinamento militare, che impone a quest’ultimo, dunque, un’indole ancor più democratica rispetto a quella richiesta al resto della pubblica amministrazione²⁹.

Va ulteriormente considerato che, rispetto alla tutela dei diritti del personale militare, la giurisprudenza costituzionale procede a un loro bilanciamen-

²⁶ Corte cost. n. 16 del 1973, punto 2., Cons. dir.

²⁷ Corte cost. nn. 16 del 1973 e 31 del 1992, rispettivamente punto 2. e 3., Cons. dir.

²⁸ Cfr. A. Gamberini (1974), “Forze armate e tutela penale delle istituzioni”, *Democrazia e diritto*, 102, p. 83-ss.

²⁹ Tali principi, che erano già contemplati nelle norme sulla disciplina militare del 1978 e poi recepiti nel COM del 2010, impongono ai membri delle forze armate di mantenersi in ogni circostanza al di fuori delle competizioni politiche e di evitare di partecipare a manifestazioni di natura politica “nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti”, se in servizio o comunque in uniforme.

to – caso per caso – con le necessità funzionali/operative dell’ordinamento militare necessarie a mantenere efficace lo strumento militare attraverso una salda linea gerarchica. E sotto questo aspetto la Corte costituzionale ha da tempo asserito il superamento della logica istituzionalistica dell’ordinamento militare, riconducendolo “nell’ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini”³⁰ e, per logica conseguenza, “la garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli cittadini militari non recede quindi di fronte alle esigenze della struttura militare”³¹ anche, è corretto altresì rammentare, che la medesima Corte ha altrove convenuto³² sulla legittimità di una limitazione nell’esercizio da parte del personale militare dei diritti costituzionalmente tutelati affermando che “il terzo comma del medesimo art. 52 Cost., secondo cui l’ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica, non esclude affatto che l’esercizio dei diritti di libertà da parte dei militari debba armonizzarsi con i fini istituzionali delle Forze stesse, al cui raggiungimento è preordinata la loro organizzazione”.

Più in generale, in numerose altre occasioni³³, la Corte si è affidata alle categorie tipiche del bilanciamento ogni qual volta essa abbia dovuto valutare l’opportunità di privilegiare un diritto rispetto a un altro di pari status, attraverso un diretto riscontro di un contenuto minimo, ma al contempo essenziale, del diritto il cui rispetto costituisce il limite del bilanciamento stesso.

L’opportuno bilanciamento tra i diritti costituzionalmente riconosciuti discendenti dall’art. 52, c. 3 Cost., precedentemente descritto nelle sue componenti, ha determinato la *ratio* dell’art. 3 della legge n. 382 del 1978, recante le “Norme di principio sulla disciplina militare”, ora travasato nell’art. 1465 del nuovo Codice dell’ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, nei quali viene sancito che “ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l’assolvimento dei compiti propri delle forze armate sono imposte ai militari limitazioni nell’esercizio di alcuni diritti, nonché l’osservanza di particolari doveri nell’ambito dei principi costituzionali” mitigate da opportuni provvedimenti attraverso cui

³⁰ Rif. Corte cost., n. 278 del 1987, punto 5., Cons. dir.

³¹ Rif. Corte cost., n. 449 del 1999, punto 2., Cons. dir.

³² Rif. Corte cost., n. 31 del 1982, punto 3., Cons. dir.

³³ Su tutte, Corte cost. n. 126 del 1985, punto 4, Cons. dir. nella quale la Corte non concede la compatibilità costituzionale all’art. 180, c. 1, cpmp (che prevede come reato la presentazione collettiva a opera di almeno dieci militari – o di un solo previo accordo con gli altri – di un’istanza, esposto o reclamo) poiché esso pone “un limite alla libertà di manifestazione del pensiero considerata in una sua modalità di esercizio: la forma collettiva” la quale costituisce prassi, a parere della Corte “essenziale alla libertà di cui si tratta”.

lo Stato “predispone misure effettive volte a tutelare e promuovere lo sviluppo della personalità dei militari nonché ad assicurare loro un dignitoso trattamento di vita”³⁴.

Riguardo l’esercizio della libertà di espressione del pensiero, già agli artt. 6 e 9 della L. n. 382/1978, poi travasate nel Codice dell’ordinamento militare³⁵, ne veniva affidata una prima precisa regolamentazione con il primo teso ad assicurare la neutralità politica delle forze armate stabilendo, tra l’altro, che ai militari in servizio o comunque in uniforme “è fatto divieto di partecipare a riunioni e manifestazioni di partiti, associazioni e organizzazioni politiche, nonché di svolgere propaganda a favore o contro partiti, associazioni, organizzazioni politiche o candidati a elezioni politiche e amministrative” mentre al personale militare che si siano candidati possono condurre propaganda elettorale ma “al di fuori dell’ambiente militare e in abiti civili”.

Inoltre, è interessante notare che l’art. 9 della L. n. 382/1978 aveva determinato l’originario contenuto dell’articolo 1472³⁶ del Codice dell’ordinamento militare, rubricato “Libertà di manifestazione del pensiero”, che recepiva la ricorrente giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui la limitazione all’esercizio di questo diritto non dovesse avere riguardo solo ai documenti riservati, ma essa viene estesa anche a quelli relative a interessi collegati al servizio³⁷ poiché “per fini di tutela del buon nome e della credibilità delle forze armate, occorre siano trattati con doverosa cautela e col necessario riserbo”³⁸.

Questa interpretazione del giudice amministrativo denota un approccio di ampia visione dell’istituto dell’autorizzazione secondo il quale quest’ul-

³⁴ L’art. 1465, c. 3, d.lgs. n. 66 del 2010 (COM), stabilisce anche che “deve essere sempre garantita nei rapporti personali la pari dignità di tutti i militari”, confermando quanto previsto dall’art. 4, c. 3, legge n. 382 del 1978.

³⁵ Cfr. artt. 1483 e 1484, d.lgs. n. 66 del 2010 (COM), che ripropongono il contenuto dell’art. 6, legge n. 382 del 1978.

³⁶ L’art. 1472 TUOM stabilisce che, fermo restando il divieto di propaganda politica, viene consentito che i militari possano liberamente pubblicare loro scritti, tenere pubbliche conferenze e in generale manifestare pubblicamente il proprio pensiero, salvo che si tratti di argomenti a carattere riservato d’interesse militare o di servizio per i quali dev’essere ottenuta l’autorizzazione.

³⁷ Le indicazioni contenute nella relazione illustrativa del decreto delegato del 1978 avevano poi trovato attuazione nel regolamento di disciplina di cui al DPR n. 545 del 1986, che all’art. 19, ora art. 722 TUOM, descrive il dovere di riserbo quale osservanza da parte del militare non solo delle norme in materia di segreto ma, altresì, egli deve “acquisire e mantenere l’abitudine al riserbo su argomenti o notizie la cui divulgazione può recare pregiudizio alla sicurezza dello Stato, escludendo dalle conversazioni private, anche se hanno luogo con familiari, qualsiasi riferimento ai suddetti argomenti o notizie”, oltre a “evitare la divulgazione di notizie attinenti al servizio che, anche se insignificanti, possano costituire materiale informativo”.

³⁸ Rif. TAR Lazio, cit., punto 3.1., Cons. dir., ma in questo senso anche TAR Lazio, Roma, sez. I, 18 dicembre 1990, n. 1259, Bozzo c. Ministero della Difesa.

timo può essere considerato costituzionalmente compatibile nell'ulteriore considerazione che il dovere di riserbo di pertinenza del personale militare, secondo la costante giurisprudenza “non implica, con ogni evidenza, una pratica abrasione, nei confronti dei cittadini aventi siffatto status, dei diritti costituzionalmente garantiti di libera espressione del pensiero: piuttosto involgendo, in un quadro di sicura compatibilità costituzionale, che le relative manifestazioni, lungi dallo svolgersi in un quadro di incontrollata disponibilità, ben possano essere assoggettate a preventivo intervento autorizzatorio, preordinato a scongiurare che possano avere indesiderata diffusione notizie suscettibili di pregiudicare il preminente interesse alla sicurezza dello Stato; ovvero il diverso (ma avente esso pure indiscutibile rilevanza pubblicistica) interesse alla riservatezza di informazioni attinenti allo svolgimento di un servizio direttamente afferente alla tutela dell'ordine e/o della sicurezza pubbliche”³⁹.

Accettando, dunque, l'inclusione dell'istituto del whistleblowing in un quadro di diritti umani, il whistleblower non potrà che essere assimilato a quella “persona che rivela informazioni che, al momento della segnalazione, ritiene ragionevolmente essere vere e che costituiscono una minaccia o un danno a un determinato interesse pubblico, come le violazioni del diritto nazionale o internazionale, gli abusi di autorità, gli sprechi, le frodi o i danni all'ambiente, alla salute o alla sicurezza pubblica”⁴⁰, per l'emersione delle quali egli si batte al di là delle motivazioni personali che abbiano concorso nella sua decisione di segnalare. In altre parole, è proprio la prospettiva dei diritti umani cui oggi si fa ricomprendere l'istituto del whistleblowing, che lo pone necessariamente in una diversa ottica anche nell'ambito della sua applicazione nel contesto dell'ordinamento militare.

Infine, per riuscire a contestualizzare il whistleblowing in un'organizzazione regolata secondo criteri gerarchici-funzionali e caratterizzata da ordinamenti auto concludenti, si rende necessario recepirlo quale meccanismo di responsabilità democratica attraverso il quale intercettare tutti quei momenti in cui i meccanismi di comando e controllo in ambito militare, per come previsti dal COM⁴¹ e dal TUOM⁴², a motivo di una loro non adeguata previsione

³⁹ *Ibid.* Per un'interpretazione dell'art. 19, DPR n. 545 del 1986 – oggi art. 722 TUOM –, secondo cui sarebbe necessaria la previa autorizzazione anche per la diffusione di notizie non riservate, v. anche Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio-5 febbraio 2010, n. 547.

⁴⁰ Relazione dello Special rapporteur all'Assemblea generale delle Nazioni Unite sulla promozione e protezione del diritto alla libertà di opinione ed espressione, art. 28, 8 settembre 2015.

⁴¹ Codice dell'ordinamento militare (COM), d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

⁴² Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare (TUOM) – DPR 15 marzo 2010, n. 90.

di misure di tutela rispetto all'ampiezza adesso a queste concessa dal d.lgs. n. 24/2023, si rivelassero carenti.

5. Il whistleblowing nel contesto del COM e del TUOM: prospettive di integrazione

La lettura del piano triennale di prevenzione della corruzione 2019- 2021 del Ministero della Difesa evidenzia un particolare approccio riguardo l'integrazione della normativa whistleblowing con l'apparato giuridico che sta alla base dell'ordinamento militare costituito dal COM e dal relativo TUOM.

In particolare, l'espressa previsione della necessità ivi contemplata di una necessaria e piena integrazione con la normativa sul whistleblowing delle prescrizioni che disciplinano i rapporti gerarchici tra il personale militare, nonché l'adesione del personale stesso al giuramento di fedeltà prestato, ancora da realizzarsi.

La valutazione del grado di integrazione perseguibile tra le due normative in materia di segnalazioni di fatti illeciti da parte del personale militare che ne abbia riscontrato notizia o indizio nell'ambito della propria attività lavorativa, deve necessariamente prendere le mosse dall'analisi dei particolari istituti giuridici peculiarmente dedicati agli appartenenti alla compagine militare.

Dapprima, va posta attenzione alla lettera b) dell'art. 715 del TUOM⁴³, a diretto riscontro di quanto previsto dall'articolo 1346, comma 2 e 3 del COM in applicazione del principio gerarchico e del rapporto di subordinazione, nel quale trovano dedicata disciplina i "doveri informativi verso i superiori derivanti dallo status giuridico di militare", la cui corretta valutazione deve avvenire nel più ampio contesto dei doveri concernenti la dipendenza gerarchica.

Quello che rileva dalla lettura della citata norma sono le due diverse rappresentazioni che vengono offerte del rapporto gerarchico tra militari: la gerarchia del grado e quella discendente dall'attività di comando.

Se la prospettiva offerta dalla prima fa riferimento solo ed esclusivamente al grado rivestito dal militare, senza alcuna attinenza con la posizione di comando a egli affidato, viceversa la seconda concerne unicamente la funzione di comando realizzata indipendentemente dal grado rivestito. Tale distinzio-

⁴³ All'art. 715, "Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica", viene sancito che "Dal principio di gerarchia derivano per il militare: a) il dovere di obbedienza nei confronti del ministro della Difesa e dei sottosegretari di Stato per la Difesa quando esercitano le funzioni loro conferite per delega del ministro; b) i doveri inerenti al rapporto di subordinazione nei confronti dei superiori di grado e dei militari pari grado o di grado inferiore investiti di funzioni di comando o di carica direttiva, nei limiti delle attribuzioni loro conferite".

ne pone in evidenza un dovere di subordinazione non vincolato al grado rivestito ma, in aderenza a un orientamento di maggiore considerazione delle attribuzioni e delle competenze affidate al militare, alla peculiare funzione di comando, sebbene entro i limiti per cui essa è stata conferita.

Inoltre, dal combinato disposto degli artt. 715, c. 2 (“Doveri attinenti alla dipendenza gerarchica”) e 735 (“Relazioni con i superiori”) del TUOM può desumersi la disciplina da cui discende l’obbligo per il personale militare di seguire la linea gerarchica nelle relazioni di servizio e disciplinari. Infatti, la generale prescrizione dell’art. 715 che impone la via gerarchica quale unico iter del quale il militare può avvalersi per veicolare propri scritti attinenti al servizio e alla disciplina, trova dettagliata integrazione nell’art. 735 TUOM “Relazioni con i superiori”, dove viene normata anche la previsione del militare che intenda conferire con i propri superiori per motivazioni di carattere privato.

Preme sottolineare, inoltre, che tale obbligo di osservare la via gerarchica non ha un carattere assoluto ma, bensì, trova delle eccezioni previste ai commi 5 e 6 del già citato articolo 735 TUOM. In particolare, nel primo caso, viene data a ciascun militare la possibilità di far pervenire direttamente al ministro per il tramite del comandante di corpo⁴⁴ o altra autorità superiore, un plico chiuso nel quale trovino specifica trattazione questioni personali di particolare gravità e delicatezza attinenti al rapporto di impiego; il tutto senza intermediari di alcun tipo. Viene nel secondo caso, altresì, concessa al militare la possibilità di presentarsi direttamente ai propri superiori in casi particolari, che saranno oggetto di trattazione nel corso del paragrafo, allorché si affronterà in maniera più approfondita l’articolo 735 TUOM.

Partendo dall’assunto che la gerarchia militare appartenga al concetto proprio di gerarchia propria, in quanto intesa come quella *relazione organizzativa* che fa da collante tra gli individui che prestano servizio presso la medesima entità giuridica, vengono meno i presupposti sui quali poter motivare una sua assunta incompatibilità con le norme poste a tutela del whistleblower.

Quel collante altro non è che il *rapporto di servizio* che regola le dinamiche professionali tra i militari e da cui scaturisce il vincolo per ciascuno di essi a operare, ciascuno nel proprio quotidiano, nell’esclusivo interesse della compagine militare cui appartengono. Tale più elevato interesse integra anche il dovere per ogni militare di proteggere l’integrità della struttura ove prestano servizio e, di conseguenza, l’obbligo di segnalarne ogni possibile

⁴⁴ Per la figura, il ruolo e le funzioni esercitate dal comandante di corpo nel contesto gerarchico-funzionale dell’ordinamento militare, si rinvia alla successiva nota 46 del presente capitolo.

occasione foriera di nocumento attraverso le modalità comunicative già presenti nell'ordinamento militare.

Proseguendo nell'analisi, peculiare attenzione riveste l'enunciato contenuto nell'articolo 748 TUOM il quale, riprendendo le prescrizioni già previste all'art. 52 del DPR n. 545/1986, disciplina le comunicazioni che ciascun militare deve effettuare obbligatoriamente nel momento in cui si verificano eventi anomali che siano in grado di inficiare un sereno rapporto con il servizio o, addirittura, determinare tormenti alla sfera personale e familiare. In presenza di tali sconvenienti circostanze, è fatto obbligo al militare (soprattutto se egli assolva obblighi di comando) di informare la propria linea gerarchica compreso chi è previsto debba sostituirlo.

Ma è al comma 5, lett. B) dell'art. 748⁴⁵ che si riscontra una prima connessione con l'istituto del whistleblowing poiché, per la tassatività con cui impone il superiore gerarchico quale unico destinatario di comunicazioni di illeciti, ha determinato -sino all'accoglimento nel corpus giuridico militare della legge 179 del 2017 con la quale anche il personale venne riconosciuto quale destinatario delle tutele whistleblowing-l'irrogazione di provvedimenti disciplinari di stato nei confronti di militari inosservanti anche quando i fatti denunciati da questi si riferissero al proprio superiore gerarchico.

Altro aspetto dirimente in sede di prima applicazione dell'istituto del whistleblowing in ambito militare è rappresentato dal ruolo del comandante di corpo⁴⁶ quale recettore delle relative segnalazioni di illeciti.

⁴⁵ Il comma 5, lett. B) dell'art. 748 così recita: "Il militare deve, altresì, dare sollecita comunicazione al proprio comando o ente [...] degli eventi in cui è rimasto coinvolto o che possano avere riflessi sul servizio".

⁴⁶ Il comandante di corpo è l'ufficiale preposto al comando o alla direzione di unità o ente o servizio organicamente costituito e dotato di autonomia nel campo dell'impiego e in quello logistico, tecnico e amministrativo (art. 726 TUOM – "Doveri del comandante di corpo"). Riguardo l'esercizio delle funzioni disciplinari a esso attribuite, egli esercita:

- *funzioni di polizia giudiziaria militare* per i reati soggetti a giurisdizione militare; nell'ambito di questa dipendenza funzionale dall'Autorità giudiziaria militare, il comandante di corpo è soggetto a responsabilità disciplinare e penale per le ipotesi di mancata o negligente esecuzione delle disposizioni ricevute;
- il *potere discrezionale* circa la richiesta di procedimento penale davanti al Giudice militare o il perseguimento della via disciplinare, per le fattispecie di "reati militari" punibili con un massimo di 6 (sei) mesi di reclusione.

Tale figura rappresenta il primo soggetto che, al verificarsi di un reato militare, deve tra l'altro "prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale" (articolo 55 del codice penale). Il comandante di corpo ha quindi l'obbligo di riferire per iscritto – e senza ritardo – al procuratore militare, gli elementi essenziali che sono stati raccolti e indicare anche le fonti di

È significativa, a questo proposito, la previsione introdotta nel PTPCT del Ministero della Difesa per il triennio 2019-2021⁴⁷ che, in esplicito accoglimento della L. n. 179/2017, auspica una dedicata prescrizione secondo la quale nella sola ipotesi che la segnalazione del whistleblower militare avesse avuto a oggetto il superiore gerarchico di costui, essa dovesse pervenire direttamente al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza della Difesa⁴⁸. Tale auspicio⁴⁹ certamente denota da parte dell'amministrazione militare un'inequivocabile risolutezza nel voler procedere al perfezionamento di un impianto normativo sempre più orientato a creare le condizioni più favorevoli per l'affioramento al suo interno di illeciti e fenomeni di mala amministrazione ma, relegando alla sola ipotesi dianzi descritta la possibilità di segnalazione al di fuori della linea gerarchica, rimarca la fiducia nell'efficacia del proprio corpus precettistico quale mezzo idoneo per disvelare fatti illeciti.

Inoltre, da questa rappresentazione del ruolo del superiore gerarchico quale destinatario della segnalazione di illeciti da parte dei propri subordinati, ne emerge il rilievo in ragione della tempestività del contrasto, anche in termini

prova e tutte le attività compiute. Tale adempimento comprende – quando è possibile – le generalità e tutto quello che serve per l'identificazione della persona nei cui confronti si stanno svolgendo le indagini. Questo vale anche per la persona offesa e per tutti coloro che siano in grado di riferire sulle circostanze che siano rilevanti alla ricostruzione dei fatti. La violazione degli obblighi d'informativa costituisce la fattispecie di reato di "omessa denuncia aggravata" (ex art. 361, comma 2, e art. 363 cp). Infine, va precisato che per i reati militari soggetti alla giurisdizione militare, l'art. 301 cpm (in linea con quanto previsto dall'art. 57 del nuovo cpp) estende ai comandanti di corpo, di distaccamento o di posto l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, stabilendo un ordine di precedenza.

⁴⁷ Precisamente in nota al paragrafo relativo alla tutela del segnalante all'interno del piano triennale di prevenzione della corruzione 2019-2021 del Ministero della Difesa, dove si fa cenno di una successiva attività finalizzata a un'integrazione del TUOM con la normativa di tutela whistleblowing.

⁴⁸ Previsione oggi presente nella sezione 2.3 del Piano integrato di attività e organizzazione della Difesa (PIAO) – 2023 – 2025, par. 2.3.2 – Organizzazione prevenzionale anticorruptiva del Ministero della Difesa.

⁴⁹ Tale risoluto approccio è stato rimarcato nelle LLGG ed. 2023 emanate dal RPCT della Difesa in occasione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023 (e confermato nell'edizione 2024 del citato documento regolatorio, attualmente nella fase consultiva propedeutica alla stesura definitiva), nelle quali, pur non escludendo per il whistleblower militare l'obbligo della contestuale comunicazione gerarchica ex artt. 715 e 735 TUOM degli illeciti oggetto della segnalazione e al comandante dell'organismo nelle ipotesi di danno erariale ex art. 452 TUOM, vengono minuziosamente disciplinate le incombenze operative finalizzate a un integrato funzionamento dell'istituto giuridico del whistleblowing, quando esso sia concomitante a preesistenti norme di conferimento precipue del personale militare, nella sua attuale interpretazione di "atto di responsabilità" che intende preservare l'integrità della compagine castrense.

di fenomeni di mala amministrazione, per la prossimità del diretto superiore ai luoghi ove essi si dovessero manifestare. Dunque, la concezione positivista del superiore gerarchico quale *focal point* dell'azione mitigatrice dei nefasti effetti derivanti dai malfunzionamenti dell'organizzazione militare, si affida a una logica che considera l'ordinamento militare già a priori in possesso delle misure necessarie a correggere un inevitabile comportamento che devii rispetto a esse.

Ma, ancora più incisiva ai fini di esperire un tentativo di conciliazione della normativa whistleblowing con gli istituti del conferimento previsti nel TUOM, si rivela la tutela del segreto e del riserbo sulle questioni militari previsto dell'art. 722 dell'ordinamento militare⁵⁰.

Tale previsione ordinativa prevede esplicitamente che il militare, in ogni sfera anche quella familiare, debba adoperare il massimo riserbo su ogni argomento di sua conoscenza suscettibile, se divulgato, di arrecare violazione della sicurezza dello Stato. La norma in parola, alla lettera b) del primo comma compie un deciso ampliamento della tipologia delle notizie asservite al riserbo da parte del personale militare includendovi anche quelle che siano da considerarsi irrilevanti che non potranno essere divulgate al di fuori del contesto militare: ciò impone l'obbligo tassativo per il militare di non poter veicolare, al di fuori dell'ambiente di servizio, ogni notizia/fatto che con quest'ultimo abbia anche il benché minimo nesso.

La lettura dell'articolo 326 cp che prevede precise sanzioni nei confronti dei pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio qualora rendano note notizie del proprio ufficio su cui operi il segreto di ufficio e, ancor più incisivamente riguardo il segreto professionale, l'articolo 622 cp che integra la passibilità di punizione per chiunque riveli "senza giusta causa o impiega a proprio profitto, un segreto di cui sia a conoscenza per ragione del proprio stato o ufficio, ovvero della propria professione o arte", potrebbero far pensare a una stretta analogia con quanto appena visto viene prescritto dall'ordinamento militare in ordine alla tutela del segreto e al riserbo da osservarsi su temi attinenti al servizio.

⁵⁰ Il testo integrale dell'articolo 722 TUOM afferente ai "Doveri attinenti alla tutela del segreto e al riserbo sulle questioni militari", così recita: "Il militare oltre a osservare scrupolosamente le norme in materia di tutela del segreto deve: a) acquisire e mantenere l'abitudine al riserbo su argomenti o notizie la cui divulgazione può recare pregiudizio alla sicurezza dello Stato, escludendo dalle conversazioni private, anche se hanno luogo con familiari, qualsiasi riferimento ai suddetti argomenti o notizie; b) evitare la divulgazione di notizie attinenti al servizio che, anche se insignificanti, possono costituire materiale informativo; c) riferire sollecitamente ai superiori ogni informazione di cui è venuto a conoscenza o che può interessare la sicurezza dello stato o delle istituzioni repubblicane o la salvaguardia delle armi, dei mezzi, dei materiali e delle installazioni militari".

In realtà, esiste una precisa discriminante rappresentata dalla dilatazione dell'ambito di applicazione delle norme del TUOM le quali non si limitano alla sola divulgazione di notizie segrete o riservate e neppure a solo quelle che possano generare nocumento alla sicurezza dello Stato ma che, invece, si estendono a qualunque notizia possa costituire informazione, diversamente da quanto in merito previsto presso ogni altra articolazione della pubblica amministrazione. L'ordinamento militare, in buona sostanza, nel determinare il dovere di riserbo da parte del personale militare, opera un più elevato livello di astrazione dell'ambito oggettivo di applicazione che ha, come prima diretta conseguenza, una decisa limitazione delle tutele riservate al militare rispetto a ogni altro pubblico dipendente ma, soprattutto, la genesi di una normativa che per l'espressa vocazione di tutela di ogni informazione⁵¹ (non solo, come detto, coperta da segreto militare o riservata) la cui indebita diffusione minacci l'integrità delle forze armate, ha determinato un drastico confinamento interno del flusso comunicativo delle segnalazioni aventi diretto riscontro con eventi degenerativi dell'efficienza della compagine militare ben lontana dai principi cui si ispira, invece, la normativa whistleblowing.

Laddove si voglia procedere verso un riavvicinamento tra le oggi distanti normative, un primo intervento dovrebbe occuparsi di delineare un fermo confine, oggi ancora precario, tra le materie che costituiscono possibile rischio per la sicurezza dello Stato e quelle a cui si riconosce una libera investigazione.

Operando in tal direzione, la delimitazione delle materie non soggette alla tutela del segreto militare⁵², laddove trovino inequivocabile rispondenza nella segnalazione whistleblowing, renderebbe corretta la sottrazione di quest'ultima dall'obbligo di preventivo (ed esclusivo) inoltro al superiore gerarchico.

⁵¹ A questo proposito, deve accennarsi al raffronto tra il dovere per ogni militare, previsto dall'art. 722, 1° c., lettera c) TUOM, di riferire al proprio superiore di "qualsiasi informazione di cui è venuto a conoscenza e che può interessare la sicurezza dello Stato e delle istituzioni repubblicane o la salvaguardia delle armi, dei mezzi, dei materiali e delle installazioni militari" con l'art. 100 cpm che punisce penalmente il militare che ometta di riferire al proprio superiore precisati gravi reati contro la fedeltà e la difesa militare e, dunque, anche se più circoscritto nell'oggetto, ha sicuramente parimenti inciso nel rendere sin qui ardua ogni tentativo di raccordo con la normativa whistleblowing.

⁵² A questo proposito, deve rammentarsi la differenza tra "atti segreti" che si riferiscono alla nozione di segreto di Stato (definita dalla L. n. 801/1977 e nella quale sono tassativamente definiti i temi di rilevanza in termini di sicurezza nazionale) e quelli "riservati" che, invece, sono individuati dall'amministrazione militare, secondo un proprio criterio subiettivo reso attraverso un dedicato "provvedimento classificatorio", per evitarne l'ulteriore divulgazione rispetto a coloro che sono autorizzati a trattarli, secondo una classificazione di segretezza (segretissimo, segreto, riservatissimo e riservato) posta a ciascun singolo documento.

Una considerazione costruttiva dell'impianto dell'ordinamento militare dedicato ai conferimenti da parte del personale militare potrebbe consentire di prevedere, successivamente alla trattazione della segnalazione di illecito veicolata attraverso il canale interno del Ministero della Difesa che acclari l'estraneità della linea gerarchica nei fatti in essa descritti, l'opportunità di procedere alla sua diffusione all'autorità militare competente in modo tale che il ricorso agli strumenti correttivi già in essere ne renda possibile una soluzione interna della discrasia organizzativa e, dunque, superflua la sua conoscenza esternamente alle forze armate.

Ulteriore aspetto che polarizza le norme dell'ordinamento militare rispetto a quelle che regolano le tutele del whistleblower emergono dalla lettura dell'art. 729 TUOM⁵³ "Esecuzione degli ordini", nel quale viene disciplinato il dovere assoluto di obbedienza attraverso precise prescrizioni sulle modalità con cui esso deve essere assolto dal personale militare.

La decisa ottemperanza nell'esecuzione degli ordini ricevuti dal militare "osservando scrupolosamente le specifiche consegne e le disposizioni di servizio" richiesta dalla norma in esame, congiuntamente alle limitazioni dell'esecuzione dell'ordine impartito dal superiore qualora esso sia palesemente illegittimo, pongono nuovamente la questione della già citata dicotomia rispetto alla normativa whistleblowing sotto l'aspetto della conformità normativa. Se si considera l'ordinamento militare norma di rango minore (diversamente da quanto affermato dal Consiglio di Stato con il parere di novembre 2023, che appresso indagheremo in dettaglio), la sua natura di prescrizione interna all'amministrazione militare dovrà cedere rispetto alla sua difformità con la norma di legge che ne regola i medesimi principi e, dunque, essere disapplicata.

⁵³ Di seguito il testo vigente dell'art. 729 TUOM: "1. Il militare deve eseguire gli ordini ricevuti con prontezza, senso di responsabilità ed esattezza, nei limiti stabiliti dal codice e dal regolamento, nonché osservando scrupolosamente le specifiche consegne e le disposizioni di servizio. In particolare, egli deve: a) astenersi da ogni osservazione, tranne quelle eventualmente necessarie per la corretta esecuzione di quanto ordinato; b) obbedire all'ordine ricevuto da un superiore dal quale non dipende direttamente, informandone quanto prima il superiore diretto; c) far presente, se sussiste, l'esistenza di contrasto con l'ordine ricevuto da altro superiore; obbedire al nuovo ordine e informare, appena possibile, il superiore dal quale aveva ricevuto il precedente ordine. 2. Il militare al quale è impartito un ordine che non ritiene conforme alle norme in vigore deve, con spirito di leale e fattiva partecipazione, farlo presente a chi lo ha impartito dichiarandone le ragioni, ed è tenuto a eseguirlo se l'ordine è confermato. Secondo quanto disposto dalle norme del codice, il militare al quale è impartito un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce comunque manifestamente reato, ha il dovere di non eseguire l'ordine e informare al più presto i superiori".

Ma anche in questa occasione, per giungere a una corretta valutazione della norma dell'ordinamento militare che sia imparziale e scevra da errate suggestioni, deve essere presa in debita considerazione l'acclarata specificità accordata alle forze armate in virtù della quale a esse vengono assicurate prerogative per l'esclusività dei compiti e delle funzioni assegnate rispetto alla genericità del resto della pubblica amministrazione.

La necessità di un'integrità informativa perseguita nell'ordinamento militare trova la sua giustificazione nell'evitare che ogni possibile discrasia, che possa intervenire nella valutazione di accadimenti interni, produca nocuo al regolare svolgimento delle attività di servizio, con discendente degrado della loro efficacia e l'introduzione di elementi di scadimento della linearità dell'azione di comando, posta alla base della solidità della linea gerarchica, pregiudicandola in termini di istantaneità di esecuzione e certezza del risultato.

Questo punto cardine, essenziale per il corretto funzionamento dell'organizzazione militare, impone una seria riflessione attraverso la quale disciplinare attentamente il contesto entro cui un istituto innovativo, qual è il whistleblowing, possa trovare coerente esecuzione, priva di deleteri effetti sull'ordinamento militare di per sé gerarchicamente organizzato.

La piena aderenza alle finalità democratiche cui le forze armate naturalmente volgono, impedisce di accettare un approccio aprioristicamente chiuso rispetto a una norma di legge che tenda a favorire l'emersione di illeciti attraverso la tutela di chi, anche se militare, ne voglia segnalare la presenza nel proprio ambito lavorativo. Il viatico da avviare è, dunque, non di contrapposizione tra l'inclusione della normativa whistleblowing nell'ordinamento militare e le prescrizioni attuative in esso contenute ma, piuttosto, di un loro effettivo coordinamento.

Infine, particolare attenzione va posta all'istanza di conferimento gerarchico del militare previsto nell'art. 735 TUOM⁵⁴ che, nel sancire che ogni militare può chiedere di conferire attraverso la propria linea gerarchica, dal suo superiore diretto sino al ministro, prevede anche una particolare prassi che può essere adita quando, ricorrendo gravi e motivate circostanze, tale conferimento si intenda realizzarlo direttamente con un'autorità posta a un livello gerarchico non prossimo a quello rivestito dal militare richiedente.

⁵⁴ L'articolo 735 del TUOM così dispone: "1. Ogni militare può chiedere, per via gerarchica, di conferire con il ministro della Difesa o con un superiore, precisando il motivo della richiesta per le questioni di servizio, oppure dichiarandone il carattere privato, nel caso di questioni non riguardanti il servizio e la disciplina".

Tale conferimento potrà essere latore di comunicazioni afferenti al servizio oppure di natura privata; nel primo caso essi dovranno essere resi conoscibili al superiore gerarchico che riceve l'atto di conferimento al fine di permettere a quest'ultimo di disporre degli elementi attraverso i quali poter esprimere un proprio motivato parere su quanto l'inferiore intende comunicare.

In entrambe le previste ipotesi di conferimento, al fine di impedire che si crei nocumento alla tempestività della trattazione a cui ha diritto l'istante, il superiore gerarchico deve trasferirne l'istanza con la massima sollecitudine; ciò anche per evitare, nei casi che l'oggetto del conferimento riguardi il servizio o la disciplina, che una lenta analisi della problematica possa determinare il suo ricorso in sede giurisdizionale e, magari, una successiva soccombenza in giudizio dell'amministrazione militare quando, invece, essa si sarebbe potuta più agevolmente e positivamente risolvere in ambito interno all'amministrazione militare.

L'art. 735 TUOM, ulteriormente definito nelle modalità di esecuzione da numerose direttive di ciascuna forza armata, viene considerato uno strumento efficace e pienamente aderente ai dettami di funzionamento della gerarchia militare poiché in grado di assicurare, di per sé, la conoscibilità di illeciti, privi di presupposti fattispecie di reato nel qual caso sarebbe inevitabile la rispettiva comunicazione all'autorità giudiziaria, con la tempestività sufficiente, in un contesto di assoluta trasparenza dell'iter procedimentale, che permetta una soluzione avvalendosi delle sole prerogative interne all'ordinamento militare.

6. Dicotomia della normativa whistleblowing rispetto all'ordinamento militare: un'integrazione possibile?

La dettagliata analisi dei contenuti delle prescrizioni che l'ordinamento militare dedica alla disciplina delle istanze di conferimento del personale militare nel rispetto dei presupposti per un'effettività del funzionamento della linea gerarchica non evidenzia particolari criticità nell'affrontare una progressiva loro integrazione con le più ampie tutele accordate al segnalante dalla vigente normativa whistleblowing permettendone l'estensione anche a coloro che rivestono lo status di militare.

Muovendo, quindi, dalla considerazione che i vigenti precetti del TUOM contengono le misure di per sé già idonee a configurare un contesto favorevole all'emersione di illeciti e alla loro trattazione, si tratta di valutare l'opportunità di una loro integrazione con ulteriori disposti che tendano a circoscrivere l'eventuale mala fede di coloro che sono chiamati a trattarne

le relative segnalazioni attraverso l'integrazione delle ulteriori misure di tutela, oggi previste dal DL n. 24/2023 in recepimento della direttiva EU, in previsione di una disciplina omogenea degli strumenti dedicati alla prevenzione della corruzione, che comprenda anche le precipue esigenze della gerarchia militare.

In questa direzione, laddove percorribile, si propone l'approfondimento di un possibile coordinamento tra la particolare previsione dell'art. 735 TUOM e le misure di tutela accordate dal d.lgs. n. 23/2024 alla persona segnalante attraverso il ricorso al doppio canale di trattazione della segnalazione⁵⁵.

In buona sostanza, ciò che qui si propone quale possibile soluzione si sostanzia nella possibilità di prevedere un'integrazione alle disposizioni del TUOM che disciplinano la modalità di conferimento del plico chiuso, pre-

⁵⁵ La logica del "doppio canale" di trattazione della segnalazione whistleblowing era già stata prevista dall'art. 54-bis nella versione novellata dalla L. n. 179/2017, che al comma 1 stabiliva: "l'adozione di misure ritenute ritorsive, di cui al primo periodo, nei confronti del segnalante è comunicata in ogni caso all'ANAC dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. L'ANAC informa il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri o gli altri organismi di garanzia o di disciplina per le attività e gli eventuali provvedimenti di competenza". Il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, pur procedendo ad abrogare l'art. 54-bis e i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, dell'art. 6 del d.lgs. 165/2001, ha mantenuto inalterata la logica del doppio canale. Infatti, per quanto di interesse nella presente sede, i commi 1 e 2 dell'art. 19 del suddetto d.lgs. 24/2023 prevedono che: "1. Gli enti e le persone di cui all'articolo 3 possono comunicare all'ANAC le ritorsioni che ritengono di avere subito. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore pubblico, l'ANAC informa immediatamente il Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e gli eventuali organismi di garanzia o di disciplina, per i provvedimenti di loro competenza. In caso di ritorsioni commesse nel contesto lavorativo di un soggetto del settore privato l'ANAC informa l'Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza. 2. Al fine di acquisire elementi istruttori indispensabili all'accertamento delle ritorsioni, l'ANAC può avvalersi, per quanto di rispettiva competenza, della collaborazione dell'Ispettorato della funzione pubblica e dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ferma restando l'esclusiva competenza dell'ANAC in ordine alla valutazione degli elementi acquisiti e all'eventuale applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 21. Al fine di regolare tale collaborazione, l'ANAC conclude specifici accordi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con l'Ispettorato della funzione pubblica e con l'Ispettorato nazionale del lavoro". Si rende evidente, dunque, che la scelta di prevedere la competenza di organi diversi, e di conseguenza tutele in potenza differenziate, a seconda del settore di appartenenza del whistleblower, atteso che l'Ispettorato nazionale del lavoro è competente a tutelare i lavoratori non solo del settore privato ma anche di quello pubblico, peraltro anche in caso di ritorsioni e discriminazioni, e indipendentemente dalla causa delle stesse, sia resa possibile dallo stesso testo legislativo e regolarmente previsto da ANAC nelle proprie LLGG applicative dell'istituto del whistleblowing.

vedendo che, se al momento della consegna da parte del militare al proprio superiore gerarchico, questi ne dichiara il contenuto come suscettibile di tutela whistleblowing, esso venga prontamente indirizzato al RPCT della Difesa per essere trattato secondo le cautele e le tutele previste per il canale interno di segnalazione.

Pur se il superiore gerarchico avrà avuto contezza dell'identità del militare whistleblower, non altrettanto sorte sarà riservata al contenuto della segnalazione che, invece, gli rimarrà ignoto. Il superiore gerarchico, inoltre, dovrà mantenere assoluta riservatezza dell'avvenuta segnalazione, e avrà il discendente obbligo di non offrirne ulteriore divulgazione di ogni possibile riferimento.

Tale soluzione⁵⁶, chiaramente passibile di ogni ulteriore affinamento ritenuto necessario da parte di più autorevole soggetto, potrebbe fornire una mitigazione delle apparentemente insanabili divergenze applicative tra le due normative poiché salvaguarda il principio gerarchico contenuto nel TUOM, mantenendo comunque inalterate le tutele poste a carico dell'amministrazione militare in presenza di segnalazioni whistleblowing da parte del d.lgs. n. 24/2023.

⁵⁶ L'ipotesi di ricezione della segnalazione da parte di soggetto diverso rispetto a quello previsto dal d.lgs. n. 24/2023 è da questo previsto per il canale esterno e disciplinato all'art. 7, c. 3 che così dispone: "La segnalazione esterna presentata a un soggetto diverso dall'ANAC è trasmessa a quest'ultima, entro sette giorni dalla data del suo ricevimento, dando contestuale notizia della trasmissione alla persona segnalante". L'Autorità nelle proprie LLGG (del. n. 311 del 12 luglio 2023), ne ha di conseguenza disciplinato l'aspetto applicativo nella Parte prima – Ambito oggettivo – Par. 2.3 – Le comunicazioni delle ritorsioni ad ANAC, pag. 33 – dove prescrive: "Laddove la comunicazione di ritorsione pervenga erroneamente a soggetti pubblici o privati, invece che ad ANAC, tali soggetti sono tenuti a garantire la riservatezza dell'identità della persona che l'ha inviata e a trasmettere ad ANAC la comunicazione, dando contestuale notizia di tale trasmissione al soggetto che l'ha effettuata". Inoltre, nelle medesime LLGG, nella Parte seconda – Le soluzioni tecnologiche di ANAC: la piattaforma informatica, pag. 85 – ANAC, nell'ambito delle acquisizioni delle segnalazioni sulla propria piattaforma telematica, ha previsto che "[...] per le pubbliche amministrazioni, l'inserimento della segnalazione sulla piattaforma ANAC [...] può avvenire a opera del RPCT [...] nei casi in cui una pubblica amministrazione deleghi l'inserimento della segnalazione sulla piattaforma ANAC a un soggetto diverso dal RPCT, può applicare la procedura descritta dall'allegato 3 (Istruzioni sull'acquisizione di segnalazioni)". Da tale minuziosa disciplina, confermata a più livelli di dettaglio da parte della stessa Autorità, si può desumere che sia pienamente percorribile la logica del "doppio canale" che sostiene la formulata ipotesi applicativa, tramite la quale permettere l'auspicabile integrazione tra l'ordinamento militare e il regime di tutele previsto dal d.lgs. n. 24/2023.

7. Le motivazioni poste della paventata inestensibilità della normativa whistleblowing all'ordinamento militare

Come già anticipato in premessa, con il parere n. 1485 del 30 novembre 2023, il Consiglio di Stato ha espresso motivato parere in merito alle relazioni pervenute dal Ministero dell'Interno e dal Ministero della Difesa circa l'estensione applicativa delle più estese tutele previste dalla recente normativa sul whistleblowing introdotta dal d.lgs. n. 24/2023, ai soggetti operanti nell'ambito delle forze armate e di polizia a ordinamento militare e civile.

In particolare, i due ministeri, premettendo l'esistenza di equivalenti norme di legame tra il loro rispettivo personale e di un codice disciplinare (compreso uno speciale statuto penale) retto da analoghi principi, sottolineano che dall'applicazione delle estensioni di tutele in favore del personale segnalante illeciti contenuti nel d.lgs. n. 24/2023 si profila la possibilità di antinomie giuridiche suscettibili di determinare un disallineamento con i rispettivi ordinamenti nel momento in cui le nuove disposizioni non tengono in debito conto delle esigenze legate alla particolarità dei compiti, dei doveri e delle funzioni derivanti dal rapporto di impiego del personale delle forze armate e di polizia a ordinamento civile e militare.

Ciò che viene principalmente paventato è individuato nel rischio notevole di pregiudicare l'efficienza dell'amministrazione oltre alle temute negative ripercussioni sugli aspetti organizzativi e disciplinari interni, essenziali per il mantenimento della coesione e dell'efficienza operativa.

Entrambi i ministeri hanno rappresentato che il personale delle forze armate e di polizia è asservito a una normativa specifica che comporta l'alleviamento di alcune "libertà fondamentali [...] in ambito politico e sindacale"⁵⁷, che ne configura uno status giuridico del tutto differente rispetto a quello rivestito dal restante personale del pubblico impiego anche a seguito dei precipi doveri e vincoli discendenti dall'assolvimento dei compiti loro affidati.

Nelle loro relazioni i ministeri, oltre a evidenziare questioni di livello costituzionale⁵⁸, hanno elencato esemplificativamente, alcune fattispecie indicative delle divergenze su alcuni istituti basilari per la gerarchia militare derivanti dal diverso approccio del d.lgs. n. 24 del 2023 e le disposizioni normative nazionali che disciplinano il personale delle forze di polizia e delle forze armate a ordinamento militare o civile.

⁵⁷ Corte costituzionale n. 120 del 2018.

⁵⁸ Per il richiamo all'art. 109 Cost. da parte dei ministeri relazionanti, si rimanda alla nota n. 9 a p. 3 del presente scritto.

Altro elemento che renderebbe inapplicabile la normativa whistleblowing, a parere dei due ministeri relazionanti nei loro rispettivi ambiti, risiederebbe nelle problematiche che potrebbero emergere quando ad avvalersi delle tutele previste dal d.lgs. n. 24/2023, palesandosi quale whistleblower, sia un ufficiale/agente che intenda denunciare illeciti riguardanti l'amministrazione di appartenenza, non solo in relazione alle specifiche normative di settore, ma anche all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria a esso attribuite.

Infatti, si motiva che laddove l'ufficiale/agente denunci fatti riguardanti l'integrità della propria amministrazione, si porrebbero oltre che problematiche questioni rispetto alla violazione del segreto istruttorio (artt. 319 e 347 cpp, per cui si motiverebbe per la paventata inopportunità che a egli sia mantenuta la titolarità dell'attività investigativa), anche condizionamenti all'esercizio dei poteri dell'autorità giudiziaria in materia di assegnazione, direzione e coordinamento delle sezioni di polizia giudiziaria.

Inoltre, vengono poste all'attenzione del Consiglio di Stato le possibili conseguenze (ritenute anch'esse nefaste) sulla funzionalità stessa dell'amministrazione poiché essa, successivamente alla segnalazione del whistleblower, sarebbe obbligata a dover giustificare ogni atto di gestione del personale, o perfino a esimersi dal concretizzare provvedimenti di natura organizzativa, gestionale, disciplinare e cautelare che determinerebbero sicuro nocumento al suo regolare funzionamento.

Per tali motivazioni addotte dai ministeri, la pariteticità funzionale tra forze di polizia a ordinamento civile e a ordinamento militare, che si riflette nei sistemi organizzativi asserviti al loro efficiente funzionamento riceverebbe pari nocumento da una normativa whistleblowing che non tiene conto dei basilari principi di coesione e disciplina poste a base della funzionale ed efficiente missione a essi affidata.

Nell'esprimere il proprio motivato parere rispetto alle motivazioni addotte dai ministeri relazionanti, il Consiglio di Stato ha dapprima rimarcato che l'applicazione della direttiva UE non debba compromettere la sicurezza nazionale, che rimane nella responsabilità esclusiva degli Stati membri. L'alto consesso ha, inoltre, confermato che le specificità degli ordinamenti delle forze armate e di polizia dovrebbero essere salvaguardate, preservando la loro autonomia e le peculiari norme interne.

In particolare, l'analisi del Consiglio ha chiarito che le disposizioni del d.lgs. n. 24 del 2023 non possono limitare quanto già disposto in materia di difesa nazionale e ordine pubblico, né emendare gli ordinamenti specifici delle forze armate e di polizia.

Muovendo da questo assunto, prosegue assertivamente rispetto a una valutazione limitante dell'ambito applicativo della normativa whistleblowing

rispetto agli ambiti esecutivi dei ministeri relazionanti, i quali hanno l'obbligo di serbare intatte le strutture gerarchiche e di obbedienza, pilastri fondamentali per la loro efficienza e sicurezza operativa.

Tale deduzione – a parere del Consiglio di Stato – mantiene piena conformità rispetto alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale e quella dello stesso Consiglio di Stato, in base alla quale va preservata la regola generale (salvo che la legge non disponga diversamente) che vede le forze armate e di polizia destinatarie di un'autonoma disciplina giuridica non confrontabile con lo statuto del restante personale pubblico dipendente⁵⁹.

Il Consiglio di Stato ha, infine, sottolineato che la prevalenza e la propensione al ricorso accordata dal legislatore in sede di attuazione della direttiva EU 1937/2019 al ricorso al canale interno di segnalazione rispetto agli altri canali di segnalazione in essa previsti, fornisce piena legittimità all'ipotesi di avvalersi prioritariamente della linea gerarchica, a fronte di ordinamenti come quelli propri delle forze armate e di polizia, nei quali le caratteristiche di specialità e autonomia rispetto a quello generale, realizzano una coerente sistematicità applicativa dei principi e delle regole loro precipue.

8. Conclusione: quale riflessione sulle motivazioni espresse dal Consiglio di Stato?

In prima istanza il parere in esame incentra la propria disamina, a motivazione dell'inapplicabilità alle forze armate e di Polizia della novella del d.lgs. n. 24/2023, sull'ambito di applicazione del suo art. 1 che, a suo avviso, partendo dal presupposto che la politica di sicurezza e di difesa comune è parte integrante della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, pone in essere una discutibile ripartizione delle competenze tra UE e ordinamenti nazionali in materia di ordine, difesa e sicurezza pubblica.

⁵⁹ Il Consiglio di Stato ha argomentato questa parte del proprio parere richiamando la sentenza 215/2017 nella quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 226 cpm. a seguito della trasformazione dell'ingiuria comune da illecito penale a illecito civile. In tale occasione il giudice delle leggi ha affermato, a seguito della trasformazione dell'ingiuria comune da illecito penale a illecito civile, che la scelta di lasciare l'ingiuria "militare" ex art. 226 cpm. quale reato esclusivamente militare, ai sensi dell'art. 37 cpm., anche quando i fatti ingiuriosi si rivelino privi di nesso con la disciplina e il servizio militare, come definito dall'art. 199 cpm., sia ragionevole poiché "ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va ovviamente valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (attualmente per propria scelta) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze".

Si rende necessaria, a questo punto, una chiarificazione concettuale che possa ridurre l'accavallamento tra la nozione di ordine e sicurezza pubblica e quella di sicurezza nazionale, concetti sicuramente correlati ma divergenti in ragione delle differenti missioni affidate a ciascuna di esse dall'amministrazione.

Siffatta promiscuità concettuale si riscontra anche nelle posizioni che a riguardo sono tenute dalla cultura giuridica nelle quali rileva un'insufficiente ponderazione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale riguardo il tema basilare della sicurezza della Repubblica, anche qui talmente accavallato a quello della sicurezza pubblica da risultarne quasi ricompreso.

Per superare le criticità per l'interpretazione delle norme e della relativa disciplina derivanti da tale commistione interpretativa potrebbe ritenersi opportuno diffondere, in via prioritaria, presso l'opinione pubblica il valore della missione di mantenimento della sicurezza nazionale che esprima in chiave moderna e attuale il concetto di "difesa dell'indipendenza dello Stato, dell'integrità del territorio nazionale e delle istituzioni democratiche".

Ancora, riguardo la ripartizione delle competenze tra UE e ordinamenti nazionali in materia di ordine, difesa e sicurezza pubblica citata nel parere del Consiglio di Stato, rileva il progressivo abbandono da parte della legislazione unionale a fornire mere enumerazioni delle fattispecie rappresentare interesse pubblico, rimettendo ai singoli Stati l'onere di definirlo. Allo stesso modo anche la direttiva EU evita un approccio deterministico, preferendo che siano le legislazioni di ciascun Paese a individuarne un set essenziale, nella corrente considerazione dell'interesse pubblico quale valore dal contenuto mutevole che soggiace a un continuo processo di ridefinizione dei confini tra pubblico e privato.

Da tali digressioni, i giudici amministrativi rilevano che l'art. 1 del d.lgs. n. 24/2023 vada inteso in modo da non compromettere la responsabilità degli Stati membri di garantire la propria sicurezza nazionale, né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza, palesando la prioritaria necessità di salvaguardia delle normative nazionali di settore, evitando ogni intervento lesivo della loro autonomia e astenendosi dal proporre una loro valutazione recessiva rispetto alle disposizioni in materia di whistleblowing, poiché funzionalmente conformati alla tutela della difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica, che fanno parte del più ampio genus della "sicurezza nazionale".

Appare chiaro dunque che il parere del Consiglio di Stato, rinviando a una necessaria attenzione da parte del legislatore finalizzata all'ottenimento di una migliore regolazione della fattispecie giuridica in esame, indichi una non più derogabile definizione di più precisi termini entro cui realizzare un

efficace punto di equilibrio attraverso cui adeguare tra loro valori (solo) potenzialmente divergenti.

Giunti al termine di questo scritto, ma non anche del percorso di analisi appena descritto che va inteso quale punto di ripartenza da cui avviare altre più autorevoli indagini sugli scenari aperti dalla trasposizione della direttiva UE nell'ordinamento nazionale, si può trarre l'auspicio che con questo parere i giudici amministrativi schiudano la strada a una bilanciata esegesi della novellata normativa whistleblowing, ammettendo le necessità di un adeguato bilanciamento tra la protezione dei segnalanti e le esigenze specifiche delle forze armate e di polizia in un quadro d'insieme che contemperi adeguatamente le rivendicate esigenze di entrambi i versanti della *vexata quaestio*.

3. L'accesso agli atti dell'Ispettorato del lavoro. Limiti ed eccezioni ai sensi del regolamento del Ministero del Lavoro 757/94. Esame di casi pratici all'Ispettorato di Cagliari-Oristano

di Raffaella Atzori*

Il presente lavoro affronta il tema dell'applicazione nel nostro ordinamento del principio di trasparenza come strumento anticorruzione partendo dall'emanazione della L. 241/90 che ha introdotto l'istituto dell'accesso agli atti ex artt. 22 e ss. e dei limiti all'accesso agli atti dell'Ispettorato del lavoro.

Il significato cui ancora oggi si fa riferimento quando ci si riferisce al concetto di trasparenza nella pubblica amministrazione risulta da un'affermazione pronunciata dall'on. Turati il quale riteneva che “dove un superiore pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro”. Tale espressione continua tuttora a essere usata per individuare l'esigenza del privato cittadino a vedere assicurata dal sistema una maggiore apertura dell'amministrazione pubblica verso gli amministrati e in genere verso la società nel suo complesso. La possibilità di esercitare un controllo diffuso sul suo operato costituisce un importante passo in avanti nell'ottica della prevenzione della corruzione. È così che l'accessibilità ai dati che la pubblica amministrazione è tenuta a pubblicare e/o far visionare garantisce la possibilità di verificare che effettivamente le istituzioni agiscano secondo i principi di buon andamento e imparzialità sanciti, *in primis*, dall'art. 97 Cost.

Com'è noto, l'esercizio del diritto di accesso così come disciplinato dalla L. 241/90 consiste nella facoltà di prendere visione gratuitamente ed estrarre copia di tutti i documenti amministrativi formati o detenuti dalla PA, salvi quelli espressamente sottratti al diritto d'accesso dalla legge o, in base alla legge, dai regolamenti adottati dal Governo e dalle singole amministrazioni¹.

* Ispettore del Lavoro presso IAM di Cagliari-Oristano.

¹ Sono sottratti i documenti coperti da segreto di Stato, gli atti del procedimento tributario, gli atti normativi, amministrativi generali di pianificazione e programmazione della pubblica amministrazione, i documenti relativi alle informazioni di carattere psico-attitudinale nei procedimenti selettivi (art. 24, c. 1).

Oltre ai casi previsti dall'art. 24, c. 1, il legislatore rimanda a specifici regolamenti ministeriali la disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso e l'individuazione di ulteriori casi di esclusione in relazione a specifiche esigenze da salvaguardare².

Le singole amministrazioni sono chiamate a individuare, con proprio regolamento, quali atti e documenti da esse formati o detenuti sono concretamente sottratti al diritto di accesso e per quale periodo di tempo, fermo restando il rispetto del criterio fondamentale per cui l'accesso ai documenti amministrativi non può essere negato ove sia sufficiente fare ricorso al potere di differimento.

In attuazione di tali principi, è stato emanato dal Ministero del Lavoro il DM 4/11/1994, n. 757, con il quale, "in relazione alla esigenza di salvaguardare la vita privata e la riservatezza di persone fisiche, di persone giuridiche, di gruppi, imprese e associazioni", sono state sottratte al diritto di accesso le seguenti categorie di documenti, formati e stabilmente detenuti dal Ministero del Lavoro, in quanto contenenti:

- notizie sulla programmazione dell'attività di vigilanza, per un periodo di 5 anni;
- richieste di intervento presentate all'Ispettorato del lavoro, per un periodo di 5 anni o comunque finché perdura il rapporto di lavoro oggetto di segnalazione;
- notizie acquisite nel corso dell'attività ispettiva, quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi, finché perdura il rapporto di lavoro, salvo il segreto istruttorio ex art. 329 del codice di procedura penale³.
- notizie riguardanti aziende pubbliche o private, quando dalla loro divulgazione possa derivare un effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza o provocare concretamente un'indebita concorrenza, finché sussiste l'azienda;
- relazioni ispettive presso gli enti previdenziali e assistenziali, per 5 anni, salvo il segreto istruttorio ex art. 329 del codice di procedura penale;
- verbali di ispezione a società cooperative, per 5 anni, salvo il segreto istruttorio ex art. 329 del codice di procedura penale;
- notizie riguardanti la situazione familiare, sanitaria, professionale, finanziaria, sindacale o di altra natura, dalla cui divulgazione possa derivare

² Le esigenze di salvaguardia si riferiscono alla sicurezza, difesa nazionale e relazioni internazionali; politica monetaria e valutaria; ordine pubblico e prevenzione e repressione della criminalità; riservatezza di terzi, persone, gruppi e imprese.

³ Per quanto attiene gli atti non accessibili ai sensi dell'art. 329 cpp la causa di esclusione dell'accesso non attiene al profilo della riservatezza e alla sua tutela ma si ricollega al segreto istruttorio.

un effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza dei lavoratori o dei dipendenti dell'amministrazione, per tutta la vita dell'interessato. Queste, però, cessano di essere escluse dall'accesso qualora costituiscano titoli per l'avviamento al lavoro o la partecipazione a concorsi pubblici.

Si sottolinea che i periodi di riservatezza prescritti dal regolamento ministeriale, per ciascuna categoria di documenti sottratti al diritto d'accesso, non decorrono dalla data di formazione o di acquisizione dell'atto, ma dalla data del provvedimento conclusivo del procedimento di cui essi fanno parte.

Fino a quel momento le istanze degli interessati non possono essere accolte in quanto, in base alla valutazione fatta a monte dal legislatore, potrebbe venire frustrato il buon andamento dell'azione amministrativa: per questo motivo si dispone il differimento al momento in cui il procedimento è concluso e il documento è formato.

Tali esclusioni devono comunque essere contemperate dal principio guida espresso dall'art. 24, c. 7, della L. n. 241/90, a norma del quale "deve comunque essere garantito l'accesso ai documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici".

Qualora si tratti di documenti contenenti dati sensibili e giudiziari, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile, mentre nel caso in cui si verta in materia di atti idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, i c.d. dati sensibilissimi, l'accesso è consentito soltanto per la tutela di interessi di rango costituzionale attinenti ai diritti della personalità e ai diritti fondamentali inviolabili o comunque preminenti, come previsto dall'art. 60 del d.lgs. n. 196/2003.

In via di principio l'accesso può essere esercitato nei confronti di tutti i documenti formati o acquisiti dal personale ispettivo degli Ispettorati territoriali del lavoro e quindi non solo dei verbali di ispezione, ma anche dei verbali di acquisizione di dichiarazioni, di relazioni interne, appunti, atti preparatori o interlocutori e di tutta la documentazione, anche aziendale, acquisita nel corso dell'ispezione⁴. Si pensi per esempio alla documentazione lavoristica acquisita e posta a base delle diffide accertative, traducendosi in titoli esecutivi, emesse dall'Ispettorato.

Trattandosi, tuttavia, di documentazione riservata, ovvero trattandosi di notizie acquisite nel corso dell'attività ispettiva, "quando dalla loro divulgazione possano derivare azioni discriminatorie o indebite pressioni o pregiudizi a carico di lavoratori o di terzi" si pongono evidentemente diverse questioni in merito ai precisi confini di tale diritto, alle motivazioni che pos-

⁴ Si pensi per esempio alla documentazione lavoristica acquisita e posta a base delle diffide accertative, traducendosi in titoli esecutivi, emesse dall'Ispettorato.

sono legittimarlo, alle ragioni che possono precluderlo e a tutte le cautele da adottare per salvaguardare le legittime esigenze di riservatezza di tutti i soggetti coinvolti nell'accertamento.

L'istanza potrà essere presentata sia dall'azienda destinataria del verbale unico di accertamento e notificazione, in quanto sanzionata e, dunque, allo scopo di esercitare il proprio diritto di difesa nelle sedi competenti (ricorso al Comitato per i rapporti di lavoro, o in sede giurisdizionale una volta che il verbale sia divenuto definitivo con l'emanazione di ordinanza ingiunzione da parte del capo dell'Ispettorato), ma anche dal lavoratore che abbia presentato richiesta di intervento, qualificata come impulso al procedimento ispettivo, e che abbia necessità di tutelare i suoi interessi dinanzi al giudice del lavoro.

L'istanza da parte degli interessati, singoli o gruppi accomunati da un interesse collettivo, dovrà essere specifica e motivata, individuando con sufficiente chiarezza la documentazione richiesta e le ragioni per le quali occorre accedervi, le quali devono risultare sufficientemente comprovate, giuridicamente tutelate e collegate agli atti cui si chiede di accedere.

L'accesso ai verbali delle dichiarazioni acquisite dal personale ispettivo, in base al disposto dell'art. 9 c. 2 DPR 184/2006, è differito al termine degli accertamenti al fine di salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'istanza inoltre deve indicare con sufficiente chiarezza i documenti dei quali si chiede l'accesso in quanto non può riguardare "tutti i documenti del procedimento", in base al disposto dell'art. 5, c. 2 del DPR 184/2006 infatti "il richiedente deve indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione".

Una richiesta generica sarebbe rigettata sulla base della motivazione secondo la quale non sono ammissibili istanze di accesso preordinate a un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni, così come previsto dall'art. 24, c. 3 L. 241/90.

Da segnalare che in base all'art. 6 DPR 184/2006 ove la richiesta sia irregolare o incompleta, l'amministrazione, entro dieci giorni, ne deve dare comunicazione al richiedente invitandolo contestualmente a regolarizzare l'istanza.

L'accesso può concretizzarsi nella possibilità di visione del documento formato o detenuto dall'amministrazione e di estrazione di copia.

Nel caso in cui vengano individuati dei soggetti controinteressati (individuati anche tenuto conto degli atti connessi), l'Ufficio è tenuto a informarli dell'istanza di accesso presentata. I controinteressati possono presentare motivata opposizione all'ostensione dei documenti: in questo caso sarà l'amministrazione interessata a decidere sull'accoglimento della richiesta, tenuto conto dell'oppo-

sizione motivata dai controinteressati. In via di principio l'istanza verrà accolta con l'accorgimento di oscurare i dati personali dei controinteressati.

Come prima evidenziato, l'accesso è consentito solo riguardo agli atti conclusivi e dunque formati in quanto finché il procedimento ispettivo è ancora in corso, l'istanza di accesso agli atti viene ritenuta inammissibile e rinviata alla conclusione del procedimento.

Sul punto occorre precisare che il verbale unico di accertamento e notificazione a stretto rigore è un provvedimento non definitivo ma solo prodromico all'emanazione dell'ordinanza ingiunzione, atto proprio del capo dell'Ispettorato, il quale potrebbe anche non ritenere sussistenti le violazioni riscontrate nel verbale e "archiviare" il medesimo: ne deriva che solo l'ordinanza ingiunzione è atto definitivo contro il quale si può adire l'autorità giurisdizionale.

Poiché, tuttavia, l'esigenza di difendersi dalle contestazioni va riconosciuta anche nella fase della predisposizione degli scritti difensivi, da presentare entro trenta giorni dalla data di notificazione del verbale, si ritiene che da quella stessa data gli accertamenti sono da considerarsi conclusi.

All'interno del fascicolo ispettivo, rientrando nella categoria dei documenti acquisiti nel corso dell'ispezione, si trovano le richieste di intervento e le dichiarazioni dei lavoratori. Il legislatore ha mostrato attenzione alla tutela di questi soggetti, considerati parte debole del rapporto di lavoro, prevedendo che le richieste di intervento presentate all'Ispettorato del lavoro e le dichiarazioni rese agli ispettori nel durante l'accesso ispettivo o successivamente nel corso degli accertamenti siano sottratte al diritto d'accesso finché perdura il rapporto di lavoro, anche quando la richiesta sia motivata dalla necessità del datore di lavoro di difendersi dalle contestazioni mosse a suo carico dal personale ispettivo (art. 2 DM 757/1994) in quanto potrebbe derivare un'indebita pressione o discriminazione nei confronti dei lavoratori che sarebbero inibiti nel rilasciarle.

Come è facile immaginare, il contrasto fra le rigide prescrizioni regolamentari e la salvaguardia del diritto di difesa ha originato un notevole contenzioso giudiziario, che non di rado ha visto soccombente il Ministero del Lavoro, in merito a istanze di accesso ad atti riservati, presentate da aziende sanzionate al fine di predisporre adeguatamente le proprie difese.

Il ricorso al giudice amministrativo è in prevalenza originato dalla volontà del datore (evidentemente frustrata in sede procedimentale) di venire a conoscenza della documentazione posta alla base di un verbale unico di accertamento e notificazione, tra la quale potrebbero annoverarsi richieste d'intervento e dichiarazioni rilasciate dai lavoratori in sede di accesso ispettivo o dei successivi accertamenti.

La decisione sulla legittimità degli atti di diniego dell'accesso, vede confliggenti i profili di trasparenza degli atti e la riservatezza dei soggetti coin-

volti ovvero dell'esigenza di tutelare quei soggetti, che svolgendo un'attività di lavoro subordinato, si pongono in una posizione particolarmente debole nei confronti del datore di lavoro, in quanto possono subire eventuali ritorsioni in relazione a quanto hanno avuto modo di esporre in eventuali denunce o dichiarazioni presentate all'Ispettorato del lavoro.

Ratio delle esclusioni all'accesso, così come elencate nella L. 241 e più specificamente nel Regolamento 797/1994, consiste nella tutela del soggetto più debole del rapporto e cioè il lavoratore che ha rilasciato dichiarazioni, in quanto potrebbe subire delle ritorsioni e dunque risulterebbe inibito nel rilasciare dichiarazioni "genuine".

La giurisprudenza ha individuato come connessa e meritevole di tutela anche l'interesse proprio perseguito dall'Ispettorato del lavoro⁵, ovvero quello della vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale e della corretta gestione del mercato del lavoro, assunto a principio di rilevanza costituzionale⁶.

1. Esame di alcuni casi

Per avere contezza di come i giudici amministrativi hanno interpretato i limiti all'accesso e il bilanciamento con l'opposto interesse alla riservatezza, si esamineranno due sentenze relative a due differenti istanze di accesso agli atti presentati presso all'Ispettorato di Cagliari-Oristano, sede di Cagliari che vedono in entrambi i casi l'amministrazione soccombente.

La prima in ordine cronologico è la sentenza del Consiglio di Stato n. 2500 del 2016.

In sintesi, i fatti: un lavoratore presentava richiesta di intervento all'Ispettorato del lavoro per l'accertamento del rapporto di lavoro con la ditta onde poter presentare richiesta di riconoscimento di infortunio sul lavoro all'INAIL (al momento dell'infortunio occorso infatti il lavoratore non era regolarmente assunto). Successivamente lo stesso inoltrava istanza di accesso a tutti gli atti del procedimento ispettivo relativamente al suo rapporto di lavoro intercorso con la ditta.

⁵ L'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) è un'agenzia che ha personalità giuridica di diritto pubblico e gode di autonomia regolamentare, amministrativa, organizzativa e contabile posta sotto la vigilanza del ministro del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS). Dotato di un proprio statuto e divenuto operativo dal 1° gennaio 2017, l'Ispettorato nazionale del lavoro svolge le attività ispettive in materia di lavoro e legislazione sociale, nonché in materia contributiva e assicurativa.

⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 1842/2008.

Inizialmente l'Ufficio riteneva di differire la richiesta di 30 giorni in applicazione della norma che dispone il differimento nell'ipotesi in cui il procedimento sia ancora in corso⁷.

Trascorso il termine dei trenta giorni, l'Ufficio respingeva la richiesta presentata sulla base del disposto di cui agli art. 2, c. 1 lett. d) e 3 c. 1 lett. d) del DM 757/1994 in base ai quali “sono sottratti all'accesso fino a quando sussista il diritto alla riservatezza [...] i documenti o notizie riguardanti le aziende pubbliche o private quando la loro divulgazione possa portare effettivo pregiudizio al diritto alla riservatezza”.

Il rigetto veniva giustificato sulla base della sussistenza del diritto alla riservatezza della ditta in relazione a un verbale di accertamento di illecito amministrativo con irrogazione di sanzioni, interesse che a giudizio dell'amministrazione, prevale nel bilanciamento al contrapposto interesse del lavoratore a conoscere gli atti del procedimento ispettivo relativo all'accertamento del suo rapporto di lavoro.

Va evidenziato che il procedimento ispettivo, infatti, solo in via incidentale analizza la posizione del singolo lavoratore, ma ha come oggetto principale la regolarità della condotta posta in essere dalla ditta in materia lavoristica e, in caso di non regolarità, la sanzionabilità della medesima condotta.

Presentato ricorso al TAR Sardegna, questo, con sentenza 760 del 2015, accoglieva il ricorso e condannava l'amministrazione a consentire l'accesso ai documenti richiesti, mediante esibizione ed estrazione di copia.

Merita di essere evidenziata la motivazione della sentenza del TAR nella parte in cui si riconosce legittimo l'accesso agli atti esercitato per la tutela giuridica degli interessi del richiedente in giudizio anche al solo fine di valutare l'esistenza di margini per poter procedere a iniziative di tutela rispetto a interessi giuridicamente rilevanti: tale diritto non soffre di particolari limiti o condizioni. L'art. 24 della L. 241/90 prevede infatti al comma 7 che l'accesso sia sempre garantito, salvo il caso di atti contenenti dati sensibili e giudiziari; nel caso di specie l'interesse del lavoratore non soccombe nel bilanciamento all'opposto interesse alla riservatezza della ditta coinvolta negli accertamenti ispettivi.

La sentenza del giudice di primo grado si pone dunque nel filone giurisprudenziale maggioritario e risalente che vede – nella contrapposizione tra accesso e riservatezza – la prevalenza dell'accesso⁸.

L'amministrazione proponeva ricorso al Consiglio di Stato.

⁷ Art. 9, c. 2 DPR 184/2006, Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi

⁸ Tale filone giurisprudenziale si riporta espressamente alla nota sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 1997.

Nella decisione esaminata, il Consiglio di Stato evidenzia che tale istituto viene erroneamente citato in quanto costituisce una norma posta a tutela dei lavoratori essendo la sua *ratio* quella di tutelare i lavoratori e i terzi ed evitare che possano subire ritorsioni per la collaborazione prestata in fase di accertamento ispettivo, mentre nel caso di specie viene invocata per tutelare la riservatezza della ditta ispezionata.

Sottolinea il Consiglio di Stato che la sottrazione all'accesso agli atti ispettivi postula un pericolo di pregiudizio effettivo per i lavoratori o per i terzi, elementi che l'amministrazione deve valutare in concreto e non per presunzione assoluta, valutando se la divulgazione dei verbali ispettivi è in concreto idonea a ledere la posizione dei soggetti che hanno reso le dichiarazioni in sede ispettiva.

L'esame della sentenza CdS n. 2500/2016 fornisce lo spunto per ritenere che i contrapposti interessi giuridici possono trovare un punto di equilibrio consentendo l'accesso a chi non adduca generiche ragioni di tutela, richiamandosi semplicemente alla disciplina dell'accesso, ma specifichi in modo puntuale tali esigenze, dando concretezza a quell'interesse che la legge n. 241/1990 intende tutelare⁹.

L'amministrazione avrebbe dovuto verificare l'effettiva e concreta necessità di salvaguardare da azioni discriminatorie o indebite pressioni i dichiaranti e comparare i contrapposti interessi, anziché opporre un'aprioristica ed esclusiva valorizzazione della riservatezza delle persone che hanno reso le dichiarazioni acquisite nel corso dell'accertamento ispettivo.

La seconda sentenza che qui si analizza è quella del TAR Sardegna 592/2021 del 13/8/2021.

Breve sintesi dei fatti: un lavoratore presentava richiesta di intervento volta a ottenere il riconoscimento delle differenze retributive e contributive in relazione all'orario di lavoro effettivamente svolto. A conclusione degli accertamenti, l'ufficio comunicava il risultato dei medesimi, sottolineando che “non sono emersi elementi probatori sufficienti a dimostrare eventuali orari di lavoro straordinario”.

⁹ La giurisprudenza più recente ha individuato delle linee guida da utilizzare per risolvere il conflitto tra accesso e riservatezza: da un lato, la tendenziale prevalenza dell'interesse alla conoscibilità dell'atto soprattutto quando l'istanza sia finalizzata alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici, dall'altro, la preminenza non assoluta dell'interesse medesimo, spettando all'istante dimostrare la specifica connessione con gli atti di cui ipotizza la rilevanza a fini difensivi, dando il segno della sensibilità sviluppata in ordine alle esigenze difensive variamente addotte dalla parte richiedente l'accesso sottolineando come l'amministrazione nella valutazione delle istanze di accesso presentate deve effettuare una valutazione degli interessi in gioco in concreto.

Il lavoratore presentava dunque istanza di accesso ex L 241/90 a tutti gli atti del procedimento istruttorio in quanto necessari ai fini di un'eventuale contestazione degli esiti del medesimo accertamento sia per acquisire la documentazione utile ai fini della proposizione di un ricorso in sede giurisdizionale.

L'istanza di accesso veniva rigettata dall'amministrazione sulla base del disposto dell'art. 24 comma 3 della L. 241/90, laddove prevede che non sono ammissibili istanze di accesso preordinate a un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni, richiamando così il DPR 184/2006 (Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi) in base al quale il richiedente deve indicare gli estremi dei documenti oggetto della richiesta, ovvero tutti gli elementi che ne consentano l'esatta individuazione.

Nella medesima comunicazione di rigetto, invitava l'istante a integrare la richiesta con l'indicazione dei documenti richiesti.

Avverso tale rigetto, il lavoratore presentava ricorso al TAR Sardegna volto a ottenere l'annullamento del diniego e il conseguente accesso agli atti.

Nella pronuncia di accoglimento del ricorso presentato dal lavoratore, i giudici si soffermano sull'eccezione relativa alla genericità dell'istanza di accesso e alla formula citata dall'amministrazione nel diniego della richiesta in quanto la L. 241 ritiene non ammissibili istanze preordinate a un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni e sull'affermazione che non sarebbe ammissibile un'istanza di accesso riguardante tutti i documenti di un determinato procedimento.

Secondo i giudici, infatti, nel caso specifico non si tratterebbe di un'istanza generica, bensì il riferimento alla richiesta di intervento presentata e al conseguente accertamento ispettivo circa le irregolarità del rapporto di lavoro tra il lavoratore e la ditta oggetto della verifica sarebbe sufficiente a individuare con precisione i documenti dei quali l'istante chiede l'ostensione e non implicherebbe dunque ricerche complesse da parte dell'amministrazione.

Si sofferma successivamente sulla natura dell'interesse azionato dal lavoratore istante.

Ai sensi della decisione dei giudici *de quo* l'interesse (diretto attuale e concreto per poter ottenere l'accesso) deve essere valutato in astratto, senza alcuna valutazione sulla fondatezza e pertinenza delle azioni che l'istante intende intraprendere sulla base della documentazione acquisita, laddove l'eventuale bilanciamento degli interessi alla riservatezza di altri lavoratori interessati all'accertamento porta alla soccombenza di questo di fronte all'interesse dell'istante di difendere i propri interessi. Base della decisione del TAR starebbe nella considerazione che l'esigenza di riservatezza dei terzi

coinvolti sarebbe garantita dalle tecniche di oscuramento parziale delle dichiarazioni dei lavoratori controinteressati.

Nel bilanciamento tra gli opposti interessi tra difesa e riservatezza risulta prevalente la difesa degli interessi dell'istante, sulla base di un'interpretazione letterale e senza alcuna valutazione in concreto degli interessi coinvolti, in quanto in base al tenore dell'art. 24, L. n. 241/1990, non sembra esservi dubbio che nel conflitto tra accesso e riservatezza dei terzi la normativa statale abbia dato prevalenza al primo, in quanto "il diritto di accesso deve essere garantito per effetto della sola dimostrazione, da parte dell'istante, dell'esistenza di un proprio interesse giuridico bisognevole di tutela... l'interesse all'accesso deve essere valutato in astratto, senza che possa essere operato, con riferimento al caso specifico, alcun apprezzamento sulla fondatezza e pertinenza delle azioni che lo stesso intende intraprendere".

2. L'interesse all'accesso

L'analisi delle istanze di accesso presentate e delle diverse pronunce giurisprudenziali consente di distinguere tra accesso agli atti (dell'Ispettorato del lavoro) da parte della ditta ispezionata e/o sanzionata e accesso agli atti presentato dal lavoratore.

Occorre premettere che il diritto di accesso ex art. 22 è cosa diversa dalla partecipazione al procedimento di cui al Capo III della legge 241 il quale prevede che qualunque soggetto che sia portatore di interessi pubblici o privati o che sia portatore di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati ha facoltà di intervento nel procedimento se da esso possa derivargli un pregiudizio.

Più precisamente l'accertamento ispettivo non soggiace alle regole della L. 241/90 bensì alle norme speciali poste a presidio dell'attività ispettiva, in particolare alla L. 689/81 e il d.lgs. 124/2004.

Solo la ditta ispezionata a cui viene indirizzato il verbale di primo accesso ispettivo, primo atto del procedimento ispettivo, che culminerà con il verbale unico di accertamento e notificazione ha diritto di accesso endoprocedimentale, ovvero a partecipare al procedimento con allegazione di documenti e memorie difensive.

In questa fase il lavoratore non viene qualificato come soggetto interessato al procedimento ispettivo in senso stretto. Anche nel caso in cui abbia lui stesso presentato richiesta di intervento, tale istanza viene considerata come incipit del procedimento ispettivo, ciò in quanto l'attività ispettiva costituisce attività d'ufficio e non a istanza di parte e la semplice presentazione della

richiesta di intervento non comporta l'obbligo di effettuare necessariamente la verifica nel caso in cui i fatti denunciati non abbiano oggettiva attendibilità e concretezza: in queste ipotesi infatti non viene dato corso alla richiesta di intervento presentata¹⁰.

Anche nell'ipotesi in cui l'accertamento abbia inizio e si giunga alla dimostrazione dei fatti esposti in sede di richiesta di intervento, le risultanze ispettive poste a base dell'irrogazione delle sanzioni sono sempre l'esito della valutazione e ponderazione degli elementi di prova acquisite nel corso dell'istruttoria dal personale ispettivo in quanto l'onere della prova grava sempre sull'amministrazione che deve irrogare la sanzione.

Oggetto del procedimento ispettivo è infatti controllo della regolare gestione dei rapporti di lavoro e del mercato del lavoro in generale, espressione del diritto del lavoro annoverato tra i principi fondanti della nostra Costituzione.

Nell'ipotesi in cui l'accertamento ispettivo dovesse risolversi in un nulla di fatto per il lavoratore, se è vero che è previsto che venga data notizia della conclusione degli accertamenti, tuttavia, non è previsto che lo stesso possa presentare memorie difensive, ricorsi amministrativi volti a ottenere l'annullamento in autotutela, facoltà queste riconosciute all'azienda ispezionata, destinataria del verbale unico di accertamento e contestuale notificazione di sanzioni amministrative.

Diverso dalla partecipazione è invece il diritto di accesso agli atti così come disciplinato dall'art. 22 della L. 241/90 comma I lett. b) della L. n. 241 cit. e l'art. 1 del DPR n.184/06 riconoscono la titolarità del diritto di accesso in capo a tutti coloro "che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"¹¹.

Il diritto di accesso dell'azienda ispezionata destinataria di sanzioni amministrative è comprensibile, con la precisazione che la generica allegazione di una supposta difesa nell'ambito del procedimento ispettivo non è sufficiente a suffragare l'istanza di accesso agli atti, anche in considerazione del fatto che le attività di controllo e ispezione da parte dell'Ispettorato del lavoro sono previste dalla legge, che ne disciplina oggetto e finalità, per conoscere le quali dunque non è certo necessario l'accesso ai documenti amministrativi (TAR Sardegna 3/10/2022, n. 648) in quanto il verbale deve essere motivato

¹⁰ Cfr. circ. Min. Lav. 26/11/2009, n. 36.

¹¹ L'interesse deve essere "diretto", ossia attinente o connesso con la documentazione richiesta e con le ragioni poste a fondamento dell'istanza; "Concreto", nel senso che abbia una portata tangibile e consistenza tale da consentire un'effettiva e seria realizzazione della situazione soggettiva del richiedente; "attuale", non necessariamente coincidente con l'interesse ad agire in giudizio, avendo, connotazione autonoma e più ampia.

con l'esposizione della valutazione e della ponderazione delle risultanze di prova che devono essere espressamente indicate.

Anche in assenza dell'accesso alle dichiarazioni rese dai lavoratori, la tutela degli interessi giuridici vantati dalle società medesime risulta comunque "pienamente garantita dall'ordinamento [...] soprattutto con riferimento alla cura *ante causam* degli stessi [...] dal contenuto del verbale di accertamento relativo alle dichiarazioni *de quibus*, contenente il puntuale elenco delle violazioni contestate alle società istanti e dei fatti dai quali sono scaturite, in ossequio al generale principio dell'obbligo di motivazione delle contestazioni amministrative e/o penali, dalla documentazione che ogni datore di lavoro è tenuto a possedere, nonché, in ultima istanza, dalla possibilità di ottenere accertamenti istruttori in sede giudiziaria"¹².

Una volta concluso il procedimento anche il lavoratore risulta titolare di interesse diretto concreto e attuale alla conoscenza degli atti del procedimento, sebbene non abbia un diritto a contestare il verbale di notificazione di sanzioni amministrative e ottenerne l'annullamento in autotutela.

Il lavoratore, forte delle risultanze dell'accertamento ispettivo, potrebbe rivolgersi al giudice del lavoro per ottenere il riconoscimento da parte del datore di lavoro delle spettanze economiche derivanti dall'accertamento, come per esempio inquadramento contrattuale superiore a quello applicato o potrebbe richiedere di accedere alle buste paga non consegnate dal datore di lavoro e per le quali non vi è stata la corresponsione degli importi in esse indicati, o, come nella prima sentenza analizzata, l'accertamento del rapporto di lavoro è necessaria al fine di ottenere la tutela per infortunio in itinere da parte dell'INAIL o ancora, si pensi alla seconda sentenza analizzata, potrebbe presentare istanza di accesso onde verificare la possibilità di chiedere al giudice del lavoro l'accertamento della medesima posizione che l'ispettore non ha riscontrato sussistente.

In sintesi, quando la richiesta di accesso agli atti proviene dal lavoratore ed è finalizzata ad assicurare il rispetto di una sua tutela (salariale e/o previdenziale), il diritto di accesso deve essere garantito per effetto della sola dimostrazione, da parte dell'istante, dell'esistenza di un proprio interesse giuridico bisognoso di tutela, valutandosi l'interesse all'accesso in astratto, senza che possa essere operato, con riferimento al caso specifico, alcun apprezzamento sulla fondatezza e pertinenza delle azioni che lo stesso intende intraprendere.

Lo strumento di accesso agli atti in tal modo fornisce agli stessi lavoratori uno strumento per vedere assicurata una loro tutela e al tempo stesso costi-

¹² Cfr. Consiglio di Stato sentenza della sez. VI n.863/2014.

tuisce uno strumento di trasparenza volto alla realizzazione del principio di buon andamento e imparzialità dell'agire amministrativo.

In questo senso l'accesso si pone come strumento di verifica di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino e l'accessibilità ai dati che la pubblica amministrazione è tenuta a pubblicare e/o far visionare garantiscono la possibilità di verificare che effettivamente le istituzioni agiscano secondo i principi di buon andamento e imparzialità sanciti, *in primis*, dall'art. 97 Cost., strumenti di conoscibilità dell'attività della PA, non solo, per la difesa di posizioni giuridiche soggettive individuali, ma anche e, per certi versi, soprattutto, per verificare abusi e distorsioni nell'esercizio del potere pubblico.

4. Trasparenza di genere e politiche per l'abitare sociale

di Piergiacomo Braga*

1. La “trasparenza di genere” in una prospettiva integrata

L'Italia si caratterizza per rilevanti disuguaglianze di genere in diversi ambiti (mercato del lavoro, conciliazione tra vita privata e professionale, previdenza e assistenza, istruzione, partecipazione ai processi decisionali e politici, salute) e l'emergenza pandemica ha esacerbato questo divario di genere, oltre ad accrescere il numero degli episodi di violenza sulle donne, soprattutto in ambito domestico¹.

La centralità della parità di genere all'interno delle linee guida nazionali e in altri documenti di programmazione di policy è un fatto assodato, anche in relazione al percorso tracciato dall'Europa².

* Giornalista e comunicatore pubblico, è responsabile dell'area comunicazione, relazioni con il pubblico e progetti e azioni di sostenibilità sociale dell'azienda Casa Emilia-Romagna della Città metropolitana di Bologna.

¹ Cfr. Ministero dell'Economia e delle finanze, *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del PNRR per ridurle*, 2021, in particolare pp. 9-24. L'European Institute for Gender Equality (EIGE) – che dal 2013, attraverso il Gender equality index, misura il progresso dell'uguaglianza di genere nell'UE – assegna a nostro Paese un valore di 65 punti su 100, 3,6 punti in meno rispetto alla media europea. L'accesso all'autonomia abitativa – lo vedremo nel seguito della nostra riflessione – è un punto cruciale per sostenere le politiche di contrasto della violenza di genere, soprattutto se si pone attenzione al fatto che la maggioranza delle violenze avvengono all'interno delle mura domestiche. Eppure – primo dato da evidenziare – non disponiamo di molti dati e informazioni sulla dimensione abitativa in rapporto al genere, in particolare nel momento in cui l'interesse non si concentra soltanto sull'abitazione nella sua materialità, ma si propone di esplorare l'abitare come spazio relazionale.

² Le Nazioni Unite hanno indicato la *gender equality* come uno dei 17 *Sustainable development goals* – SDGs) per il 2020, ed è stata promossa dalla stessa Unione Europea una vera e propria strategia di intervento in questo settore per il periodo 2020-2025; in coerenza con questa strategia europea, l'Italia ha pubblicato nel luglio 2021 il documento “La strategia

Decisamente meno esplorata è la questione del *reperimento di dati e informazioni sul genere* che non può essere circoscritta a un solo ambito di intervento di policy settoriale, ma che percorre, come un “filo rosso”, le politiche pubbliche a livello centrale e locale. “L’analisi di genere dovrebbe essere condotta nella fase iniziale di un’azione, in modo da poter informare adeguatamente l’identificazione e la pianificazione dell’intervento più appropriato. Questo permetterebbe lo sviluppo di azioni che affrontano le cause strutturali delle disuguaglianze e discriminazioni e che raggiungono i beneficiari in relazione ai diversi bisogni, contribuendo a creare in maniera sostenibile società pacifiche e inclusive”³.

L’analisi di genere dovrebbe essere effettuata durante alcuni momenti specifici quali:

- prima dell’identificazione di una politica/programma/progetto;
- prima dell’attuazione di una politica/programma/progetto;
- durante il monitoraggio e la valutazione di una politica/programma/progetto per capire se i dati e le informazioni raccolte sono significativi in termini di genere e rispondono ai diversi bisogni di donne e uomini⁴.

L’analisi di genere è essenziale per integrare una prospettiva di genere nel ciclo delle politiche, dei programmi e dei progetti; quindi, i risultati dell’analisi dovrebbero essere messi a disposizione dei policymaker impegnati nell’identificazione e formulazione di programmi e progetti. Il primo passo è quello di raccogliere i dati e le informazioni disponibili, pertinenti e necessarie per ottenere un quadro chiaro della (dis)parità di genere in un dato contesto. Durante questa fase è necessario identificare le principali lacune sui dati esistenti a livello locale e/o nelle analisi già realizzate, per ricercare fonti alternative di informazione e, laddove possibile, reperire gli elementi mancanti⁵.

L’analisi di genere può essere utilmente sperimentata per monitorare per esempio misure complesse, come quelle contenute nel PNRR. Tuttavia, anche quando – come nel caso di questo importante programma nazionale – la

nazionale per la parità di genere 2021-2026” (Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Pari opportunità”) che è punto di riferimento anche per l’attuazione del PNRR; in ambito settoriale è evidente l’interesse rivolto a questo tema: cfr. “Linee guida sulla parità di genere nell’organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni” (Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica e Dipartimento per le Pari opportunità”). Le politiche italiane per la promozione delle pari opportunità di genere sul lavoro sono portate avanti grazie all’attività del Comitato nazionale di parità, della consiglieria nazionale di parità e della Rete delle consigliere di parità che agiscono entro le amministrazioni non solo nazionali ma anche locali.

³ Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, *Manuale per l’analisi di genere*, 2023, p. 16.

⁴ Ivi, p. 18.

⁵ Ivi, pp. 20-25.

questione della promozione della parità di genere viene posta in evidenza come priorità trasversale, non è immediatamente chiaro l'impatto che determinate azioni avranno sulla riduzione del gap di genere⁶.

2. Politiche per l'abitare gender oriented

Il tema della trasparenza⁷ e, di conseguenza, della (in)disponibilità di dati e informazioni sul divario di genere anche nell'ambito delle politiche per l'abitare è stato sollevato da alcune associazioni promotrici della campagna nazionale #datibenecomune⁸. Inoltre, in sede locale, la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con l'associazione Period Think Tank⁹, ha organizzato il 30

⁶ Forse anche per la consapevolezza che esiste questa lacuna in sede di valutazione, le linee guida nazionali diramate dal MEF alle amministrazioni per la definizione di milestone e target del PNRR sottolineano l'importanza di ricorrere a indicatori disaggregati per sesso, perlomeno quando i destinatari della misura adottata siano individui: *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del PNRR per ridurle*, cit., p. 3. Bisogna qui ricordare – senza possibilità di approfondire ulteriormente – che gli interventi del Piano sono stati distinti in misure che hanno l'obiettivo specifico di intervenire in favore delle donne e misure che potrebbero avere un effetto indiretto nella riduzione delle disuguaglianze di genere. Tuttavia, la questione è legata al fatto che al netto di una contabilizzazione delle risorse direttamente stanziata per la riduzione del divario di genere (1,6% del totale) per la restante parte delle misure effetti indiretti sul genere possono essere ricavati soltanto da un'analisi delle misure in fase di attuazione, utilizzando appunto dati disaggregati per genere (ivi, pp. 6-7).

⁷ La trasparenza amministrativa, pur essendo un pilastro delle politiche di anticorruzione è un fenomeno autonomo che non si può ridurre a questa funzione. Del resto, anche lo stesso art. 1 del d.lgs. 33/2013 riporta una formulazione molto più ampia di trasparenza, in quanto “concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza e imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto a una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.

⁸ <https://www.datibenecomune.it/>. Nel novembre del 2020, nel pieno della seconda ondata della pandemia, nasceva la campagna #DatiBeneComune per chiedere al Governo maggiore trasparenza sui dati legati al Covid-19. Ondata, ActionAid e Transparency International Italia hanno dato il via alla prima grande campagna per la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni di interesse pubblico nel nostro Paese (<https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/i-dati-che-vorrei-dossier-1-pnrr-quali-dati-e-come-pubblicarli>). Il secondo report di #datibenecomune è stato dedicato alla trasparenza di genere nel PNRR a cura delle associazioni Ondata e Think Tank Period (<https://www.transparency.it/informati/pubblicazioni/i-dati-che-vorrei-dossier-2-pnrr-parita-di-genere>).

⁹ Period Think Tank è un'associazione che si propone l'obiettivo di contribuire alla promozione dell'equità di genere in Italia attraverso un approccio femminista ai dati, inaugurato dalla pubblicazione del libro di Catherine D'Ignazio e Lauren Klein, *Data feminism*, MIT Press, Cambridge, 2020; cfr. <https://www.thinktankperiod.org/>.

novembre 2021 un convegno nazionale dal titolo eloquente: “Dati per contare. Statistiche e indicatori di genere per un PNRR equo” che ha prodotto non soltanto una riflessione ad ampio raggio su questo tema ma anche favorito l’avvio di una collaborazione tra l’associazione Period e diverse pubbliche amministrazioni, tra cui il Comune di Bologna¹⁰, sulla base di un presupposto condiviso: le disuguaglianze di genere non si risolvono se non disponiamo di dati e informazioni puntuali in grado di misurarle e, quindi, per poter colmare il gender gap bisogna, ancor prima, colmare il gender data gap.

Questa consapevolezza ha permesso di avviare un percorso istituzionale per “costruire un sistema di indicatori di genere accessibili e affidabili in grado di orientare le decisioni e le politiche”. Come semplice dato di contesto, che non possiamo approfondire nel dettaglio in questa sede, possiamo affermare che il Comune di Bologna, all’interno del Documento unico di programmazione (DUP) 2024-2026, si propone di costruire una vera e propria infrastruttura di dati di genere, per programmare, monitorare e valutare le politiche pubbliche, comprese quindi le politiche per l’abitare¹¹. Si tratta di un obiettivo di fondamentale importanza strategica, proprio se posto in relazione alla situazione attuale di gender data gap, per esempio, nel settore delle politiche di accesso alla casa: non esistono a oggi dati certi in grado di fornirci un identikit chiaro dell’emergenza abitativa da una prospettiva di genere. La maggior parte dei report e delle indagini, anche quelle nazionali, prendono infatti in considerazione i dati sui nuclei familiari, senza specificare da chi sono composti o senza fornire il dato disaggregato sul sesso¹². Come è stato precisato da altri “le statistiche di genere si devono basare su concetti e definizioni che riflettano adeguatamente la diversità delle persone in tutti gli aspetti della loro vita e devono garantire che i metodi di raccolta dei dati evitino stereotipi di genere tali da creare distorsioni statistiche, che ne possano inficiare la corretta rappresentazione della realtà”¹³. L’uso della “famiglia” come unità di analisi della povertà, “oscura le disuguaglianze di genere nel-

¹⁰ Vedi delibera di Giunta del Comune di Bologna DG/PRO/2021/80 a oggetto “Adesione del Comune di Bologna alla campagna #datipercontare di Period Think Thank”.

¹¹ Per un approfondimento: Comune di Bologna, *Documento unico di programmazione (DUP) 2024-2026*, par. 4.4.1 “lo sviluppo sostenibile richiede la parità di genere”, pp. 69-71.

¹² D. Columbro (2022), “Diritto alla casa, dove sono i dati di genere?”, La Stampa online, 11 novembre. Tale saggio è stato prodotto nell’ambito del progetto INGRiD – Intersecting Grounds of discrimination in Italy, finanziato dalla Commissione europea nell’ambito del programma REC (Rights, Equality, Citizenship) 2014-2020.

¹³ M. Corsi, L. Zacchia (2021), “Il femminismo dei dati”, articolo online pubblicato su www.ingenere.it, 3 maggio. Gli argomenti trattati in questo saggio sono stati al centro dell’incontro “Recovery plan: l’importanza delle statistiche di genere” organizzato da Noi Rete Donne il 15 aprile 2021.

l'uso delle risorse, compreso il tempo, all'interno dei nuclei domestici. È importante quindi raccogliere dati sul reddito e sulle risorse disponibili, e conseguentemente elaborarli, a livello dei singoli individui piuttosto che a livello di nucleo familiare”¹⁴. Quando parliamo di dati riferiti al genere a livello di policy pubbliche dovremmo essere in grado di seguire tutte le fasi della catena del valore dei dati: dalla definizione di uno scopo, alla raccolta, all'analisi, alla diffusione e presentazione, fino ad arrivare all'impatto finale su programmi, progetti, azioni¹⁵.

Nel settore delle politiche per la casa pubblica siamo ancora molto lontani da una reale capacità di seguire l'intero ciclo di vita dei dati, se è vero che l'associazione femminista Period, già citata precedentemente, ha messo in evidenza nei suoi report relativi al monitoraggio degli investimenti nel PNRR, la necessità di avere dati basic quali le persone in attesa di case popolari per genere, le persone in social housing per genere, il numero di nuclei monoparentali o famiglie a più nuclei con una donna capofamiglia e le persone che abitano in spazi occupati (pubblici e privati) per genere. La questione del gender data gap nell'ambito delle politiche per l'abitare non è semplice da affrontare e non riguarda soltanto l'accesso alla casa, in proprietà o in locazione. Le politiche per l'abitare sono per definizione intersettoriali e questo può complicare ulteriormente l'azione amministrativa a partire dall'identificazione e produzione di dati e informazioni connessi al genere.

3. La qualificazione del dato di genere

La dimensione abitativa si presta infatti a una pluralità di prospettive interpretative e di policy, in ragione del fatto che emergono in continuazione dei nessi tra il tema dell'abitare e altri ambiti di intervento. La “casa” è oggi diventata effettivamente lo *starting point* di un ampio ventaglio di politiche non solo strettamente “abitative”, ma più in generale finalizzate all'inclusione sociale, alla promozione della salute, alla domiciliarità al community building, alla possibilità di accedere a servizi come scuole e asili nido, e altri servizi di pubblica utilità. L'attualità del nuovo welfare abitativo si misura molto spesso sulla sua capacità di assumere una dimensione plurale e comunitaria, adottando logiche di intervento multi-attoriali e interdisciplinari in grado di rispondere a bisogni sempre più eterogenei degli abitanti, non riconducibili al solo soddisfacimento del fabbisogno abitativo (accesso

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

a un alloggio e gestione dello stesso). All'interno di questo contesto di policy intersettoriali la produzione di indicatori disaggregati sull'*abitare di genere* non è un'operazione facile e, per certi versi, è molto lontana dall'essere praticata, nonostante le dichiarazioni contenute in documenti ufficiali di istituzioni pubbliche che si propongono di ridurre il gender data gap. In questa sede ci sembra essenziale evidenziare uno degli aspetti che maggiormente potrebbe contribuire ad affinare le modalità di rilevazione di dati e informazioni in una prospettiva di genere: il riferimento alla *nozione di intersezionalità*¹⁶. Per L'Europa non solo tutte le politiche devono integrare la dimensione di genere ma, ed è questo il punto fondamentale, in tutte le politiche va affrontato l'aspetto dell'intersezionalità tra il genere e altre forme di disuguaglianza/discriminazione¹⁷. Questo significa, per fare un esempio, che le disuguaglianze nell'accesso a un alloggio di edilizia a canone sociale non dovrebbero essere affrontate separatamente da un'analisi approfondita delle dinamiche intersezionali, e quindi prendendo in considerazione le molteplici dimensioni/caratteristiche delle persone e delle intersezioni tra di esse, a partire dal genere, ma senza fermarsi a questa condizione. Se poi le politiche intendono occuparsi dell'abitare come spazio relazionale, e non solo della casa intesa come welfare benefit materiale, allora l'approccio si complica ulteriormente in quanto bisogna prendere in considerazione al contempo *people and place*, *in primis* a livello di reperimento di dati e informazioni utili. Nell'ambito delle politiche pubbliche per l'abitare di nuova generazione emerge sempre più la necessità di intervenire con e sulle disuguaglianze intersezionali personali a partire dai contesti abitativi che – nel caso dell'edilizia residenziale pubblica – sono fragili per definizione. Non sempre la consapevolezza dell'importanza di un approccio *gender mainstreaming* nella progettazione e valutazione delle politiche pubbliche¹⁸,

¹⁶ Con questo termine a un primo livello secondo l'EIGE (European Institute for Gender Equality) si deve intendere quello “strumento analitico per studiare, comprendere e rispondere ai modi in cui sesso e genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali e i modi con cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche”. Per esempio, una donna migrante con disabilità può essere vittima di una discriminazione fondata su tre o più motivi. L'emergenza sanitaria si è rivelata un potente amplificatore di disuguaglianze che erano già presenti nel tessuto sociale. Tra queste, figura la peculiare situazione delle donne e ragazze con disabilità, che si sono trovate in una condizione di estrema vulnerabilità, in quanto esposte appunto a forme di discriminazione di tipo *intersezionale*.

¹⁷ *Un'Unione nell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, marzo 2020, pp. 16-17.

¹⁸ Con questo termine, *gender mainstreaming*, si intende una strategia per realizzare l'uguaglianza di genere. Prevede l'integrazione di una prospettiva di genere nella preparazione, progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche, delle misure regola-

va di pari passo con una percezione della complessità del lavoro che è necessario introdurre per ottenere, *in primis*, dati e informazioni gender oriented in una prospettiva intersezionale¹⁹.

4. Politiche tramite progetti e gender data gap

Sebbene sia – direi all’unisono – riconosciuto il “valore pubblico” di un’inclusione delle questioni di genere nel contesto delle politiche per l’abitare, non è altrettanto chiaro – almeno per buona parte degli attori – in che modo gli obiettivi generali di policy si possano tradurre in azioni specifiche finalizzate a ridurre il gender data gap. Ma se non conosciamo le situazioni su cui dobbiamo/vogliamo intervenire come facciamo a programmare, stabilire obiettivi da raggiungere? Nel corso di una serie di interviste realizzate a policymaker locali attivi nel territorio in cui operiamo²⁰ abbiamo potuto evidenziare alcune questioni centrali per lo sviluppo di una relazione tra politiche di genere e politiche abitative pubbliche²¹. Emerge per esempio la

mentari e dei programmi di spesa, al fine di promuovere la parità tra donne e uomini e combattere la discriminazione. Questa strategia rende evidente la necessità di scorporare, leggere e indagare i dati con una lente attenta al genere.

¹⁹ Il Comune di Bologna nel mese di dicembre 2023 ha pubblicato un report su “fragilità individuale e disparità di genere” che prova a riconoscere le diverse componenti della fragilità individuando indicatori elementari, sia riferiti agli individui che al contesto in cui abitano. È nell’ambito della fragilità sociale che il report evidenzia un maggior svantaggio del genere femminile sulla base di aspetti quali anzianità, nucleo monogenitoriale con figli, fragilità sanitaria, propensione alla mobilità territoriale, accesso agli sportelli sociali.

²⁰ Le interviste semi-strutturate sono state condotte nei confronti di interlocutori operanti a diversi livelli di responsabilità in enti pubblici e privati sul territorio della Città Metropolitana di Bologna, in modo da valorizzare le opinioni sul tema di interesse a partire da una pluralità di punti di vista professionali ma con una stretta aderenza a un contesto di welfare locale. Le interviste integrali sono state analizzate nell’ambito dei lavori finali del Master EXPACT di secondo livello, edizione 2021-2022 “Esperti in progettazione e gestione dell’anticorruzione e della trasparenza”.

²¹ Tali questioni, che potranno essere lo *starting point* per successive ricerche e approfondimenti, sono le seguenti: a) i fattori rilevanti connessi alle questioni di genere che possono incidere sulla ideazione, pianificazione, realizzazione e valutazione delle politiche per l’abitare pubblico; b) le informazioni considerate necessarie/utili per verificare l’impatto di questi fattori sulle politiche per l’abitare pubblico; c) quali informazioni sono disponibili e quali invece mancano (deficit conoscitivo) o sarebbero da valorizzare; d) quali soluzioni, a diversi livelli, possono essere approntate per costruire un sistema di indicatori di genere accessibili e affidabili, in grado di orientare le decisioni e programmare, monitorare e valutare le politiche per l’abitare pubblico *gender oriented*.

difficoltà a reperire dati e informazioni di genere²² al di fuori delle *statistiche di genere* che gli Enti locali mettono a disposizione in maniera sistematizzata sulla base di una legittimazione molto forte di tipo politico. Se osserviamo il reperimento di informazioni e dati di genere da una prospettiva top down i risultati sono più che soddisfacenti, anche in coerenza con una tradizione di politiche pubbliche locali molto sensibili alla questione del genere²³.

L'attenzione delle pubbliche amministrazioni locali al rapporto tra politiche di genere e politiche per l'abitare diventa occasione per un diretto coinvolgimento sul tema di altri soggetti associativi e di privato sociale che propongono "letture" di genere da una prospettiva bottom up, molto spesso fondamentale per ricostruire la complessità di alcune problematiche connesse al genere. Chi si occupa quotidianamente di persone in condizioni di fragilità e marginalità sociale è consapevole del fatto che per valorizzare dati e informazioni di genere è necessario partire dalle situazioni specifiche, in modo da qualificare il dato in maniera coerente e utile alla programmazione e attua-

²² Anche nei territori dove si riscontra una forte sensibilità rispetto alla questione del genere, e si attuano progetti inclusivi dal punto di vista del genere, la questione di come reperire dati e informazioni rimane sostanzialmente aperta; in particolare quando le politiche per l'abitare orientate al genere richiederebbero l'adozione di un approccio intersezionale, in grado di raccogliere dati a partire da situazioni concrete per definizione multidimensionali.

²³ La Giunta del Comune di Bologna ha approvato il manuale *Linee guida per progetti inclusivi di genere a Bologna*, uno dei prodotti più rilevanti del progetto "Gender gap reduction in urban project", insieme al progetto "Mappe di genere" che si propone di "rendere disponibile una notevole quantità di informazioni in grado di descrivere il territorio urbano adottando una prospettiva di genere". Alla base di queste progettualità ci sono i concetti di mainstreaming di genere, "che punta a incorporare una prospettiva di genere in tutte le politiche da parte degli attori normalmente coinvolti nel processo decisionale", e di urbanistica di genere, "che vuole applicare l'approccio del gender mainstreaming alla pianificazione, progettazione e realizzazione delle infrastrutture urbane, degli spazi pubblici e del più generale funzionamento della città". Il legame tra politiche per l'abitare e politiche di genere viene legittimato e sostenuto dalla presentazione di progettualità concrete all'interno del Piano uguaglianza della Città metropolitana di Bologna come la sottoscrizione di un protocollo per l'autonomia abitativa di donne vittime di violenza che interessa anche l'edilizia residenziale pubblica e sociale. Anche la Regione Emilia-Romagna ha sostenuto questo percorso per l'attivazione di misure *ad hoc* per promuovere la parità di genere all'interno delle politiche abitative pubbliche con particolare attenzione alla condizione delle donne vittime di violenza, ma non solo. L'organizzazione degli spazi, la loro accessibilità, la presenza o assenza di un sistema di servizi integrativi all'abitare, la questione della sicurezza dei contesti abitativi, sono elementi che vanno pensati anche in rapporto al genere. Rispetto a reportistiche tradizionalmente orientate al patrimonio immobiliare si riscontra in queste pubbliche amministrazioni una rinnovata attenzione alle persone e alle comunità che vivono gli spazi urbani compresi quelli residenziali; "mappe e misure di genere", prendono in considerazione e danno valore pubblico al dato di contesto, rilevando per esempio elementi/indicatori relativi alla presenza di infrastrutture di mobilità, servizi di prossimità, accessibilità, luminosità, sicurezza.

zione degli interventi di politica pubblica²⁴. Il tema della violenza di genere è emblematico da questo punto di vista e non si presta a facili semplificazioni. Sebbene esistano statistiche sulla violenza di genere, più difficile risulta entrare in contatto e rilevare dati e informazioni su situazioni concrete conosciute soltanto all'interno di specifiche progettualità "molto sociali". La costruzione di percorsi di autonomia per donne vittime di violenza, o anche per donne sole con figli richiede infatti l'attivazione di percorsi intersettoriali all'incrocio di politiche sociali, abitative, di inserimento lavorativo²⁵. I dati e le informazioni vengono "qualificati" all'interno di una prospettiva interdisciplinare, in grado di tenere insieme dimensioni differenti ma interrelate, non sempre facilmente "traducibili" in statistiche di genere secondo un approccio top down²⁶.

²⁴ Chi si occupa di persone senza fissa dimora, o di donne vittime di violenza, o di questioni relative all'adattamento dell'ambiente domestico, viene a conoscenza di determinate situazioni/problematiche che sono implicitamente anche "fonti" di dati e informazioni, che andrebbero sistematizzate, anche mediante la collaborazione con i soggetti che gravitano all'interno dei servizi pubblici. Questo non sempre avviene, e le statistiche di genere prodotte dalle pubbliche amministrazioni non sono sufficienti a ridurre i data gender gaps in determinati settori di intervento. Come abbiamo potuto verificare nel corso delle interviste, esistono fenomeni in atto sui quali le informazioni sono scarse oppure, se disponibili, non sempre valorizzare nell'ambito delle politiche pubbliche, anche nel settore dell'abitare.

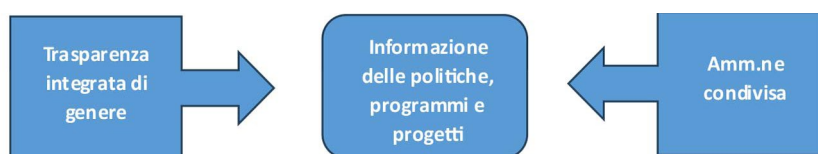
²⁵ L'accessibilità degli alloggi e anche la loro dimensione hanno un impatto importante sul vissuto di nuclei famigliari che nel tempo sono soggetti a inevitabili variazioni anche connesse alla dimensione di genere: una donna sola con figli e che deve anche esercitare il lavoro di cura nei confronti di un genitore anziano ha esigenze particolari che dovrebbero essere prese in considerazione dalle politiche per l'abitare nel rispetto della libertà di scelta delle persone.

Lo spazio dell'abitare può essere abilitante oppure ostacolante rispetto all'autonomia di movimento di diverse categorie di abitanti: una donna anziana e disabile, rimasta sola in un'abitazione troppo grande e priva di dispositivi per facilitare gli spostamenti in autonomia soffre oggettivamente di un peggioramento delle condizioni abitative che possono riflettersi sul suo stato di salute.

²⁶ Ci sono donne vittime di violenza che sono anche portatrici di disabilità, per le quali in fase di accoglienza e di accesso a un'abitazione si presenta il tema che già abbiamo richiamato dell'adattamento dell'ambiente domestico e della fruizione degli spazi comuni, nonché delle relazioni con il vicinato, dato che in caso di abitazioni "ordinarie", si tratta di reperire informazioni anche sull'abitare come spazio relazionale, secondo un approccio al genere di tipo intersezionale.

In questi casi, dati e informazioni vengono raccolti contestualmente all'azione di sostegno e accompagnamento all'abitare e dovrebbero essere, ma non sempre avviene, sistematizzate e condivise tra una pluralità di attori interessati al progetto intersettoriale di accoglienza. Pensiamo per esempio al caso delle donne vittime di violenza che accedono a case rifugio: quante di queste poi riescono a trovare una sistemazione abitativa? Quanto tempo passa prima che questo accada? Oppure il progetto fallisce dopo diversi tentativi ma di questo "tragitto" di medio/lungo periodo non si riesce a tenere "traccia" anche in ragione del fatto che gli attori istituzionali coinvolti non sempre comunicano tra di loro. Mentre esistono statistiche sulla violenza di genere, sia a livello locale, nazionale e internazionale, quando si affronta il tema della filiera dell'abitare, le informazioni non ci sono, o sono quanto meno frammentarie.

Il progetto presentato dal Comune di Bologna “Verso un atlante di genere. Prospettive femministe per costruire città sicure” potrebbe contribuire a valorizzare le esperienze del terzo settore, contribuendo a ridurre il gender data gap, e integrando il patrimonio informativo di una pubblica amministrazione che già opera in una logica intersettoriale nell’attuazione delle politiche pubbliche, comprese quelle relative all’abitare come spazio relazionale. Il tema centrale è quello dei “dati da mettere in rete” a partire dal punto di osservazione di una pluralità di soggetti pubblici e privati compresi gli stessi cittadini e in rapporto a questioni/problematiche/bisogni specifici. Se è vero che progressivamente l’approccio *mainstreaming di genere*, ha trovato una sua legittimazione all’interno del sistema delle politiche pubbliche in Italia a partire da una chiara linea tracciata a livello europeo, non sempre a questo orientamento corrisponde un impegno nella produzione e analisi dei dati²⁷. In particolare, dalle interviste che abbiamo effettuato emerge come la qualificazione del dato di genere, sia un’operazione più complessa rispetto alla produzione di statistiche di genere. Per questo la trasparenza amministrativa deve essere vista come uno strumento al servizio di politiche che si richiamano alla nozione di amministrazione condivisa.



5. Per un’amministrazione trasparente e condivisa (di genere)

A partire da quanto appreso nel corso delle interviste ai policymaker²⁸, vorrei concludere questo mio contributo sottolineando l’importanza di una

²⁷ Non bastano a colmare questo deficit la produzione di statistiche garantita a livello nazionale dall’ISTAT che periodicamente effettua indagini sulla base di dati disaggregati per sesso in relazione alla struttura della popolazione residente sul territorio nazionale e andamento delle principali dinamiche e fenomeni che la interessano quali demografia, istruzione, lavoro, welfare, uso del tempo, conciliazione vita-lavoro, sicurezza). Meno attenzionato è forse proprio l’ambito delle condizioni abitative.

²⁸ Tutti i soggetti che abbiamo intervistato hanno risposto positivamente alla domanda finalizzata a esplorare l’importanza per le politiche di genere di una relazione strutturata tra amministrazioni ed enti pubblici e i soggetti del terzo settore, in particolare per quanto riguarda lo scambio di dati e informazioni e l’attivazione di forme di co-programmazione e co-progettazione di servizi di interesse generale per le comunità di abitanti.

“alleanza” tra trasparenza amministrativa di genere e il nuovo concetto di amministrazione condivisa, che negli ultimi anni si è stata diffondendo all’interno della pubblica amministrazione²⁹.

L’amministrazione condivisa cerca di affrontare la complessità del sociale, superando visioni contrapposte e separate, per leggere in maniera interdisciplinare l’evoluzione dei fenomeni sociali, anche quelli connessi al genere in quanto può assumere diverse forme³⁰.

Non è un caso se proprio un’amministrazione comunale che ha inaugurato a partire dal 2014 un deciso approccio di amministrazione condivisa³¹, è altrettanto impegnata nel promuovere politiche di genere in maniera intersettoriale e in stretta comunicazione con i soggetti del Terzo settore e dell’associazionismo.

²⁹ L’amministrazione condivisa è un modello organizzativo disciplinato nel regolamento sull’amministrazione condivisa dei beni comuni, che, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, c. 4, consente ai cittadini e all’amministrazione pubblica, in specie al Comune, di svolgere su un piano paritaria attività di interesse generale, concernenti la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni. Al riguardo, è possibile definire “cittadini attivi” tutti i cittadini (singoli, associati e collettivi) che, a prescindere dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano per lo svolgimento delle richiamate attività di interesse generale. Tale modello, dunque, è fondato su relazioni di collaborazione o, meglio, di condivisione, che si ispirano a un complesso coerente di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca; la pubblicità e trasparenza; la responsabilità; l’inclusività e l’apertura; le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione; la sostenibilità; la proporzionalità; l’adeguatezza e differenziazione; l’informalità; l’autonomia civica; la prossimità e territorialità (fonte: Glossario dell’amministrazione condivisa a cura di Labsus, <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/>).

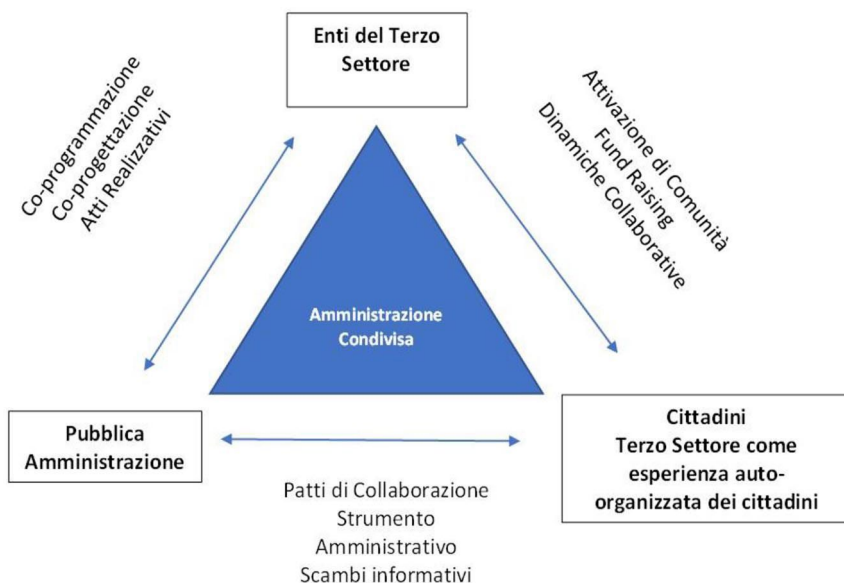
³⁰ Sull’articolazione del concetto di amministrazione condivisa consulta il *Manifesto per l’amministrazione condivisa*, sempre a cura di Labsus a questo indirizzo: <https://www.labsus.org/2023/10/manifesto-per-lamministrazione-condivisa-ecco-la-guida/>. Il manifesto richiama la pluralità di strumenti che si possono impiegare per promuovere processi partecipati e inclusivi, capaci di valorizzare le energie che le comunità locali esprimono. L’amministrazione condivisa produce innovazione: sociale, perché intercetta e affronta con creatività le sfide emergenti; politica, perché permette di cogliere il punto di vista degli altri; amministrativa, perché rappresenta un nuovo modello di amministrazione caratterizzato da trasparenza, fiducia, responsabilità condivisa e orizzontalità dei rapporti tra enti pubblici e cittadini.

³¹ Il Comune di Bologna, ha recepito nel proprio Statuto, il metodo dell’amministrazione condivisa in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, attraverso cui attivare collaborazioni con i soggetti civici e le risorse attive sul territorio per la costruzione di attività di interesse generale complementari e sussidiarie a quella dell’amministrazione e di interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, intesi quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità. Il Regolamento sulle forme di collaborazione ne attua i contenuti sostenendo e favorendo percorsi strutturali e duraturi di programmazione e progettazione condivisa tra l’amministrazione e gli Enti del Terzo settore, le libere forme associative e gli altri soggetti civici che non perseguono scopo di lucro (fonte: Fondazione per l’innovazione urbana del Comune di Bologna, <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/45-uncategorised/3046-patto-per-l-amministrazione-condivisa-e-nuovo-regolamento>).

All'interno del frame di riferimento dell'amministrazione condivisa³² potrebbero trovare accoglienza anche azioni e progetti per attuare politiche per l'abitare di genere, in grado di tenere insieme la questione emergenziale dell'accesso alla casa e quella, contigua e interrelata, dell'abitare come spazio relazionale. In entrambe i casi, evidentemente, la questione degli *scambi informativi* tra una pluralità di soggetti è centrale, come si coglie dallo schema nella pagina successiva. Agli enti pubblici i soggetti di terzo settore possono fornire un patrimonio informativo di straordinaria importanza, difficilmente reperibile tramite un approccio top-down. La rete capillare di soggetti civici che operano su un determinato territorio caratterizzato da un'alta incidenza di comparti di edilizia pubblica e sociale, sono in grado di raccogliere dati e *informazioni che si strutturano all'interno di una relazione*, dove la dimensione del genere può emergere, ma sempre in una prospettiva intersezionale, vale a dire strettamente interrelata con altri fattori di disagio e fragilità sociale degli abitanti di un determinato territorio.

Se ritorniamo per un momento alla nostra ipotesi di partenza, vale a dire che la trasparenza amministrativa di genere potrebbe costituire un valido strumento per la programmazione e l'attuazione di politiche per l'abitare *gender oriented*, ci appare evidente l'importanza di consolidare un rapporto tra "amministrazione trasparente" e "amministrazione condivisa". Infatti, la trasparenza, letta in una prospettiva integrata, viene pienamente valorizzata in una "cornice" di politiche che sono per definizione intersettoriali, pluriattoriali e interdisciplinari. Peraltro "Amministrazione trasparente" come spazio informativo già esiste e potrebbe rappresentare il "luogo" naturale dove collocare gli esiti di un lavoro finalizzato alla riduzione del gender data gap. Nello specifico, una sezione denominata "Trasparenza di genere", coerentemente con la proposta che abbiamo cercato di sviluppare in queste pagine, potrebbe trovare una legittimità all'interno di una rinnovata griglia di ANAC meno "rigida", dando evidenza in termini positivi a una questione di "valore pubblico" che interessa soggetti pubblici e privati, nonché i singoli cittadini, uomini e donne.

³² I percorsi di programmazione condivisa promossi all'interno del "Patto per l'amministrazione condivisa e Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani" del Comune di Bologna hanno come finalità: a) definire e concordare insieme gli strumenti generali di programmazione dell'ente; b) delineare insieme le linee di intervento in ambiti tematici specifici; c) concorrere alla definizione di linee di intervento in ambiti territoriali definiti. Successivamente alla fase di programmazione condivisa può prendere avvio la fase di progettazione condivisa "che non si esaurisce nella fase di definizione dei progetti e degli interventi da attuare, ma continua anche nella fase di realizzazione degli stessi attraverso la cooperazione attiva tra tutti i soggetti coinvolti e la valutazione in itinere sull'andamento delle attività al fine di concordare eventuali interventi correttivi e/o integrativi.



Fonte: <https://www.risorsecomuni.it/>

Alcuni attori pubblici hanno già avviato in maniera spontanea questo iter di valorizzazione dei dati e informazioni di genere nell'ambito di obiettivi generali condivisi a livello regionale³³, e queste sperimentazioni potrebbero essere ulteriormente sviluppate nel quadro delle problematiche che abbiamo qui sinteticamente esposto.

³³ La nostra riflessione si inserisce all'interno di un progetto per la "promozione della pubblicazione di dati e informazioni in un'ottica di genere" promosso dalla Rete per l'integrità e la trasparenza della Regione Emilia-Romagna (RIT) (<https://legalita.regione.emilia-romagna.it/rete-trasparenza>) che ha coinvolto ACER Bologna, e che si è sviluppato, quasi contestualmente, alla mia frequentazione delle lezioni del Master EXPACT 2021-2022. Sinteticamente, la RIT può essere definita una rete delle reti e che prevede la collaborazione potenziale di oltre 250 referenti formalmente nominati di soggetti pubblici di diversa natura (Enti locali e loro enti strumentali, enti del sistema camerale, enti del sistema sanitario regionale ecc.) sottoscrittori di un protocollo di intesa. Questa rete, che è diventata a tutti gli effetti una "comunità di pratiche" si caratterizza, da un lato, per essere strettamente ancorata al territorio emiliano-romagnolo e, dall'altro, per una vocazione "intersectoriale", in quanto i soggetti che la compongono sono operanti in diversi settori amministrativi (salute, casa, lavoro ecc.).

Bibliografia

- Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (2022), *Manuale per l'analisi di genere*, disponibile in <https://www.aics.gov.it/>.
- Braga P. (2024), "Interviste a policymakers pubblici e privati", in *Project Work: Trasparenza di genere e politiche per l'abitare sociale – Un'analisi di scenario mediante interviste a policymakers*, Master Expact 2021-2022, documento interno.
- Columbro D. (2022), "Diritto alla casa, dove sono i dati di genere?", *La Stampa online*, 11/11.
- Comune di Bologna, *Documento unico di programmazione (DUP) 2024-2026*, disponibile in <https://www.comune.bologna.it/amministrazione/programmazione-strategica/dup>.
- Comune di Bologna, *Manuale Linee guida per progetti inclusivi di genere a Bologna*, <https://www.comune.bologna.it/informazioni/mappe-di-genere>.
- Comune di Bologna, *Patto per l'amministrazione condivisa e Regolamento sulle forme di collaborazione tra soggetti civici e amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse generale e per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, <https://www.comune.bologna.it/amministrazione/documenti-e-dati/regolamenti/regolamento-collaborazione-soggetti-civici-amministrazione-beni-comuni-urbani>.
- Comune di Bologna, *Report Fragilità individuale e disparità di genere*, 2023, <https://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/la-fragilita-individuale-e-la-disparita-di-genere-nelle-diverse-aree-del-comune-di>.
- Corsi M., Zacchia L. (2021), *Il femminismo dei dati*, www.ingenere.it, 3/5.
- Labsus (a cura di), *Glossario dell'amministrazione condivisa*, <https://www.labsus.org/glossario-dellamministrazione-condivisa/>.
- Labsus (a cura di), *Manifesto per l'amministrazione condivisa*, <https://www.labsus.org/wp-content/uploads/2023/10/Manifesto-per-lamministrazione-condivisa.pdf>.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2021), *Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del PNRR per ridurle*, <https://www.mef.gov.it/focus/Le-diseguaglianze-di-genere-in-Italia-e-il-potenziale-contributo-del-PNRR-per-ridurle/>.
- Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica e Dipartimento per le Pari opportunità, *Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, <https://www.aranagenzia.it/download/linee-guida-sulla-parita-di-genere-nellorganizzazione-e-gestione-del-rapporto-di-lavoro-con-le-pubbliche-amministrazioni/>.
- Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le Pari opportunità, *La strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026*, <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/parita-di-genere-ed-empowerment-femminile/strategia-nazionale-per-la-parita-di-genere-2021-2026/>.
- Unione Europea, *Un'Unione nell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*, marzo 2020.

5. Sulla trasparenza, ovvero alla ricerca del perfetto equilibrio tra digitalizzazione e qualificazione

di Michela Fagiolo*

1. Premessa

La 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”¹ costituisce il valore portante e necessario dell’ordinamento², il modo di essere e di agire dell’amministrazione³ a cui richiama il legislatore nell’enunciare i principi in materia di trasparenza nell’ambito della contrattualistica pubblica.

Invero, il d.lgs. n. 36/2023, recante il “Codice dei contratti pubblici”, fa propria questa concezione nella consapevolezza che, nell’ambito della con-

* Funzionario amministrativo del Ministero della Cultura in servizio presso la Galleria Nazionale dell’Umbria. L’elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturati nel Master di secondo livello EXPACT – “Esperti in progettazione e gestione dell’anticorruzione e della trasparenza”, erogato dal Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli Studi di Perugia, edizione 2021-2022.

¹ Art. 1, c. 1, del d.lgs. 14/3/2013, n. 33 recante “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

² M.R. Spasiano (2017), “I principi di pubblicità. Trasparenza e imparzialità”, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, pp. 117-133.

³ Cfr. sul punto E. Carloni (2019), “Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione. ‘Tutti vogliono un posto al sole, e in più, possibilmente, all’ombra’”, *Diritto Amministrativo*, 3, pp. 497-538; A. Corrado (2018), “La trasparenza negli appalti pubblici, tra obblighi di pubblicazione e pubblicità legale”, *Federalismi.it*, 5, Relazione agli articoli e agli allegati del Codice dei contratti pubblici.

trattazione pubblica, il rischio di fenomeni corruttivi è prevenuto da un più ampio ricorso a digitalizzazione, trasparenza e qualificazione⁴.

L'obiettivo del presente capitolo è offrire un contributo all'analisi sulle ricadute pratiche dell'applicazione della riforma in materia di trasparenza nei contratti pubblici che dovrà essere attuata da tutte le stazioni appaltanti in funzione a presidio dell'anticorruzione.

2. La disciplina della trasparenza nel nuovo codice “digitale” dei contratti pubblici

Il nuovo Codice dei contratti pubblici entrato in vigore il 1° aprile 2023 e divenuto efficace il 1° luglio 2023, in costanza di realizzazione degli obiettivi del PNRR/PNC⁵, ha fissato una nuova fondamentale deadline per le stazioni appaltanti al 1° gennaio 2024 quando sono venuti meno i regimi transitori previsti dall'art. 225, commi 1-3, ed hanno acquisito piena efficacia le nuove disposizioni in materia di trasparenza.

Il legislatore del 2023 ha rimarcato il ruolo centrale del principio di trasparenza nel settore degli appalti pubblici come già sancito dal PNA 2022⁶ secondo cui la trasparenza è “cardine a presidio in funzione di anticorruzione” ed è un “indeclinabile principio posto a presidio di garanzia, *ex ante*, di un'effettiva competizione per l'accesso alla gara ed, *ex post*, di un efficace controllo sull'operato dell'aggiudicatario”, ma non solo.

Nel nuovo codice la trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del codice assicurandone la piena verificabilità e costituisce uno strumento per attuare i principi

⁴ Relazione agli articoli e agli allegati del Codice dei contratti pubblici.

⁵ Cfr. sul punto, E. D'Archivio (2023), “Le opportunità (e le criticità) della digitalizzazione negli appalti pubblici tra trasparenza, diritto di accesso e processi organizzativi”, *Appalti&Contratti.it*: “Il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) individua tra le 6 missioni, quella della digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo con un investimento di oltre 40 miliardi di euro (il 21% dell'intero piano). In particolare, tra gli obiettivi c'è quello di ‘definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività’ (M1C1-70), nonché quello di realizzare un Sistema nazionale di e-procurement entro il 31 dicembre 2023, attuando ‘la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto fino all'esecuzione del contratto (smart procurement), (che) deve essere interoperabile con i sistemi gestionali delle pubbliche amministrazioni e prevedere l'abilitazione digitale degli OE, sessioni d'asta digitali, machine learning per l'osservazione e l'analisi delle tendenze, CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement e status chain’ (M1C1-75)”.

⁶ Delibera ANAC n. 7 del 17/1/2023.

di efficacia, efficienza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa⁷.

La valenza funzionale della trasparenza è sottolineata anche dalla dottrina più recente secondo cui “la trasparenza costituisce al medesimo tempo un principio che regge l'azione amministrativa e uno strumento flessibile in relazione all'esigenza che è preordinata a soddisfare. Segnatamente, la trasparenza può essere inquadrata quale strumento di attuazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, strumento preordinato a garantire la democraticità dell'azione amministrativa, il controllo diffuso e la garanzia dei diritti dei cittadini [...] di contrasto alla corruzione e strumento per garantire la leale concorrenza tra gli operatori economici”⁸.

Posta la molteplicità degli scopi perseguiti dalla trasparenza, il ricorso alla digitalizzazione e alla qualificazione possono, nelle intenzioni del legislatore, assicurare al meglio la sua attuazione rendendo maggiormente efficiente l'*agere* amministrativo.

Digitalizzazione e qualificazione sono, come precisato nell'Aggiornamento 2023 del PNA 2022⁹ e nella Relazione agli articoli e agli allegati, i due pilastri della riforma introdotta dal Codice dei contratti pubblici e la loro effettiva attuazione contribuisce ad assicurare i principi di trasparenza, efficacia, efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa e al contempo rappresenta una misura di prevenzione della corruzione, tramite la maggiore trasparenza e tracciabilità delle procedure, e una misura di riduzione dei rischi di maladministration mediante la previsione di stazioni appaltanti dotate di adeguate capacità, esperienza e professionalità¹⁰.

Nell'attuazione della riforma introdotta dal Codice dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti sono, quindi, tenute ad averare almeno tre condizioni essenziali “non legislative”:

- un'adeguata *formazione* del personale addetto garantendone il costante aggiornamento;
- una selettiva *qualificazione* in base ai requisiti declinati dalle Linee guida approvate da ANAC con la delibera del 28 settembre 2022, n. 441 e recepiti con modifiche nell'Allegato II.4 al codice per l'esercizio delle attività previste dall'art. 62;

⁷ Art. 1 del d.lgs. n. 36/2023.

⁸ Cfr. C. Marchese (2023), “I percorsi intrecciati della trasparenza e della digitalizzazione nel Codice dei contratti pubblici”, *Urbanistica e appalti*, 6, p. 712 ss.

⁹ Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023.

¹⁰ Relazione agli articoli e agli allegati.

- un’effettiva attuazione della *digitalizzazione*¹¹, che si traduce nella necessaria disponibilità, da parte di tutte le stazioni appaltanti di una piattaforma di approvvigionamento digitale (PAD) per lo svolgimento delle procedure di gara, la gestione dell’intero ciclo di vita degli appalti pubblici e per l’interoperabilità con le banche dati pubbliche costituenti il complesso sistema denominato Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement) realizzato per l’attuazione della digitalizzazione stessa e che ha come fulcro la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNcp).

Con riferimento agli strumenti con cui la trasparenza si realizza e in particolare modo, relativamente agli obblighi di pubblicazione, il Codice dei contratti pubblici e i provvedimenti dell’ANAC¹² hanno previsto diversi regimi da attuare, in base alla data di pubblicazione del bando/avviso e dello stato di esecuzione del contratto.

In particolare si distingue tra:

- contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ed esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023. Per queste fattispecie, la pubblicazione di dati, documenti e informazioni in “Amministrazione trasparente” (AT), sotto-sezione “Bandi di gara e contratti”, avviene secondo le indicazioni contenute nell’Allegato 9 al PNA 2022. Rimane ferma anche la pubblicazione tempestiva dei dati elencati all’art. 1, c. 32 della legge 190/2012, con esclusione invece delle tabelle riassuntive in formato digitale standard aperto e della comunicazione ad ANAC dell’avvenuta pubblicazione dei dati e della URL;
- contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ma non ancora conclusi alla data del 31 dicembre 2023. Per queste procedure, l’assolvimento degli obblighi di trasparenza relativamente alla fase di aggiudicazione e di esecuzione per le procedure avviate fino al 31/12/2023 avviene mediante trasmissione attraverso il sistema Simog dei dati relativi alle suddette fasi. Le stazioni appaltanti pubblicano in AT, sotto-sezione Bandi e contratti, anche il link tramite il quale si accede alla sezione della BDNcp dove sono pubblicate tutte le informazioni che le stazioni appaltanti hanno trasmesso attraverso Simog;
- contratti con bandi e avvisi pubblicati dopo il 1° gennaio 2024. In tal caso, al fine di assolvere gli obblighi di pubblicazione le stazioni appaltanti devono:

¹¹ Sul punto si veda P. Clarizia (2023), “La digitalizzazione. Commento alla normativa”, *Giornale di diritto amministrativo*, 3, pp. 302-310.

¹² Delibera ANAC n. 264/2023, come modificata dalla delibera ANAC n. 601/2023; delibera ANAC n. 582/2023; delibera ANAC n. 605/2023.

- comunicare tempestivamente alla BDNcp, tramite le PAD, tutti i dati e le informazioni, individuati nell'articolo 10 del provvedimento di cui all'articolo 23 del codice;
- pubblicare nell'area AT del sito istituzionale le ulteriori informazioni, dati e documenti individuati nell'Allegato 1) alla delibera 601/2023 per cui NON si prevede la trasmissione alla BDNcp, e un collegamento ipertestuale che rinvia ai dati relativi al ciclo di vita del contratto contenuti nella BDNcp.

Come indicato nell'aggiornamento 2023 del PNA 2022, e fermo restando l'obbligo di trasmissione e compilazione del sistema informativo "Regis", le nuove regole in materia obblighi di pubblicazione si applicano anche alle procedure PNRR. Con riferimento alla fase di affidamento e di esecuzione degli appalti PNRR, tutte le pubblicazioni saranno assoltte direttamente sulla PAD tramite le comunicazioni alla BDNA, senza oneri aggiuntivi per le stazioni appaltanti, le quali dovranno limitarsi a pubblicare le informazioni e i dati relativi:

- alle parti opportunità e inclusione lavorativa nei contratti PNRR;
- alla relazione di genere sulla situazione del personale e alla certificazione di cui all'art. 17 della l. 68/99.

Per le stazioni appaltanti, inoltre, scompare l'obbligo di pubblicazione sul portale del MIT dedicato alla pubblicazione degli atti di cui all'art. 29 del d.lgs. n.50/2016 e viene meno l'obbligo previsto dall'art. 1, comma 32, della L. 190/2012 che prevedeva la comunicazione annuale ad ANAC, in formato xml, dei dati relativi alle procedure di affidamento e di gara effettuate nell'anno precedente¹³.

Parimenti, scompaiono gli obblighi di pubblicazione sulla GURI mentre rimangono quelli relativi alla pubblicazione sulla GUCE (per i soli appalti sopra soglia e di interesse transfrontaliero certo), sulla BDNcp e sul sito della stazione appaltante. La pubblicità legale e notiziale è ora assicurata in sede di richiesta del CIG mediante la trasmissione dei dati relativi al ciclo di vita dei contratti pubblici alla BDNcp di cui è titolare ANAC, che avviene per mezzo delle PAD¹⁴.

Con il nuovo codice, infine, viene sancita la necessità, da parte delle PA, di assicurare non solo l'accesso documentale previsto dalla L. 241/90 ma

¹³ Cfr. R. Bertolani (2024), "Trasparenza e comunicazioni dopo il 1.1.2024 – Parte prima – Ricognizione delle norme e degli atti attuativi applicabili, con particolare riferimento agli obblighi per le gare bandite entro il 31.12.2023, con esecuzione ancora in itinere", *Appalti&Contratti.it*, 12/1.

¹⁴ Si veda anche A. Massari (2024), "Appalti pubblici e nuovo codice: quadro di sintesi su cosa cambia dal 1.1.2024", *Appalti&Contratti.it*, 5/1

anche l'accesso civico generalizzato previsto dall'articolo 5-bis del d.lgs. 14/3/2013 n. 33, in tutte le fasi dei contratti pubblici e mediante acquisizione diretta dei dati e delle informazioni inseriti nelle piattaforme. Tale novità muove dal presupposto secondo il quale l'accesso civico generalizzato, nel quale la trasparenza si declina come "accessibilità totale", è un diritto fondamentale, in sé, ma contribuisce, nell'ottica del legislatore, al miglior soddisfacimento degli altri diritti fondamentali che l'ordinamento giuridico riconosce alla persona¹⁵.

Con riferimento all'*accesso civico generalizzato*, si rileva che alla scadenza del termine di durata dell'obbligo di pubblicazione, la BDNcp, la stazione appaltante e l'ente concedente, per quanto di rispettiva competenza, sono tenute a conservare e a rendere disponibili i dati, gli atti e le informazioni al fine di soddisfare eventuali istanze di accesso civico generalizzato. Mentre in caso di mancata pubblicazione dei dati, atti e informazioni nella BDNcp o in "AT" si applica la disciplina sull'*accesso civico semplice* di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto trasparenza.

Per quanto concerne l'*accesso documentale digitale*, le stazioni appalti devono attuare la disciplina contenuta negli artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 36/2023 che, come si può leggere nelle pieghe argomentative della sentenza del TAR PUGLIA n. 1388/2023, è "significativa rispetto alle tendenze ideologico-culturali, oltre che ovviamente giuridiche, verso le quali il sistema sta evolvendo", in quanto l'effetto è quello di estinguere le richieste di accesso agli atti obbligando il RUP ad anticipare i dati/atti/informazioni in sede di aggiudicazione¹⁶.

In particolare, contestualmente alla comunicazione di aggiudicazione, le stazioni appaltanti:

- dovranno rendere disponibili sulla PAD i documenti seguenti per tutti gli operatori economici (OE) partecipanti alla gara e non destinatari di provvedimenti di esclusione rendendo pienamente conoscibili: l'offerta dell'OE risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione. Oltre, a tali documenti, agli OE collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria dovranno essere rese reciprocamente disponibili le offerte da essi presentate;
- potranno escludere il diritto di accesso in relazione alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima e che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'OE, segreti tecnici o commerciali. In tal caso, le decisioni sulle richieste di oscuramento

¹⁵ Consiglio di Stato con l'Adunanza plenaria n. 10/2020.

¹⁶ Cfr. S. Usai (2023), "Nuovo codice appalti: l'accesso agli atti secondo la giurisprudenza più recente", *Appalti&Contratti.it*, 18, Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 19/2020.

- saranno rimesse alla discrezionalità della stazione appaltante e potranno essere impugnate per le vie giudiziali nel termine breve di dieci giorni;
- oltre alle ipotesi dei segreti tecnici, dovranno includere all'interno dell'accesso c.d. "difensivo" le fattispecie contenute nell'art. 36, comma 4, lett. b) e tra cui rilevano le relazioni riservate della direzione lavori e del collaudatore. In tali casi, "grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi"¹⁷.

Con le nuove disposizioni, secondo il giudice pugliese, quindi, "il quadro che emerge è, per l'appunto, quello della pubblicizzazione integrale della gara pubblica e l'eradicazione, si spera definitiva di tutto il contenzioso sviluppatosi negli ultimi anni sulla, spesso strumentale, difesa del c.d. "know how" industriale e commerciale"¹⁸.

La breve analisi della disciplina sin qui svolta appare utile come chiave di lettura per quello che sarà sul punto il presente capitolo. Occorre rilevare che il presente lavoro è stato predisposto in una fase iniziale di attuazione della riforma. Restano da attendere gli sviluppi di ANAC, della giurisprudenza e dell'esperienza concreta che sicuramente porteranno ulteriori chiarimenti e potranno indicare al legislatore la necessità di apportare dei correttivi alle previsioni normative.

3. Attuare i nuovi regimi di trasparenza, digitalizzazione e qualificazione nel settore di rischio dei contratti pubblici. Il case study Galleria Nazionale dell'Umbria

L'applicazione dei nuovi regimi di trasparenza, digitalizzazione e qualificazione ha dato origine a un coacervo di problematiche proprio in ordine alle sue concrete modalità di attuazione.

In particolare, la Galleria Nazionale dell'Umbria (GNU), istituto autonomo del Ministero della Cultura, ha riscontrato questioni operative particolarmente critiche e ipotizzato alcune soluzioni:

- contraddittorietà nelle indicazioni fornite dall'ANAC e dal MIT. Secondo il MIT con parere n. 2196/2023 anche gli affidamenti infra 5.000 euro debbono avvenire esclusivamente mediante le PAD, mentre con il comunicato ANAC del 10/2024 viene chiarito che l'utilizzo della Piattaforma

¹⁷ Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 19/2020.

¹⁸ Sentenza TAR Puglia n. 1388/2023.

dei contratti pubblici (PCP) sarà disponibile anche per gli affidamenti infra 5.000 euro fino al 30 settembre 2024. Sempre ANAC è intervenuta nel giro di due settimane con veri e propri *revirement* in merito al requisito relativo alla disponibilità di una PAD ai fini della qualificazione. Secondo ANAC entro il 31 gennaio 2024, le stazioni appaltanti già qualificate dovevano comunicare la disponibilità della PAD, di proprietà o per il tramite di contratti di servizio con soggetti terzi. In caso di mancata comunicazione, la qualificazione ottenuta decadrà. Nella FAQ n. 8, inoltre, si specificava: “Il mero utilizzo di piattaforme di soggetti terzi (per es. acquisti mediante catalogo MEPA), in mancanza della disponibilità della stesse, non può ritenersi sufficiente ai fini della dimostrazione del requisito”. Successivamente ANAC ha modificato la FAQ n. 8 prevedendo che per disponibilità di PAD si intende anche la presenza di altra tipologia di contratto o altro titolo idoneo. A titolo esemplificativo, costituiscono titoli idonei di disponibilità della PAD: modulo di formale richiesta di utilizzo, modulo di adesione a un servizio messo a disposizione sulla base di regolamento regionale, possesso di credenziali idonee che consentano l’adesione al servizio mediante autenticazione. Infine, con il Comunicato del 31 gennaio, ANAC ha reso noto a tutte le PA che nel frattempo non avessero provveduto a inviare la comunicazione, che il requisito di disponibilità di una PAD certificata si intenderà positivamente accertato in qualunque momento attraverso il concreto utilizzo di almeno una piattaforma inclusa nel registro;

- il mancato acquisto di una PAD “centralizzata” del Ministero della Cultura. Le Direzioni generali interpellate hanno comunicato l’intendimento di non procedere all’acquisto di una PAD centralizzata per la gestione dell’intero ciclo degli appalti. Questo ha comportato per la GNU la necessità di inserire una voce di costo imprevista nel bilancio dell’ente, mentre per gli OE affidatari ciò ha determinato una proliferazione di diverse PAD, con la conseguente necessità di registrarsi su piattaforme differenti, nonostante il contraente finale rimanesse comunque unico, il Ministero della Cultura. Infine, ma non meno rilevante, la GNU ha ritenuto necessario considerare il fenomeno del *lock-in* ovvero che le decisioni prese nell’ambito della digitalizzazione potrebbero influenzare la futura flessibilità e la possibilità di adottare nuove soluzioni o tecnologie, evitando di rimanere eccessivamente vincolata a una particolare piattaforma o fornitore. Attualmente, nelle more dell’individuazione della PAD, si è optato quindi per l’utilizzo del MEPA e si sta esaminando la possibilità di acquisire una PAD prendendo in considerazione prima i preventivi di spesa raccolti in fase di indagine di mercato;

- problematiche nell'utilizzo della PAD e nella sua interazione con le nuove funzionalità della BDNcp di ANAC, in particolare le difficoltà hanno riguardato:
 - impossibilità di acquisire i CIG fino al 20 gennaio scorso attraverso la piattaforma MEPA a causa di ripetuti malfunzionamenti e interventi di aggiornamento e manutenzione del sistema che ha comportato la paralisi dell'attività amministrativa;
 - l'impasse dell'utilizzo dello SPID e della CIE. L'introduzione dell'obbligo di utilizzo di PAD ha posto il problema dell'impiego dello SPID e della CIE per l'accesso. In passato l'accesso al MEPA avveniva attraverso un ID costituito da una username e una password. A partire dal 1° gennaio, l'accesso alla PAD è consentito esclusivamente con ricezione di una one-time password (OTP) o inquadrando il QR Code. Questo ha creato difficoltà a tradurre operativamente sul MEPA un lavoro di tipo collegiale da parte dell'Ufficio, obbligando il Dirigente a essere presente per passaggi istruttori e preparatori. In primo luogo, ha comportato un rallentamento nelle procedure in quanto è stata richiesta la profilazione nella PAD di tutto il personale coinvolto a vario titolo nelle gare. In secondo luogo, l'accesso con SPID ha determinato l'associazione, in maniera inequivocabile, della singola gara alle persone fisiche che effettuavano l'accesso tramite smartphone e quindi una commistione di strumenti informatici che potrebbe non garantire la privacy e la sicurezza dei sistemi informatici dei funzionari pubblici che potrebbero essere violati da virus o malware;
 - informazioni ipotetiche o previsionali inserite nell'ANACform inviato alla BDNcp. Per poter avviare le trattative dirette o le procedure negoziate sul MEPA, il RUP deve acquisire in via preliminare il CIG attraverso l'"ANACform" e trasmetterlo contestualmente alla BDNcp. Non si comprende, però, il motivo per il quale il MEPA richieda di indicare prima dello svolgimento delle procedure di gara gli estremi dell'aggiudicazione (data di aggiudicazione, importo di aggiudicazione, soggetto affidatario) che ancora non è intervenuta, né consenta l'aggiornamento delle schede inviate alla BDNcp in una fase successiva con l'inserimento dei dati effettivi relativi all'aggiudicazione, all'esecuzione (quali per esempio le varianti) o alla mancata aggiudicazione. In tali casi la stazione appaltante ha indicato dei dati ipotetici o previsionali ma che non corrispondono a quelli effettivamente riportati nelle determine di affidamento al termine delle gare;
 - gli acquisti di modico valore al di sotto dei 5.000,00 euro. La GNU si è avvalsa della facoltà introdotta da ANAC con comunicato 10/2024

con cui l'Autorità ammette, fino al 30 settembre, l'utilizzo della Piattaforma contratti pubblici (PCP) nei casi di impossibilità o difficoltà di ricorso alla PAD.

Oltre a tali casi, la GNU ha utilizzato la PCP anche per l'effettuare micro-acquisti nell'ambito delle attività di ordinaria amministrazione. Questa scelta è stata fatta con l'obiettivo di semplificare le complessità burocratiche inizialmente riscontrate, come per esempio la richiesta da parte del MEPA di informazioni relative ai contratti collettivi, il DGUE o il costo della manodopera anche per acquisti di modica entità e considerando che alcuni OE hanno mostrato riluttanza nel registrarsi alle PAD per appalti di poche centinaia di euro.

Con tale cambio di rotta l'ANAC sembra aver preso atto di un problema adottando però una soluzione transitoria che non affronta in maniera definitiva la questione dei micro-affidamenti. Per questi sarebbe auspicabile richiedere solo informazioni strettamente necessarie per monitorarli con finalità di anticorruzione, escludendo invece quei dati che appesantiscono il complesso sistema di e-procurement;

- il rifiuto degli operatori economici extra-UE di dotarsi di SPID, di iscriversi alla PAD e di registrarsi in ANAC, con conseguente necessità di acquistare i medesimi beni attraverso i rivenditori italiani ma a un prezzo rincarato rispetto al costo di produzione;
- l'impossibilità di aggiornare o eliminare gli SmartCIG in ANAC. A decorrere dal 1° gennaio, l'acquisizione del CIG viene effettuata direttamente dalle PAD. Di conseguenza, come indicato da ANAC¹⁹ sono state modificate le condizioni di utilizzo del SIMOG ed è stato dismesso il servizio SmartCIG. Dopo un'iniziale impossibilità di accedere al servizio, l'ANAC ha successivamente comunicato che il sistema SmartCIG rimane attivo solo per consentire la visualizzazione di quelli già acquisiti. In merito a ciò, permangono non pochi problemi perché il sistema non consente più di modificare, aggiornare o eliminare gli SmartCIG, né consente l'inserimento nella PAD di quelli acquisiti con il precedente. In tal caso si è proceduto a rettificare le determinazioni e a richiedere nuovamente il CIG per concludere le procedure avviate;
- la difficoltà di procedere alla verifica dei requisiti mediante il sistema FVOE 2.0 di ANAC e di conseguenza ad aggiudicare gli appalti pubblici. Non si comprende perché per procedere alla verifica dei requisiti di cui agli artt. 94-95 del Codice dei contratti occorra l'autorizzazione

¹⁹ Delibera ANAC n. 582 del 13 dicembre 2023.

dell'OE. Inoltre, la piena interoperabilità del FVOE con le banche dati non appare ancora pienamente attuata. I documenti che devono essere inseriti nel FVOE 2.0 dall'OE sono molti di più di quelli indicati dagli allegati della delibera ANAC 262/2023. Inoltre, non si rinvencono nel FVOE 2.0 documenti di comprova obbligatori come l'accertamento delle violazioni non definitive, le verifiche di ottemperanza e i certificati dei carichi pendenti che devono essere richiesti con le modalità tradizionali:

- assenza di formazione. L'avvio della digitalizzazione avrebbe necessitato di una formazione appropriata per i funzionari e gli assistenti della Galleria. Permangono, quindi, molte zone d'ombra che potranno essere colmate solo con un'adeguata formazione programmata dal Ministero;
- mancata qualificazione. La GNU non ha ottenuto la qualificazione per svolgere le procedure di affidamento di lavori pubblici mentre ha ottenuto la qualificazione per i servizi e le forniture. Per evitare di paralizzare lo svolgimento delle procedure di gara sono stati presi contatti con la centrale di committenza Invitalia con la quale si concorderà la sottoscrizione di appositi disciplinari.

Con riferimento agli obblighi di pubblicazione, invece, si è potuto registrare il puntuale aggiornamento alle nuove norme del portale “Amministrazione trasparente” del Ministero della Cultura (PAT), acquisito a livello centrale. L'aggiornamento del PAT ha permesso a tutti gli istituti di adempiere in modo puntuale agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni, in conformità con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento. Inoltre, ha consentito la possibilità di implementare i moduli in modo “decentrato” attraverso la configurazione di referenti abilitati con specifici privilegi di accesso, quali “amministratore” e/o “compilatore” che sono stati destinatari di un percorso formativo di aggiornamento.

Nel complesso, la sensazione di fondo è apparsa subito quella di un complesso impianto che in pochi mesi potrà e dovrà essere perfezionabile ma già da subito appare apprezzabile nel suo slancio di evoluzione verso un sistema che tende a “superare definitivamente l'era della carta nelle gare pubbliche e negli appalti”²⁰. Nell'evoluzione dell'e-procurement, indubbiamente, un ruolo di primo piano lo gioca ANAC, ma chi garantisce che questo sia effettivamente e concretamente applicato sono le stazioni appaltanti chiamate a una vera e

²⁰ Cfr. ANAC, Autorità nazionale anticorruzione, Comunicato del 12 dicembre 2023: “Dal 1° gennaio appalto pubblico tutto in digitale: cosa cambia e come ci si deve preparare”, www.anticorruzione.it.

propria rivoluzione infrastrutturale e organizzativa. Inoltre, sarebbe auspicabile l'acquisto di una PAD unica per tutto il ministero implementata delle funzionalità che a oggi non sono rinvenibili nel MEPA (quali per es. gli avvisi di manifestazioni di interesse). Ciò garantirebbe un risparmio di spesa ma anche lo svolgimento di procedure di evidenza pubblica maggiormente concorrenziali.

4. Considerazioni finali

Dall'analisi sin qui condotta è possibile trarre alcune considerazioni conclusive.

Innanzitutto, appare condivisibile quanto affermato da ANAC, secondo cui “le nuove previsioni rappresentano una rivoluzione nel mondo della contrattualistica pubblica che, superata l'iniziale fase di necessario adeguamento, apporterà notevoli benefici in termini di semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione delle procedure, con evidente e apprezzabile risparmio di costi e tempi”²¹.

In questo quadro si avvertono alcune evidenze.

La prima: dalle considerazioni finora esposte emerge chiaramente che il successo della riforma e il relativo livello di attuazione dipenderà principalmente dall'implementazione e interazione del sistema di e-procurement da parte di ANAC e dal completo sviluppo delle funzionalità della piattaforma MEPA da parte di CONSIP, ma è altrettanto vero che le stazioni appaltanti sono chiamate a realizzare una vera e propria rivoluzione organizzativa in termini di rafforzamento delle risorse umane impiegate, di formazione e di disponibilità di infrastrutture necessarie.

La seconda strettamente connessa alla prima: le scarse dotazioni organiche nelle amministrazioni e il mancato investimento in formazione e infrastrutture digitali rappresentano alcuni degli elementi che svolgono oggi una funzione impeditiva, ossia di freno nell'attuazione della riforma introdotta dal Codice dei contratti pubblici. La transizione verso una piena trasparenza, digitalizzazione e qualificazione non può essere considerata alla stregua di un automatismo ma richiede un'infrastruttura digitale adeguata, un rafforzamento delle risorse umane interne e un'organizzazione formata e consapevole che solo così potrà attuare il processo di riforma in maniera efficace.

²¹ ANAC, Autorità nazionale anticorruzione, Comunicato del 10 gennaio 2024: “Indicazioni di carattere transitorio sull'applicazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici in materia di digitalizzazione degli affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro”, <https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-10-gennaio-2024>.

6. *La trasparenza amministrativa e gli obblighi di pubblicazione: less is more?*

di Federica Salvati*

“Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell’amministrazione dovrebbe essere di vetro”.

La celebre frase pronunciata da Filippo Turati oltre un secolo fa dinanzi alla Camera dei deputati ha sortito, probabilmente senza che lo stesso se ne rendesse pienamente conto, un effetto dirompente nel modo di pensare ed esercitare il potere amministrativo. Un auspicio, che, sotto forma di metafora, sottintendeva due esigenze che già all’epoca iniziavano, sia pure in forma embrionale, a farsi sentire: revisionare – riequilibrando, avvicinando e, come autorevolmente sostenuto, “colmando la fossa”¹ il rapporto tra istituzioni e cittadini, da intendersi non più soltanto “amministrati” e “governati”, ma come compartecipi al fluire dell’azione amministrativa in ossequio al principio di democrazia, e superare la secolare polarizzazione della sfera pubblica e privata, tramite lo scardinamento dell’imperante regola del segreto, che rappresentava – e ha continuato a rappresentare per i successivi decenni – lo strumento congeniale all’affermazione e rivendicazione della primazia del potere pubblico.

Trasformare l’amministrazione pubblica nella “casa di vetro” così plasticamente prefigurata da Turati comportava – e ha in effetti comportato – una totale e faticosa rivoluzione della disciplina, dell’organizzazione e del *modus operandi* della stessa, nella consapevolezza, man mano sempre più marcata, che le predette finalità potessero essere raggiunte tramite l’eliminazione di qualsivoglia opacità nell’esercizio dell’azione amministrativa che, soltanto se trasparente, intellegibile e, dunque, controllabile, avrebbe conferito ef-

* Avvocato, già iscritta all’Ordine degli avvocati di Rieti, specializzata in professioni legali, funzionario presso Ministero dell’Interno – Prefettura UTG di Rieti.

¹ Così M.S. Giannini (1986), *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna p. 202.

fettività al “governo del potere pubblico in pubblico”². La trasparenza, che affonda le radici in tale immagine, costituisce in realtà una conquista relativamente recente del diritto amministrativo, posto che la mancata menzione espressa nel dettato costituzionale e nelle fonti primarie l’ha relegata a lungo in una zona d’ombra, dalla quale emergeva soltanto per finalità meramente ancillari ad altri valori da sempre assunti a veri e propri principi generali della materia, tra cui, *in primis*, quelli di imparzialità e pubblicità.

Ciononostante, la trasparenza si è nel tempo affrancata e, in virtù della propria *vis expansiva*, ha acquisito centralità nell’intero sistema grazie a spinte interne e sovranazionali³ che ne hanno rivelato sia la portata assiologica, già da alcuni messa a fuoco⁴ prima del formale recepimento positivo, sia il fondamento costituzionale, trattandosi di un principio ritraibile da molteplici disposizioni, tra cui gli artt. 1, 2 e 3 Cost., quale valore indefettibile del principio democratico e di un’amministrazione pubblica in grado di favorire il pieno sviluppo della persona nella dimensione sociale; l’art. 21 Cost., in quanto condizione necessaria all’esercizio del diritto a informare e, soprattutto, a essere informato; gli artt. 28 e 54 Cost., costituendo la cartina di tornasole dell’adempimento da parte del pubblico funzionario del dovere di rendersi artefice di una “buona amministrazione”, semplificando, de-burocratizzando e dandone conto al cittadino⁵.

² N. Bobbio (1984), *Il futuro della democrazia. La difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Roma, p. 16, quale espressione efficacemente ripresa anche dall’ad. plen. n. 10 del 2020, nella parte in cui sancisce che “il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se è vero che la democrazia [...] è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale casa di vetro improntata a imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione” (punto 22.6).

³ *Ex multis*, art. 1 TUE, secondo cui le decisioni dell’Unione europea vanno “prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”; art. 15 TFUE, che parimenti prescrive che “al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione operano nel modo più trasparente possibile”; l’art. 41 della cd. Carta di Nizza, rubricato “Diritto a una buona amministrazione”, include tra le varie declinazioni “il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio” e, ancora, “il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale”, nonché “l’obbligo per l’amministrazione di motivare le proprie decisioni”.

⁴ Cons. Stato, Ad. gen., parere 19/02/1987, n. 7, in cui, sovvertendo per la prima volta il rapporto tra pubblicità e trasparenza, è la prima a essere strumentale alla seconda, e non viceversa, posto che è “la conoscibilità all’esterno dell’azione amministrativa (la cd. trasparenza dell’azione amministrativa) è destinata, appunto, a conseguirsi attraverso meccanismi di pubblicità”.

⁵ In proposito, si rimanda ad A. Patroni Griffi (2016), “Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni”, Forum

A fronte di tale evoluzione, la trasparenza è stata non soltanto formalmente recepita dal legislatore⁶, ma, non a caso, anche inserita tra i principi generali dell'attività amministrativa, come si evince dall'art. 1, comma 1, L. 7/8/1990, n. 241⁷, così acquisendo pari titolo e dignità di quei valori con cui un tempo si rapportava esclusivamente in termini di strumentalità.

Il passaggio successivo è stato compiuto dal d.lgs. 27/10/2009, n. 150, che, oltre ad aver definito per la prima volta la trasparenza come “accessibilità totale”, ne ha messo in luce una diversa e ulteriore finalità: da principio di garanzia di situazioni giuridiche soggettive e di buona amministrazione, essa viene delineata, in una rinnovata ottica servente, anche quale strumento di monitoraggio dell'azione amministrativa, “allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”⁸.

Con il d.lgs. 14/03/2013, n. 33, nella sua attuale veste, novellata, tra l'altro, dal d.lgs. 25/05/2016, n. 97, l'opera di progressiva apertura al dialogo tra amministrazione e privati, avviata nel 1990 con il regime di fruizione autorizzata dell'accesso documentale, e di affermazione del rapporto regola-eccezione tra pubblicità e segretezza, ha trovato piena consacrazione.

La trasparenza, definita dall'art. 1, d.lgs. 33/2013 come “accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni”, non è soltanto volta a “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” e ad attuare i restanti principi generali “nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali”, ma è altresì essa stessa “condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto a una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.

La libertà di accedere ai dati e ai documenti dell'amministrazione pubblica è garantita, secondo l'art. 2, comma 1, del medesimo decreto, “tramite gli istituti dell'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, infor-

di Quaderni costituzionali, nonché, sul fronte giurisprudenziale, alle sentenze n. 104/2006, 377/2007 e 310/2010, in cui la Corte costituzionale ha accordato espressamente alla trasparenza il rango di principio generale, di rilevanza costituzionale.

⁶ L. 11/02/2005, n. 15.

⁷ “L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario”.

⁸ V. versione originaria dell'art. 11, d.lgs. 150/2009, poi abrogato dal d.lgs. 14/03/2013, n. 33.

mazioni e dati concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione", che, integrandosi, consentono la fruibilità del patrimonio informativo e, dunque, il monitoraggio del relativo agire, attraverso la previsione di puntuali obblighi di pubblicazione, alcuni dei quali, ove disattesi, comportano le conseguenze in termini di responsabilità e sanzionatorie di cui agli artt. 46 e 47, e il correlato diritto di chiunque a conseguire le informazioni eventualmente non pubblicate.

Nell'attuale scenario, pertanto, gli obblighi di pubblicazione e l'accesso civico rappresentano gli strumenti privilegiati, rispettivamente in chiave proattiva e reattiva, di attuazione della trasparenza, che, a propria volta, non soltanto aspira a connettere la pubblica amministrazione e i cittadini e a "realizzare un controllo democratico sull'esercizio del potere pubblico"⁹, ma, nella sua più intima accezione di assenza di opacità¹⁰, funge anche da efficace misura di prevenzione dei fenomeni corruttivi¹¹, *lato sensu* intesi¹².

2. La dimensione proattiva della trasparenza: gli obblighi di pubblicazione

Le coordinate della trasparenza sono ritraibili dall'art. 3, d.lgs. 33/2013, a tenore del quale "tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiun-

⁹ A. Pajno (2015), "Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione", *Giustizia civile*, 2, pp. 213-246.

¹⁰ Già nel 1913, in *Other people's money*, L. Brandeis evidenziava il legame tra trasparenza e prevenzione della corruzione, con l'efficace espressione "sunlight is said to be the best of disinfectants".

¹¹ Si veda, in proposito, F. Merloni (2013), "La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. 33 del 2013", in B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, Maggioli, Rimini, secondo cui "la trasparenza sull'azione amministrativa diviene quindi un fondamentale mezzo per consentire l'emersione dei fenomeni corruttivi e per mantenere la giusta 'pressione' dei cittadini sul corretto e imparziale svolgimento dell'azione amministrativa (e sui comportamenti imparziali dei funzionari)". Sul fronte giurisprudenziale, si rimanda, inoltre, a Corte cost. 23 gennaio 2019, n. 20, in cui "la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione" (§. 4.1).

¹² I fenomeni corruttivi, volutamente al plurale, non indicano soltanto il *pactum sceleris* di rilevanza penale, ma si estendono a quel complesso di disfunzioni, riconducibili ai concetti di *administrative malpractice* e *maladministration*, che comprendono tutte quelle "situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati", come riportato nel Piano nazionale anticorruzione 2013 (par. 2.1, p. 13).

que ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7"¹³.

In tal modo, da un lato, è stata fissata la regola generale della pubblicità e della conoscibilità di tutto quel flusso informativo, concernente l'organizzazione e l'attività, che le pubbliche amministrazioni¹⁴ sono tenute a pubblicare e, dall'altro, sono state specularmente indicate le ipotesi eccezionali che ostano alla *disclosure* o ne limitano l'esercizio, ai sensi dell'art. 4 del medesimo decreto.

Sul fronte oggettivo, i contenuti da pubblicare obbligatoriamente, enumerati dagli artt. 12 e seguenti, sono articolati per ambiti tematici, quali "gli atti di carattere normativo e amministrativo generale", "l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni" (Capo II), "l'uso delle risorse pubbliche" (Capo III), "le prestazioni offerte e i servizi erogati" (Capo IV) e i "settori speciali" (Capo V).

A essi vanno aggiunti i dati, le informazioni e i documenti la cui pubblicazione è pretesa da fonti che nel tempo hanno direttamente interpolato il d.lgs.

¹³ Interessante è il passaggio contenuto nel saggio di A. Pajno, "Il principio di trasparenza", cit., in cui viene in rilievo il rapporto tra trasparenza, accessibilità e pubblicità e, in particolare, si pone l'interrogativo se "queste ultime siano sostanzialmente dei sinonimi della prima ovvero se, rispetto alla prima, abbiano un contenuto concettuale (e, per quanto riguarda la disciplina positiva, un contenuto precettivo) diverso". In via di prima approssimazione, l'autore pare propendere per la prima soluzione, poiché "sembrano muoversi tutte nello stesso ambito concettuale e valoriale, che è quello della realizzazione di un'amministrazione casa di vetro [...]: non vi è infatti trasparenza amministrativa senza accessibilità degli atti e delle informazioni, mentre la stessa trasparenza si risolve in una ragionata pubblicità di tali elementi". Andando più a fondo, tuttavia, lo stesso evidenzia che "la trasparenza non può essere ridotta a una sua forma (accessibilità o pubblicità), e che rispetto a queste essa ha necessariamente un contenuto più ampio [...] è sì conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ma è anche regola del procedimento e dell'organizzazione, valore immanente dell'ordinamento, strumento per evitare elusioni al principio di concorrenza e accordi illeciti o corruttivi [...]. L'accessibilità è "una modalità di realizzazione della trasparenza che affida al cittadino la ricerca e la selezione delle informazioni di cui ha bisogno [...], suppone un movimento del cittadino verso l'amministrazione, la quale deve limitarsi a consentire l'accesso e a mantenere riservate quelle informazioni e quei documenti necessari per la cura di interessi pubblici o privati". La pubblicità, è parimenti "una forma (o uno strumento) di realizzazione della trasparenza: in essa, tuttavia, l'iniziativa del potere pubblico precede e anticipa il movimento del cittadino poiché prescinde da qualunque sua iniziativa e consiste nella pubblicazione organizzata [...] e si risolve, in senso tecnico, in un obbligo per l'amministrazione che può essere generalizzato con riferimento a tutte le informazioni, o riguardare invece categorie più o meno ampie di esse".

¹⁴ Si rimanda all'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013 e smi, così come delineato dall'art. 11.

33/2013¹⁵ o che, pur non richiamando in maniera esplicita quest'ultimo, ne impongono parimenti la diffusione nel sito web istituzionale¹⁶, così ingenerando intuibili problemi di coordinamento tra discipline solo in apparenza slegate.

Si è, dunque, al cospetto di uno scenario complesso sul piano obiettivo, che impone alle pubbliche amministrazioni di intercettare gli obblighi di pubblicazione in fonti eterogenee e non sempre collegate e di dimenarsi in una vera e propria “giungla disordinata”¹⁷.

Quanto alle modalità operative, l'art. 9, comma 1, d.lgs. 33/2013, prescrive l'inserimento nella home page dei siti istituzionali di “un'apposita sezione denominata ‘Amministrazione trasparente’, al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente”.

La previsione di una sezione *ad hoc*, che non a caso va collocata nella pagina principale del sito web e, quindi, in maniera agevolmente distinguibile e intellegibile, persegue, a ben vedere, l'obiettivo di assicurare la piena accessibilità *sia dall'esterno*, consentendo ai cittadini la verifica e il monitoraggio dell'operato dell'amministrazione, *sia dall'interno*, scongiurando che il patrimonio conoscitivo resti una prerogativa esclusiva della memoria storica dei dipendenti-persone fisiche che prestano la propria attività nella e per la medesima amministrazione, per poi inevitabilmente andare a disperdersi a seguito della rotazione del personale e/o della cessazione del rapporto di lavoro.

Dalla lettura congiunta dell'Allegato A al d.lgs. 33/2013 e dell'Allegato 1 alla delibera ANAC 28 dicembre 2016, n. 1310, che ha integrato e implementato il primo tramite l'inserimento di inediti obblighi di pubblicazione, si evince come la sezione “Amministrazione trasparente” debba ripartirsi, a sua volta, in rigide sotto-sezioni di primo e secondo livello, le quali non possono essere modificate discrezionalmente dalle amministrazioni, né per denominazione, né per contenuti, ad esclusione della sotto-sezione residuale “Altri contenuti”, in cui è possibile far confluire eventuale materiale ulteriore rispetto a quello minimo prescritto.

¹⁵ Tra tali fonti è annoverabile, per esempio, la L. 160/2019 (legge di bilancio 2020) che ha modificato l'art. 19, d.lgs. 33/2013, esigendo la pubblicazione obbligatoria delle tracce e delle graduatorie dei concorsi pubblici, quali elementi aggiuntivi rispetto a quelli originari, che vanno a confluire nell'apposita sotto-sezione “Bandi di concorso” dell'amministrazione trasparente.

¹⁶ A titolo esemplificativo, il DL 76/2020, convertito con modificazioni con L. 120/2020, all'art. 12, c. 1, lett. a) impone alle pubbliche amministrazioni di misurare e pubblicare nella sezione “Amministrazione trasparente” i “tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese, comparandoli con i termini previsti dalla normativa vigente”, in tal modo integrando la portata precettiva dell'art. 2, L. 241/1990, ma senza alcuna menzione espressa del d.lgs. 33/2013.

¹⁷ Espressione coniata da V. Varone (2021), “La trasparenza fuori dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 tra giungla disordinata e universi paralleli”, *Federalismi.it*, 11.

L'effettività della conoscibilità è, inoltre, assistita da una serie di stringenti requisiti qualitativi, dal punto di vista sia grafico-contenutistico, essendo le amministrazioni pubbliche tenute a garantire "l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità" (art. 6, comma 1), sia tecnico-informatico, dovendo i dati, le informazioni e i documenti essere pubblicati "in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale" (art. 7)¹⁸ e senza che siano disposti "filtri e altre soluzioni atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione Amministrazione trasparente" (art. 9), sia, infine, cronologico, stante l'esigenza di assicurare la tempestività del caricamento e dell'aggiornamento dei contenuti e la permanenza per un lasso di tempo considerevole¹⁹.

Gli obblighi di pubblicazione non possono, pertanto, ritenersi adempiuti tramite la mera immissione online dei contenuti di cui agli art. 12 e seguenti e all'Allegato A del d.lgs. 33/2013, essendo necessario estendere l'indagine all'osservanza degli ulteriori requisiti qualitativi espressamente pretesi dal legislatore.

3. Est modus in rebus?

L'incessante proliferazione degli obblighi di pubblicazione a opera del d.lgs. 33/2013 e di fonti extra e spesso disarticolate, la rigidità delle modalità di immissione in rete del flusso informativo entro steccati formali predeter-

¹⁸ Come è stato osservato da F. Patroni Griffi (2013, "La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza", *Federalismi.it*, 8), la scelta del legislatore di applicare il regime di open data "consolida un nucleo duro, non comprimibile, di informazioni diffuse e rese disponibili in formato aperto, contribuendo così in modo significativo alla diffusione di questo approccio culturale (prima ancora che tecnologico o giuridico), anche semplicemente perché costringe tutte le amministrazioni a fare i conti con questo paradigma" e, inoltre, "proietta la stessa trasparenza amministrativa verso un nuovo paradigma, nel quale quest'ultima non è sempre, e solo, prodotta dalle amministrazioni (e direttamente fruita dai cittadini), ma sempre di più va configurandosi come frutto della elaborazione delle informazioni e dei dati resi disponibili dalle PA, posta in essere da soggetti terzi (associazioni no profit, istituzioni di ricerca, media, gli stessi partiti e movimenti politici ecc.), che si pongono come mediatori della trasparenza tra istituzioni e cittadini".

¹⁹ L'art. 8, c. 3, d.lgs. 33/2013 e smi, prevede difatti che i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria permangano nel sito web per un periodo di 5 anni "decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti".

minati dal legislatore e non adeguabili al contesto di riferimento, gli elevati standard di qualità del dato da diffondere e del suo contenitore, delineano un sistema che, pur tendendo alla trasparenza, appare paradossalmente complesso da decifrare e realizzare per le amministrazioni pubbliche e, di riflesso, di difficile comprensione e fruizione da parte dei cittadini.

Quanto al primo angolo di visuale, qual è quello delle amministrazioni pubbliche, lo sforzo loro richiesto per adempiere in maniera indiscriminata ai molteplici obblighi di pubblicazione rischia, tra l'altro, di amplificare oltremodo il divario tra enti di differente estensione e capacità, stante la difficoltà per quelli di ridotte dimensioni e privi delle necessarie risorse, umane e strumentali, di farvi fronte²⁰.

Non a caso, allo scopo di ovviare a tale limite, la semplificazione degli obblighi di pubblicazione figura tra gli obiettivi primari del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a tenore del quale “occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti”, come quelle in esame, che esigono la diffusione di numerosi atti non sempre giustificata da “effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini” e inutilmente gravosa “per gli uffici, soprattutto degli enti minori”²¹.

Al fine di realizzare l'auspicato alleggerimento degli obblighi di pubblicazione, il Piano nazionale anticorruzione 2022, approvato con la delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, nel ricordare efficacemente che “il ruolo di primo piano che il legislatore ha attribuito alla trasparenza si arricchisce oggi, a seguito dell'introduzione del PIAO, con il riconoscimento del suo concor-

²⁰ In occasione dell'indagine condotta presso l'amministrazione di appartenenza della scrivente, si è avuto modo di appurare come le difficoltà nell'adempiere agli obblighi di pubblicazione, in termini di selezione, pubblicazione e aggiornamento del flusso informativo, siano a ben vedere riscontrabili anche in realtà più ampie e strutturalmente complesse, in ragione di molteplici fattori, tra i quali la cronica mancanza di personale, che ha indotto, specie negli ultimi tempi, alla concentrazione di plurimi servizi in capo a un numero assai esiguo di dipendenti e alla difficoltà di ripartire adeguatamente attribuzioni differenti, così evitando inopportune commistioni di ruoli, nonché la percezione diffusa che gli obblighi di pubblicazione altro non siano che un mero adempimento di legge, di scarsa utilità pratica e, dunque, meritevoli di una ridotta considerazione rispetto alla corrente e più pressante attività lavorativa.

²¹ V. p. 73 del Piano nazionale di ripresa e resilienza – Sezione “Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione”, sub “Obiettivo”, in forza del quale la semplificazione degli obblighi di pubblicazione andrebbe attuata tramite un apposito intervento legislativo di semplificazione della materia e l'inserimento di un'unica piattaforma a opera dell'Autorità nazionale anticorruzione.

rere alla protezione e alla creazione di valore pubblico”²², stabilisce che “le amministrazioni che adottano il PIAO sono tenute a prevedere nella sezione anticorruzione una sotto-sezione dedicata alla programmazione della trasparenza”, che “è impostata come atto fondamentale, con il quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l’individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati nonché il sistema di monitoraggio sull’attuazione degli stessi”.

Il monitoraggio degli obblighi di pubblicazione diviene, pertanto, un momento essenziale dell’attività di programmazione, poiché consente, tra l’altro, di verificare l’adozione di misure organizzative per la selezione e il caricamento dei contenuti in Amministrazione trasparente, se siano stati individuati i responsabili dell’elaborazione, trasmissione e pubblicazione dei dati, adottati filtri che impediscano la ricerca e l’indicizzazione e, di riflesso, di misurare il “grado di rispondenza alle attese dell’amministrazione delle attività e dei servizi posti in essere dalla stessa”²³ e, quindi, di generare valore pubblico.

Oltre al profilo programmatico, il PNA 2022 reca altresì indicazioni volte alla semplificazione e alla riduzione degli oneri di trasparenza in capo alle amministrazioni pubbliche, con riferimento sia a settori speciali²⁴, sia, in generale, alle realtà di minore entità, alle quali l’Allegato 4 dedica una serie di misure riguardanti tanto le modalità e le tempistiche di immissione in rete del materiale informativo, quanto il contenuto di specifici obblighi.

Quanto alle prime, è difatti possibile assolvere agli obblighi di trasparenza mediante un collegamento ipertestuale ad altro sito istituzionale che già contenga i dati da diffondere, nell’ipotesi di un Comune con popolazione inferiore a 15.000 abitanti che abbia aderito a un’Unione ex art. 32 TUEL o si sia rivolto a una centrale unica di committenza nell’ambito di procedure di evidenza pubblica, ovvero, qualora si tratti di contenuti che i Comuni con

²² Il PNA 2022 aderisce a una “nozione ampia di valore pubblico, inteso come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio”, il quale “non va limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili ma comprensivo anche di quelli socio-economici, che ha diverse sfaccettature e copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo” (p. 23).

²³ In questi termini, p. 45 del PNA 2022.

²⁴ A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, il PNA 2022 prevede che “laddove atti, dati e informazioni relativi al PNRR, da pubblicare secondo le indicazioni della RGS, rientrino in quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013, l’Autorità ritiene che gli obblighi stabiliti in tale ultimo decreto possano essere assolti dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi, inserendo, nella corrispondente sotto-sezione ‘Amministrazione trasparente’, un link che rinvia alla predetta sezione dedicata all’attuazione delle misure del PNRR” (p. 118).

meno di 5.000 abitanti sono tenuti a pubblicare sia nell'Amministrazione trasparente, sia all'Albo pretorio online, l'adempimento può avvenire tramite un rimando diretto a un'apposita sezione di quest'ultimo.

Laddove, in difetto dell'espressa previsione di una data, la pubblicazione e l'aggiornamento del contenuto informativo debbano avvenire tempestivamente ai sensi dell'art. 8, c. 1 e 2, d.lgs. 33/2013, è inoltre rimessa ai Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la facoltà di "interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità", i quali "vanno indicati nella sezione del PTPCT dedicata alla trasparenza e tendenzialmente non devono superare il semestre"²⁵.

Quanto al secondo, si assiste a uno snellimento del contenuto di specifici obblighi, tra i quali quello in tema di organizzazione di cui all'art. 13, c. 1, lett. a-d, d.lgs. 33/2013, che i Comuni fino a 15.000 abitanti possono assolvere mediante la pubblicazione di un organigramma semplificato, o quello previsto dall'art. 14, c. 1, lett. f, essendo oggi consentito alle Unioni e Convenzioni di Comuni con il medesimo bacino demografico di evitare la diffusione dei dati reddituali e patrimoniali dei titolari di incarichi politici²⁶.

Quanto al secondo angolo di visuale, qual è quello dei cittadini, l'ipertrofia di dati oggetto di pubblicazione obbligatoria rischia di porli in condizione di non rintracciare, nel ginepraio di informazioni, quelle che effettivamente occorrono o che li hanno determinati alla ricerca, ovvero di non comprenderne adeguatamente il significato e gli effetti, così generando disorientamento²⁷.

Tali rischi divengono, poi, ancora più evidenti al cospetto di un'utenza poco avvezzata all'uso degli strumenti informatici²⁸, con la conseguente

²⁵ V. tabella n. 1, Allegato 4, PNA 2022.

²⁶ V. tabelle 1 e 3, Allegato 4, PNA 2022.

²⁷ "La trasparenza, a ben vedere, può produrre opacità (vale a dire limitare, o comunque non favorire l'effettiva conoscenza), in modi diversi, secondo dinamiche diverse. Può determinare disorientamento, frutto dell'eccesso di informazioni: un'opacità per confusione. L'informazione utile, interessante, è resa disponibile, ma è difficilmente compresa nella sua portata perché inframezzata a numerosi elementi privi di interesse". Così, E. Carloni (2009), "La casa di vetro e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa", *Diritto pubblico*, 3, p. 24.

Si rimanda altresì a G. Gardini (2017), "Il paradosso della trasparenza in Italia: l'arte di rendere oscure le cose semplici", *Federalismi.it*, 11.

²⁸ Indicativo è, in proposito, il Rapporto DESI 2021 (Indice dell'economia e delle società digitali), che colloca l'Italia al ventesimo posto tra gli Stati UE con competenze digitali, specie per quanto riguarda l'uso dei servizi informativi da parte dei cittadini: soltanto il 42% delle persone di età compresa tra 16 e 74 ha competenze di base, rispetto al 56% rilevato a livello europeo, e solo il 22% possiede competenze superiori a quelle di base, rispetto al 31% riscontrato in UE.

emersione di ulteriori e inedite “asimmetrie informative tra connessi e non”, in grado di determinare, in una sorta di circolo vizioso, “nuovi limiti alla stessa trasparenza”²⁹.

In altre parole, la pretesa della diffusione di una mole eccessiva di dati, più o meno congiunta a limiti (culturali, socio-economici, anagrafici ecc.) della cittadinanza, complica il soddisfacimento del bisogno di conoscenza e preclude il raggiungimento di uno dei principali obiettivi della trasparenza, qual è il controllo dell’azione amministrativa, come dimostra, tra l’altro, la mancanza di un rapporto di proporzionalità diretta tra l’inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione, in base ai requisiti qualitativi di cui all’art. 6, d.lgs. 33/2013, e un esercizio significativo dell’accesso civico³⁰.

²⁹ E. Carloni, “La casa di vetro e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa”, cit., p. 25.

³⁰ La citata indagine, condotta presso l’amministrazione di appartenenza della scrivente, ha difatti svelato come all’incompletezza o al difetto di attualità del patrimonio informativo pubblicato nella sezione “Amministrazione trasparente” non faccia necessariamente da contraltare la presentazione di istanze di accesso civico c.d. “semplice”, ai sensi dell’art. 5, c. 1, d.lgs. 33/2013, a causa di plurime ragioni, tra le quali:

- la scarsa sensibilità della generalità dei consociati verso lo strumento in questione e, soprattutto, le potenzialità del medesimo, nonché l’esigua conoscenza della relativa normativa e, di conseguenza, la limitata consapevolezza delle peculiarità di tale tipologia rispetto al più noto accesso c.d. “documentale”, che, pur esigendo ben più stringenti requisiti soggettivi e motivazionali, è stato ormai metabolizzato, anche in virtù del maggior lasso di tempo trascorso dalla sua introduzione;
- un limite di natura culturale, connesso al primo esaminato, essendo l’accesso civico un istituto congeniato in altri sistemi giuridici, con un differente background storico, innestato in tempi recenti nell’ordinamento italiano e, per questo, di difficile e/o lenta comprensione, al punto che dalla prima indagine sulla trasparenza nella pubblica amministrazione connessa all’impiego della rete, condotta dall’Osservatorio Socialis e presentata al Forum PA nel 2015, è risultato che soltanto il 15% degli intervistati ha dichiarato di aver sentito parlare dell’istituto dell’accesso civico;
- un ostacolo di carattere sociale, da ravvisare nella radicata sfiducia della collettività nei confronti le istituzioni pubbliche e nel preconetto dell’oscurità e dell’impenetrabilità del loro operato e, dunque, nella ritrosia verso quegli strumenti volti a favorire il dialogo, come ha rivelato l’indagine commissionata dal Laboratorio Futuro – Istituto Toniolo a IPSOS nel 2022, secondo cui, al quesito “Quanta fiducia ha nella pubblica amministrazione?”, su una scala da 1 a 10, il 21% degli intervistati ha assegnato un valore pari a 5, il 23% un valore pari a 6 e soltanto il 17% un valore pari a 7.

4. Quali prospettive?

La mission che si propone il PNRR e le indicazioni contenute nel PNA di recente approvazione svelano che la dimensione proattiva della trasparenza amministrativa sia ancora in via di definizione.

L'unico punto di convergenza, verso cui nel tempo si è acquisita una diffusa consapevolezza, è che le amministrazioni pubbliche sono schiacciate dal peso insostenibile dell'eccesso dei dati da pubblicare, da cui deriva l'evidente difficoltà di stare al passo con i relativi adempimenti³¹.

Apprezzabile è, pertanto, la spinta impressa dai predetti strumenti di pianificazione verso la diversificazione e la contestualizzazione degli obblighi di pubblicazione in base alle dimensioni e caratteristiche del contesto istituzionale di riferimento³², sui cui sviluppi occorrerà attendere il concreto recepimento del PNA 2022 da parte delle singole amministrazioni.

Meno convincente, soprattutto in ordine alle concrete modalità di attuazione e ai possibili risvolti, è la strategia di semplificazione indicata dal PNRR, qual è quella di introdurre, a cura di ANAC, una non meglio specificata piattaforma unitaria, deputata a soppiantare i sistemi delle singole amministrazioni, ad alleggerirne gli obblighi di pubblicazione e ad assicurare un unico accesso alle informazioni pubbliche.

Viene in tal modo proposta una *reductio ad unum* delle varie piattaforme, finora gestite autonomamente dalle amministrazioni, e “la sostituzione di un meccanismo ormai rodato con uno tutto da costruire”³³, di cui, a oggi, non

³¹ Cfr. F. Cacciatore, F. Di Mascio, A. Natalini (2017), “La trasparenza proattiva in Italia: meccanismi causali e dinamiche di contesto”, *Riv. it. pol. pubbl.*, 1, p. 49, che, sulla base ai dati forniti da ANAC nelle relazioni annuali al Parlamento, hanno evidenziato l'esiguità del tasso di pubblicazione in Amministrazione trasparente (che nei Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri è pari al 21% per i dati relativi all'organizzazione, al 36% sulle consulenze e al 43% sui contratti pubblici), e imputato l'impreciso e/o carente adempimento alla ridotta digitalizzazione delle amministrazioni, alla scarsità delle risorse umane e strumentali e a un investimento in termini di formazione del personale.

³² Diversificazione, in realtà, auspicata già da un decennio da ANAC, come testimonia il *Rapporto sul primo anno di attuazione della L. 6 novembre 2012, n. 190*, risalente al dicembre 2013, in cui veniva evidenziata l'esigenza di semplificare gli obblighi di pubblicazione di differenziarli per tipologia di amministrazione, in relazione alla dimensione e alle peculiarità delle stesse.

³³ In questi termini, E. Carloni (2021), “Passi indietro su anticorruzione e trasparenza? Considerazioni a margine del PNRR e del decreto PA”, *orizzontideldirittopub.com*, secondo cui “in un Paese così opaco e denso di norme, alcune delle quali davvero criminogene, colpisce questa individuazione del nemico interno nella stessa anticorruzione, nella stessa trasparenza. Né convince la soluzione prospettata sul fronte della trasparenza, di riduzione dello stock di informazioni disponibili e di concentrazione dei dati in un portale unitario ge-

sono stati chiariti né i contorni, né i contenuti, né, tantomeno, le modalità di immissione e coordinamento dei dati da parte di istituzioni assai differenti.

Occorrerà, pertanto, aspettare indicazioni operative sul portale unico della trasparenza così prefigurato e la relativa messa in opera, per saggiarne l'effettiva capacità di semplificazione tanto per le amministrazioni tenute a utilizzarlo in sostituzione dei portali istituzionali, quanto per i cittadini che vi faranno ricorso per soddisfare il proprio bisogno di conoscenza.

stato dall'ANAC [...] e, mentre convince ancora meno l'idea di assicurare più trasparenza con meno trasparenza, pare contraddittorio concentrare in un'unica sede le informazioni di circa dodicimila soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione e così voler proteggere il cittadino dall'opacità per confusione di cui soffrirebbe nell'accedere al sito della sua amministrazione”.

Quarta parte
Etica pubblica e codici di comportamento

*1. Contributo dalle scienze sociali
per una transizione organizzativa
dalla compliance all'impegno etico.
Inquadramento e proposte per un ente di ricerca*

di Angela Leonetti*

1. Etica e legalità

Nel linguaggio corrente che gravita intorno alla prevenzione della corruzione, dove termini come etica, legalità, integrità, correttezza, imparzialità, trasparenza compaiono liberamente citato e variamente combinato, non appare chiaro quale sia il rapporto che tra di essi intercorre e, in alcuni casi, quali siano i confini. Ciò non pone problemi finché se ne parla in astratto, anzi, sollevare la questione può sembrare persino ozioso: etica, integrità e correttezza, in particolare, sono spesso utilizzate come se appartenessero al regno dell'intuizione o dei postulati e pertanto non necessitassero di dimostrazioni né di esempi. Li citiamo come se il loro significato e le loro implicazioni fossero scontati, tuttavia, quando arriva il momento di progettare percorsi di formazione o sensibilizzazione i cui contenuti promuovano una "cultura etica" o "della legalità" o "dell'integrità", la tentazione di impostare programmi finalizzati quasi esclusivamente all'illustrazione di norme e regolamenti rimane forte, dal momento che una formazione di questo tipo si basa su contenuti ben individuati e condivisi¹.

Promuovere l'etica nel settore pubblico vuol dire accedere a una dimensione organizzativa dinamica (in continua evoluzione) che individua e incorag-

* Dipendente di ruolo dell'Istituto nazionale di statistica, inquadrata nel profilo professionale di tecnologo; svolge attività di supporto al Responsabile anticorruzione e trasparenza con riferimento al monitoraggio sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, sull'esercizio del diritto di accesso e sulle iniziative di attuazione dell'etica. Il presente capitolo costituisce un parziale rielaborato della relazione di project work prodotta dall'autrice a conclusione del Master di II livello "EXPACT", ed. 2021-2022, erogato dall'Università degli Studi di Perugia.

¹ A tal proposito, come noto, ANAC si è espressa con chiarezza nel PNA 2019 (cap. 2 "PTPCT e formazione").

gia determinati atteggiamenti e comportamenti non scritti né prescrivibili (in quanto ulteriori rispetto a quelli già previsti dalle norme)² che pure risultano rilevanti a fini di prevenzione della corruzione e della c.d. *maladministration*.

Ciò pone più di una sfida sul piano organizzativo nel momento in cui una pubblica amministrazione voglia affiancare all'adozione di atti formali a vario titolo previsti (da norme, regolamenti, standard, codici ecc.) l'avvio di un percorso di maturazione etica rivolto al proprio personale. Si tratterà infatti – in un contesto già fortemente normato – di provare a fornire strumenti che aiutino a tollerare l'incertezza, permettano di identificare correttamente il quesito etico che minaccia la compliance in una determinata situazione, e rafforzino la fiducia dei singoli nella propria capacità di operare scelte corrette in assenza di prescrizioni specifiche.

Una cultura organizzativa ad approccio etico è quindi quel tessuto di elementi anche intangibili che, oltre a indirizzare il singolo verso l'osservanza della legge (compliance), è altresì in grado di supportarlo alimentando (anche attraverso programmi di formazione e sensibilizzazione) una postura complessiva che lo renda capace, fra l'altro:

- di cogliere il senso e la finalità delle norme e dei regolamenti che è chiamato a rispettare;
- di vedere la propria attività lavorativa come immersa in una rete di connessioni³ e di percepirne quindi con tempestività l'impatto sul contesto;
- di trasformare in volontà deliberata il dovere di perseguire l'interesse pubblico più del proprio;
- di tollerare un certo grado di incertezza, dato dallo spazio che può crearsi fra la disposizione normativa e la realtà del caso concreto;
- di acquisire familiarità e simpatizzare con la dimensione della scelta⁴, nei limiti delle proprie competenze e del proprio ruolo.

² Se accettiamo l'assunto in base al quale l'etica sarebbe "l'obbedienza a ciò che non è esigibile per legge" ("Ethics is obedience to the unenforceable", frase attribuita a John Fletcher Moulton).

³ Si veda quanto osservato da M.G. Pacilli, F. Spaccatini e L. Giovannelli a proposito di un'etica pubblica come etica della cura, ossia (anche) dell'interdipendenza (2022, "Quale relazione fra mascolinità tradizionale e corruzione? Una prospettiva psicosociale", *Etica Pubblica*, 1, numero speciale *Genere e corruzione*, pp. 54-67).

⁴ Formare in senso etico significa educare a "un modo corretto di affrontare i problemi di scelta e i rapporti interpersonali [...] quello che conta è la prospettiva etica, ovvero il modo d'inquadrare e risolvere i problemi, inserendo i principi morali negli atti di scelta" (*L'azione del management per la formazione di una cultura etica nell'impresa*, materiale didattico dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", privo di indicazioni sull'autore).

2. Etica per la prevenzione della corruzione: stato dell'arte in ISTAT

Con delibera n. 177/2020, come noto, ANAC ha adottato le “Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche”, nella duplice consapevolezza sia dell'importanza dei Codici interni come misure di prevenzione della corruzione che del modo in cui le amministrazioni li avevano fino a quel momento recepiti (e della conseguente necessità di fornire chiarimenti e indicazioni più approfondite e dettagliate)⁵.

In ottemperanza a tali Linee guida, con delibera n. 755/2020 l'Istituto nazionale di statistica ha costituito una “task force interdisciplinare avente il compito di procedere alla revisione, integrazione e aggiornamento delle disposizioni contenute nel vigente Codice di comportamento”. La proposta di aggiornamento elaborata dalla task force in aderenza ai principi, ai contenuti, ai criteri di redazione e a tutte le fasi dell'iter di approvazione indicati nelle Linee guida ANAC, è stata adottata con deliberazione del Consiglio di istituto il 29 luglio 2022, e il testo definitivo approvato è stato pubblicato su “Amministrazione trasparente”.

Successivamente all'adozione del nuovo Codice di comportamento, l'Istituto, coerente con le raccomandazioni contenute nella delibera ANAC del 2020⁶, ha avviato un percorso di formazione ricorrente dedicato ai contenuti del codice; al momento della stesura del presente capitolo sono stati organizzati ed erogati tre webinar rivolti a tutto il personale⁷, della durata di mezza giornata ciascuno. In tutti e tre i webinar sono state proposte riflessioni che fossero di stimolo per il superamento di un approccio basato sulla sola compliance. Già prima dell'adozione del nuovo codice, peraltro, nel mese di novembre 2021, vale a dire poco dopo che l'ISTAT aveva ottenuto la certificazione UNI EN ISO 37001:2016⁸, era stato erogato al personale

⁵ “Per quanto riguarda i codici di amministrazione essi, a oggi, risultano generalmente adottati. Tuttavia, la tendenza è stata fin da subito quella di emanare codici di comportamento meramente riproduttivi del codice generale. Salvo buone pratiche rilevate, non risulta cioè svolto quel lavoro richiesto di integrazione e specificazione dei doveri minimi posti dal DPR n. 62 del 2013”.

⁶ “Comunicare i contenuti del codice e aumentare nei destinatari la consapevolezza delle disposizioni in esso contenute, attraverso una formazione costante, è parte di una strategia complessiva in materia di integrità che le amministrazioni dovrebbero attuare per assicurare che il dipendente pubblico sia posto nella condizione di affrontare le questioni etiche che insorgono nello svolgimento delle funzioni affidate” (*Linee guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, p. 32).

⁷ In data 7/11/2022, 15/3/2023 e 14/11/2023.

⁸ Si veda più avanti.

un webinar dedicato alla prevenzione della corruzione per il miglioramento organizzativo, contenente nel programma anche una sintetica presentazione dei costrutti di “zona grigia” e di “triangolo della frode”⁹.

L’ISTAT è impegnato da tempo in questo campo anche a livello internazionale, poiché dal mese di dicembre 2020 è rappresentato nel Task Team on Ethical Leadership (a sua volta inserito nel Capabilities and Communication Group) costituito nell’ambito delle numerose iniziative portate avanti dall’UNECE per la c.d. “modernizzazione” delle organizzazioni nazionali che si occupano di statistica ufficiale nei rispettivi Paesi. L’attività del team ha incluso, in particolare, la somministrazione di un sondaggio preliminare e di due successive survey volte a esplorare lo stato di consapevolezza e avanzamento dei Paesi rispondenti in materia di etica, con conseguente analisi dei risultati; il Task Team ha inoltre organizzato un Workshop on Ethics in Modern Statistical Organisations che si è svolto a Ginevra il 26 e 27 marzo 2024, mentre nella riunione conclusiva che ha avuto luogo il 28 marzo sono stati definiti i contenuti di un *Reference Book on Ethics for Modern Statistical Organisations* che dovrà essere realizzato entro la fine del 2024.

Nella pianificazione strategica prevista dai PIAO ISTAT per i trienni 2023-2025 e 2024-2026 è stato inoltre inserito uno specifico Programma (PG12) relativo a “Promozione e rafforzamento dell’etica nelle aree dell’Istituto maggiormente esposte al rischio di corruzione”, nell’ambito della linea di indirizzo L9 – “Consolidare il sistema di prevenzione della corruzione per il rafforzamento della cultura dell’integrità e dell’accessibilità”¹⁰.

Infine il Consiglio di istituto, nella seduta del 27 luglio 2023, ha adottato il nuovo Disciplinare recante “Protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione e delle disposizioni normative nazionali. Procedura per la presentazione e gestione delle segnalazioni interne all’ISTAT”, il quale ha recepito le disposizioni del d.lgs. 24/2023 innovando in modo significativo il precedente disciplinare approvato nel 2016.

3. L’adozione di una policy per la prevenzione della corruzione

Il 28 luglio 2021 il Sistema di prevenzione della corruzione dell’Istituto nazionale di statistica ha ottenuto la certificazione di conformità allo standard UNI EN ISO 37001:2016, norma tecnica raccomandata ai fini di una gestione ottimale del rischio corruttivo nelle società e negli enti pubblici. Dopo di allora,

⁹ Cfr. approfondimento al par. 5.

¹⁰ <https://www.istat.it/it/amministrazione-trasparente/performance>.

l'Istituto ha superato con successo due audit di sorveglianza. Il 27 luglio 2024 il certificato giungerà a scadenza e contestualmente l'ISTAT dovrà affrontare l'audit per il rinnovo; quest'ultimo richiede, fra l'altro, la adozione di una "Dichiarazione di impegno per la prevenzione della corruzione"¹¹ con relativa sottoscrizione da parte dei dirigenti dell'Istituto, nell'ambito di un programma di sensibilizzazione e formazione che agevoli un effettivo progresso etico¹².

Coerentemente, la "Dichiarazione di impegno per la prevenzione della corruzione in ISTAT", approvata dal Consiglio di istituto in data 8 giugno 2023, è stata redatta in forma di documento programmatico che "dovrà essere portato a conoscenza di tutto il personale, nonché di coloro che intrattengono rapporti con l'Istituto, che, a seconda del proprio ruolo e delle proprie attività, dovranno uniformarsi a esso, aderendo, anche formalmente, alle indicazioni ivi contenute, previa un'attività strutturata di diffusione, formazione e sensibilizzazione"¹³.

I contenuti della dichiarazione evidenziano come la stessa si fondi sui seguenti capisaldi:

- la costruzione e/o il rafforzamento di una cultura organizzativa ad approccio etico proattivo e non soltanto reattivo (ossia basato sull'evitamento di sanzioni), in ogni caso coerente con le disposizioni di legge e ispirato agli standard maggiormente riconosciuti in materia a livello internazionale;
- gli elementi principali della strategia di prevenzione della corruzione adottata dall'Istituto:
 - sistema di gestione dei rischi di corruzione;
 - prescrizioni contenute nel nuovo Codice di comportamento;
 - percorsi di sensibilizzazione e formazione, di natura sia generale sia specialistica, rivolti al personale sui temi dell'etica e della legalità.

4. Dalla compliance all'impostazione di un programma di sensibilizzazione etica: aspetti organizzativi e psicosociali di interesse

Come già accennato, in ISTAT la formazione in materia di etica – intendendo con ciò la formazione obbligatoria ulteriore rispetto a quella teorico-tecnica strettamente attinente al ciclo di prevenzione della corruzione e

¹¹ Linea guida applicativa sulla norma UNI ISO 37001:2016 per la prevenzione della corruzione, punti 5.1 (Leadership e impegno) e 5.2 (Politica per la prevenzione della corruzione), I Quaderni di Conformà, 10, 2018.

¹² Così infatti si esprime la Linea guida, al punto 7.3 (Consapevolezza e formazione).

¹³ Dalla Nota di accompagnamento alla Dichiarazione di impegno redatta dalla Funzione di conformità UNI EN ISO 37001:2016 per il Consiglio di istituto.

attuazione della trasparenza – ha preso l’avvio con i webinar dedicati alle disposizioni del nuovo Codice di comportamento, ed è stata erogata con modalità nel complesso tradizionali (interventi di relatori in sincrono, su piattaforma Teams, rivolti a tutti i dipendenti).

La lettura delle relazioni del RPCT per gli anni 2022 e 2023¹⁴ – nello spazio dedicato alla misura della formazione – permette di inferire come la partecipazione dei dipendenti sia passata da poco più del 4% in occasione del primo webinar sul nuovo Codice di comportamento a meno dell’1% per il webinar svoltosi a novembre 2023; si legge inoltre che “La selezione dei destinatari avviene, in genere, sulla base di autocandidatura (approvata con successivo iter da parte dei superiori gerarchici); si registra una minore affluenza del personale dirigenziale”.

Anche se tale tipo di formazione è rivolto a tutti i dipendenti, pertanto, la partecipazione è su base volontaria e prevede un iter di approvazione gerarchica per potersi tradurre in partecipazione effettiva. Inoltre, l’Istituto si trova attualmente a dover/voler costruire un programma di sensibilizzazione che coinvolga i dirigenti nella sottoscrizione della policy in un clima organizzativo che ha già visto una partecipazione dirigenziale agli eventi di formazione sul Codice di comportamento piuttosto ridotta.

Lo strumento del webinar in sincrono si è rivelato indubbiamente efficace per informare e aggiornare colleghi e dirigenti sugli adempimenti di legge, nonché per fornire istruzioni operative ed elementi di risoluzione dei problemi ai referenti e ai colleghi effettivamente impegnati in questo settore per conto delle strutture di appartenenza. Si tratta di una formula, tuttavia, che poco rivela circa la qualità della partecipazione, in quanto quest’ultima può essere interrotta a più riprese per ragioni di lavoro, o risultare del tutto apparente. Se l’intento è quello di superare una logica di mero rispetto degli obblighi di legge, la formula del webinar può quindi non essere sufficientemente attraente e incentivante, oltre a presentarsi, per sua natura, abbastanza passiva nella fruizione.

Sembrerebbe quindi arrivato il momento in cui, se si vuole procedere oltre la compliance, occorre prendere in considerazione l’opportunità di impostare percorsi di formazione/sensibilizzazione che agevolino l’ascolto e il confronto, facciano emergere i fattori ostacolanti (fra gli altri, il culto della certezza giuridica e il conseguente evitamento del rischio legato alla scelta e all’esercizio della responsabilità dirigenziale) e sappiano stimolare una vera e propria “domanda” di etica.

¹⁴ <https://www.istat.it/it/amministrazione-trasparente/altri-contenuti/prevenzione-della-corruzione>.

Tali percorsi di formazione dovrebbero inoltre:

- fondarsi su presupposti consapevoli (parlare di “etica organizzativa”, senza circoscriverne il perimetro per le finalità che ci si ripropone, vuol dire tutto e niente);
- avere sufficiente conoscenza del target (i destinatari);
- selezionare in base al target, e all’approccio ritenuto idoneo, gli strumenti e i contenuti formativi più adatti;
- essere realizzati per mezzo di azioni molto circoscritte, sostenibili e riproposte nel tempo.

4.1. Attenzione adeguata alle dinamiche individuali e ai destinatari interni (target)

Con riferimento alle dinamiche individuali inevitabilmente sollecitate da un programma di sviluppo etico all’interno di un’organizzazione, riteniamo utili per la progettazione i seguenti assunti di partenza:

- la scelta degli individui di agire in modo non etico dipende “da un’interazione complessa di variabili – da individuare caso per caso – di tipo psicologico, sociale e contestuale” e non da una loro ipotetica immoralità strutturale, caratteriale¹⁵;
- “le persone concepiscono spesso la moralità come una dimensione intangibile e idealizzata e tuttavia, quando si ritrovano a violare standard etici, lo fanno in maniera concreta. Le violazioni etiche sono percepite come incidenti isolati o mali minori a causa del divario fra la moralità idealizzata e le condotte immorali effettive e concrete”¹⁶;
- in letteratura sono stati individuati meccanismi psicologici attraverso i quali i comportamenti non etici vengono giustificati e normalizzati per ridurre quella che è stata definita “dissonanza etica” fra la propria autoimmagine e le proprie azioni. Diffondere tra il personale anche la conoscenza tali meccanismi di elusione può aumentare la consapevolezza delle implicazioni etiche di scelte e comportamenti¹⁷;

¹⁵ M.G. Pacilli, F. Spaccatini, L. Giovannelli (2019), “Unethical behaviour in organizational settings: a socio-psychological perspective”, in E. Carloni, D. Paoletti (eds.), *Preventing corruption through administrative measures*, Morlacchi, Perugia, pp. 260-261. La traduzione dall’inglese è dell’autrice. Peraltro, un presupposto del genere è alla base del famoso “triangolo della frode” di Donald Cressey su cui ci soffermeremo più avanti (*Other People’s Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*, Free Press, Glencoe, 1953).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

“Accanto a questi processi cognitivi, numerosi studi hanno fornito prove del ruolo primario delle emozioni nell’alimentare processi di disingaggio morale sul luogo di lavoro. [...] quando un dipendente percepisce come stressanti le condizioni di lavoro, è probabile che tale percezione possa indurlo a vari comportamenti non consoni. In questo tipo di situazione il comportamento non etico diventa un modo disfunzionale per provare a far fronte a stati emotivi spiacevoli e problematici come i carichi di lavoro eccessivi, la carenza di informazioni necessarie per il corretto espletamento delle proprie mansioni, la mancanza di risorse, il conflitto con i superiori o i colleghi, la sensazione di non avere sufficiente autonomia o ricevere sufficiente sostegno all’interno dell’organizzazione. [...] Più le persone sperimentano emozioni negative che interferiscono con la loro performance, più tendono a giustificare i propri comportamenti devianti”¹⁸.

Un indicatore di miglioramento etico, inteso come superamento della mera compliance, può essere rappresentato dal grado di diffusione, tra il personale di ogni livello, della consapevolezza agire per “volere” al posto di un agire per “dovere” o costrizione. È importante comprendere che ciò che è obbligatorio può al tempo stesso essere voluto e scelto, perché la percezione di sé come agente attivo (e non vittima delle circostanze, dei superiori o dei colleghi) trasforma progressivamente la quotidianità lavorativa e il rapporto con gli altri, riducendo il rischio che la “dissonanza etica” venga risolta attraverso meccanismi di elusione della realtà o della responsabilità. Pertanto è opportuno che ogni intervento di sensibilizzazione o formativo miri anche ad agevolare questo mutamento di prospettiva da parte del personale, in una misura che sia proporzionata al ruolo ma mai del tutto assente.

Il programma di sensibilizzazione che l’ISTAT sta impostando si rivolge in prima battuta a tre tipologie di destinatari: dirigenti, responsabili di linea, collaboratori; successivamente coinvolgerà anche gli operatori o professionisti esterni che a vario titolo entrano in contatto con l’Istituto. Ai fini del primo evento di sottoscrizione della policy che avrà luogo nel 2024 è stato deciso di prendere in considerazione soltanto i dirigenti, che nel caso dell’ISTAT sono amministrativi di prima e seconda fascia nonché tecnici di livello generale e non generale.

Attualmente l’Istituto ha in organico (inclusendo i responsabili delle strutture dislocate sul territorio nazionale) 19 dirigenti generali e 53 non generali; tra i primi, 4 sono dirigenti amministrativi (prima fascia) e 15 sono tecnici; tra i secondi, 8 sono dirigenti amministrativi (seconda fascia) e 45 sono tecnici. Qui ci interessa rilevare il divario numerico fra i dirigenti am-

¹⁸ Ivi, pp. 257-258; traduzione mia.

ministrativi (12 in totale) e i dirigenti tecnici (60 in totale), perché, salvo eccezioni, il loro rapporto con l'area tematica della prevenzione della corruzione è diverso, e incide sulla disponibilità a farsi coinvolgere.

Grazie alla rete dei referenti di struttura per l'anticorruzione e la trasparenza, le modalità di programmazione e gestione del ciclo di prevenzione hanno da tempo raggiunto ciascun dirigente indipendentemente dal fatto che abbia competenze di produzione o diffusione statistica oppure tecniche di altro genere oppure amministrative, e ciascun dirigente contribuisce regolarmente a identificare i rispettivi rischi e a programmare e monitorare i relativi interventi di trattamento.

Ciononostante, per i dirigenti tecnici (la maggioranza, come abbiamo visto) quest'area tematica rimane tendenzialmente periferica, in particolare per i dirigenti di produzione, in quanto l'attività professionale relativa alla produzione e diffusione dell'informazione statistica ufficiale è regolamentata in tutti i suoi aspetti da leggi e provvedimenti specifici in ambito europeo e nazionale¹⁹, generando una comprensibile percezione di autosufficienza normativa e di tendenziale estraneità alle principali strade che la corruzione in genere intraprende.

Non è quindi azzardato ipotizzare l'esistenza di due sub-universi etici. Fra etica dell'informazione statistica (c.d. *data ethics* e collegata deontologia professionale) e cultura organizzativa portata avanti più o meno consapevolmente dalle strutture amministrative e gestionali, il dialogo è complicato non solo dal summenzionato squilibrio numerico dei dirigenti preposti, ma anche dal rapporto tra i due fronti²⁰; ciò non favorisce l'empatia fra le parti (intesa come capacità di vedere il mondo con gli occhi dell'altro), necessaria per la creazione di una base condivisa che renda possibile il confronto sul piano etico.

¹⁹ A mero titolo di esempio: il Regolamento (CE) 223/2009 modificato dal Regolamento (UE) 759/2015, il Codice delle statistiche europee, il d.lgs. 322/1989, il d.lgs. 218/2016, il Programma statistico nazionale (PSN, triennale con aggiornamento annuale), le direttive del Comstat che hanno adottato, fra l'altro, il Codice italiano delle statistiche ufficiali e il Codice italiano per la qualità delle statistiche ufficiali.

²⁰ Da un lato, si percepisce chiaramente in Istituto la presenza di una forte coesione professionale e/o di mission nelle strutture che gravitano a vario titolo intorno al settore scientifico dell'informazione statistica ufficiale, e anche la loro abitudine a considerare la parte amministrativa e gestionale come inevitabilmente subordinata rispetto al core business; dall'altro, tale coesione appare carente fra le strutture amministrative e gestionali sia per la difficoltà a riconoscersi in una mission di istituto (<https://www.istat.it/it/organizzazione-e-attivita>) obiettivamente distante da questo genere di professionalità, sia per l'assenza di una "sub-mission" esplicita e autodeterminata in grado di fornire un senso di coesione e di identità (essere definite strutture "di supporto alla statistica ufficiale", pur corrispondendo al vero, evidentemente non basta). La programmazione di un percorso in vista di un obiettivo etico comune può incidere in modo positivo su questa situazione di partenza, generando occasioni di autoconoscenza all'interno di ciascun fronte professionale così come di dialogo fra i due "schieramenti".

Il vigente regolamento di organizzazione dell'Istituto, approvato nel 2019, già all'art. 3, comma 4, dispone che “Lo svolgimento delle funzioni dirigenziali è improntato al perseguimento degli obiettivi di innovazione e di miglioramento dell'organizzazione dell'Istituto, nonché di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza”, e recepisce all'art. 7 i principali aspetti organizzativi relativi alle “Disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza”; rimane il fatto che per i dirigenti che si occupano di metodologia, produzione o diffusione dell'informazione statistica, la dimensione etica tende a esaurirsi nella deontologia professionale specifica²¹, sulla quale, per esempio, l'attività di vigilanza del Garante Privacy esercita un impatto molto maggiore rispetto a quella portata avanti dall'ANAC.

La questione della deontologia professionale, infine, ha una portata più ampia sia del ruolo di dirigente che di quello di statistico: nel CCNL Istruzione e ricerca, l'attività professionale dei ricercatori e dei tecnologi gode di un'autonomia e un'indipendenza tutelate in primo luogo, come noto, dalla Carta europea dei ricercatori.

4.2. Azioni preliminari e criteri formativi

Se l'obiettivo dell'evento di sottoscrizione, al di là della firma materiale, è quello di avviare un processo di consapevolezza etica e di miglioramento, è importante che l'evento stesso sia preceduto da azioni comunicative adeguate, come per esempio:

- la creazione di un ambiente fisso sull'intranet, con una o più pagine dedicate all'etica e all'integrità e pulsante permanente di rinvio collocato in home page;
- riunione informativa con i Referenti anticorruzione e trasparenza, anche per acquisire elementi utili sulle singole strutture prima della convocazione formale;
- email di invito/convocazione ai dirigenti, il cui testo sarebbe opportuno contenesse informazioni chiare e sintetiche sull'evento e sul suo significato, manifestando altresì la massima apertura all'ascolto e ai chiarimenti attraverso un canale dedicato;
- adeguata, tempestiva e ricorrente pubblicità sull'intranet sia dello spazio dedicato sia dell'evento.

²¹ Una delle ragioni, probabilmente, per la ridotta partecipazione di questa tipologia di dirigenti ai webinar sul Codice di comportamento.

Per il momento è stata accettata la proposta di riorganizzare completamente l'area intranet dell'Istituto dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, con l'intento non solo di aggiornarla dal punto di vista normativo e organizzativo ma anche di utilizzarla – attraverso una sezione dedicata espressamente all'etica – per portare l'attenzione di tutto il personale su contenuti che vadano oltre le informazioni strettamente necessarie per gli adempimenti di legge e favoriscano la costruzione di una cultura della legalità.

Per quanto riguarda l'organizzazione sia dell'evento di sottoscrizione sia delle successive iniziative in materia di etica e integrità, sarà utile tenere presenti i seguenti criteri derivati dalle discipline andragogiche:

- aver chiara e saper trasmettere con chiarezza la finalità dell'azione o dell'apprendimento richiesti, il senso dell'impegno che ci si attende all'interno di un quadro complessivo di promozione dell'etica e della legalità;
- far emergere, attraverso domande mirate e ascolto attivo, i legittimi dubbi e gli inevitabili preconcetti, così da avere l'opportunità di risolverli;
- mostrare un certo grado di consapevolezza e conoscenza anche dei principi etici e deontologici afferenti alla statistica ufficiale, in modo da accorciare la distanza “applicativa” percepita dai dirigenti di produzione e ricerca nei confronti della disciplina relativa alla prevenzione della corruzione, agevolando così la condivisione di esperienze concrete;
- porsi limiti precisi per ciascuna azione o intervento formativo²².

5. Un esempio di applicazione interattiva del “triangolo della frode” di Donald R. Cressey

Il recentissimo Workshop on Ethics in Modern Statistical Organisations, che si è svolto a Ginevra dal 26 al 28 marzo 2024 (cfr. par. 2), ha incluso nel proprio programma un laboratorio interattivo (c.d. *ethics bootcamp*) organizzato dalla delegazione ISTAT che fa capo al Task Team on Ethical Leadership, proposto ai partecipanti, suddivisi in 4 gruppi, nel pomeriggio della prima giornata, e coordinato dall'autrice.

Anche in questa occasione, naturalmente, la platea era costituita in misura prevalente da professionisti dell'informazione statistica ufficiale; nonostan-

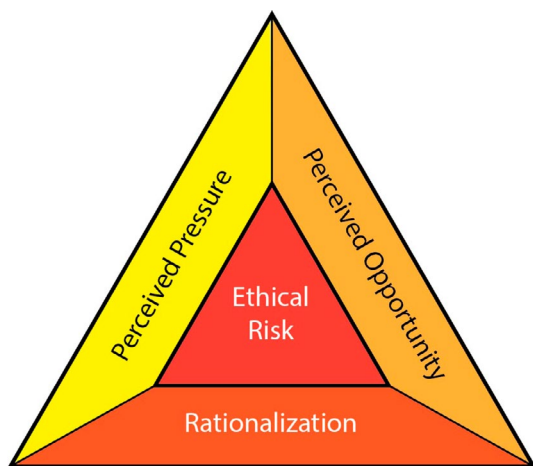
²² “L'attenzione di chi ci ascolta è limitata e quello che diciamo passa attraverso la sua dotazione di significati e schemi concettuali. [...]. Dobbiamo chiarirci con precisione ciò che riteniamo veramente importante trasmettere e limitare tutto il resto” (C. Genola, 2020, *Insegnare agli adulti: aspetti metodologici e didattici*, http://eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/Genola%20presentazione%20180620.pdf).

te ciò, il laboratorio è stato intenzionalmente organizzato con l'obiettivo di attirare l'attenzione dei partecipanti sull'analisi del contesto e del comportamento individuale in una situazione concreta, in modo da includere nel dibattito complessivo del workshop anche le incertezze e il rischio etico che possono accompagnare le decisioni dei singoli.

A tal fine è stato proposto ai 4 gruppi l'utilizzo di un doppio adattamento del modello, noto come "triangolo della frode", elaborato da Donald R. Cressey²³. Come noto, si tratta di un modello che pone in relazione la storia personale e le motivazioni di un soggetto con il proprio contesto culturale e organizzativo allorché una particolare situazione concreta, che lo vede coinvolto, presenta un dilemma etico e/o un conflitto di interesse.

Secondo Cressey sono tre le dimensioni a essere sollecitate e a convergere sul soggetto chiamato a decidere:

- la dimensione determinata dalle pressioni interne generate da desideri/bisogni/paure personali e dalle pressioni esterne esercitate da superiori/familiari/amici ecc.;
- la dimensione delle opportunità, offerte dalle circostanze, di porre in essere un comportamento deviante;
- la dimensione delle razionalizzazioni utilizzate per giustificare tale comportamento.



Fonte: https://en.m.wikipedia.org/wiki/File:Fraud_Triangle.png²⁴

²³ Penalista, sociologo e criminologo statunitense (1919-1987) famoso per i suoi studi sul crimine organizzato.

²⁴ L'immagine è solo una delle molte rappresentazioni grafiche del modello disponibili in rete. A differenza di altre, tuttavia, questa raffigurazione attribuisce una qualità percettiva alle

Il laboratorio (“Ethics bootcamp”) si è quindi svolto nel seguente modo:

- ai 4 gruppi è stata data la possibilità di scegliere fra due situazioni concrete a rischio etico, una concernente la diffusione dell’informazione statistica e l’altra un particolare aspetto della gestione delle risorse umane;
- ciascun gruppo ha ricevuto in dotazione, oltre alla stampa dei due casi di studio, due diversi adattamenti del triangolo di Cressey da applicare al caso scelto, tre liste di controllo come supporto (una per ogni dimensione del triangolo) e le istruzioni per lavorare al caso;
- al termine, ciascun gruppo ha riferito in plenaria la propria esperienza e si è ragionato insieme sugli elementi emersi in comune fra i lavori di gruppo.

Le istruzioni fornite ai 4 gruppi contenevano, in sintesi, i seguenti passaggi:

- leggere la storia-campione scelta e individuare la presenza di conflitti di interesse o dilemmi etici o eventuali altri tipi di rischio etico;
- utilizzare la prima versione del triangolo di Cressey per analizzare il conflitto di interesse o il dilemma etico individuato;
- utilizzare la seconda versione del triangolo di Cressey per elaborare suggerimenti/proposte condivise di “soluzione” del dilemma/conflitto, o comunque di riduzione del rischio etico in futuro.

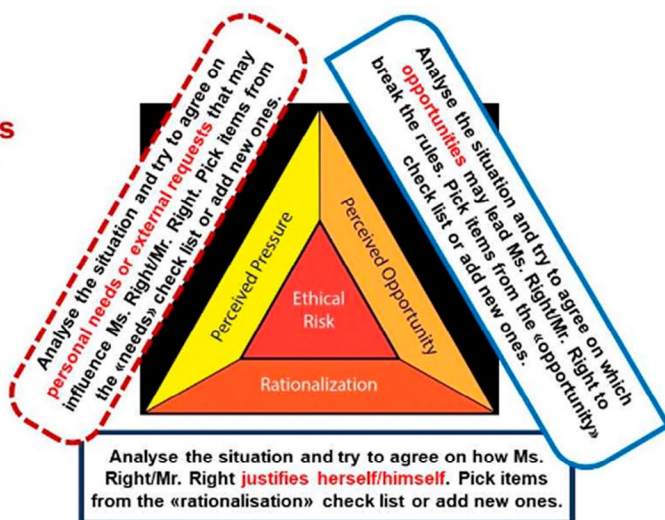
In ogni fase del lavoro i partecipanti sono stati incoraggiati a contribuire, qualora lo ritenessero pertinente, con le proprie esperienze lavorative pregresse. Le tre liste di controllo consistevano in tre distinti elenchi, non esaustivi, di possibili 1) bisogni/pressioni/motivazioni, 2) opportunità e 3) esempi di razionalizzazione.

Si riportano di seguito i due adattamenti del triangolo di Cressey elaborati dall’autrice per il lavoro dei gruppi.

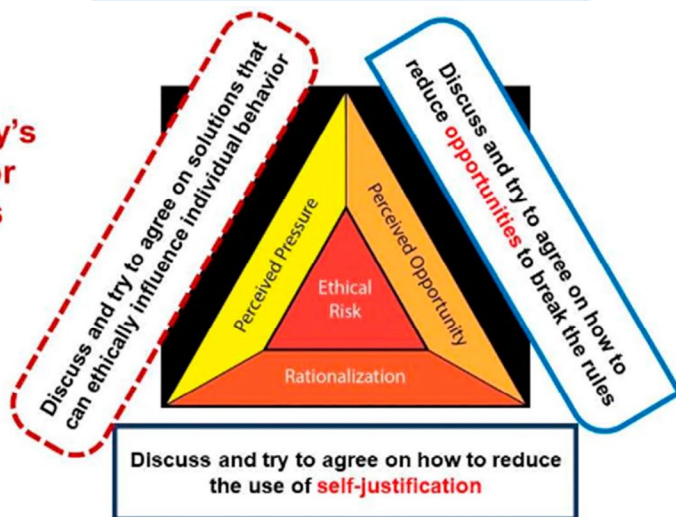
Trattandosi di un laboratorio con partecipanti di diversa provenienza culturale, legislativa e organizzativa, benché accomunati da un profilo professionale sufficientemente omogeneo, l’indicazione ai gruppi di ragionare sul caso di studio utilizzando il triangolo di Cressey come guida – prima per l’analisi e poi per l’elaborazione di proposte – aveva lo scopo di suggerire una direzione e una struttura condivise per la costruzione del dibattito (prevenendo possibili impasse generate da diverse chiavi etiche di lettura a seconda dei Paesi partecipanti) così come di verificare se tale strumento (di certo non l’unico a disposizione, ne siamo consapevoli) poteva essere percepito come utile dai gruppi per l’analisi di una specifica situazione a rischio etico.

dimensioni “pressione” e “opportunità”, evidenziando maggiormente il ruolo della scelta e della responsabilità personale in conseguenza di una lettura soggettiva del contesto.

The Cressey's Triangle for analysis



The Cressey's Triangle for proposals



Il risultato è stato più che soddisfacente per gli scopi che ci si proponeva: la partecipazione è stata intensa, l'applicazione del triangolo di Cressey è stata molto apprezzata e correttamente intesa (vale a dire, come uno dei possibili strumenti di analisi e “risoluzione” di situazioni concrete a rischio etico), e soprattutto, nel corso della condivisione in plenaria, le analisi condotte dai 4 gruppi, pur contenenti numerose differenze nel dare evidenza a questo o a quell'altro elemento del caso di studio prescelto, hanno mostrato di convergere verso due considerazioni che potremmo definire “temporaneamente conclusive”:

- *people make things happen*: è necessaria l'azione di un individuo per trasformare una situazione a rischio etico in un evento illecito. In altre parole, per quanto allettante in senso deviante possa apparire una determinata situazione, a un certo punto occorre un individuo che decida e agisca violando le regole;
- *organisations can always do something to prevent*: le diverse ricostruzioni effettuate dai 4 gruppi con l'utilizzo del triangolo di Cressey hanno tutte evidenziato come, a un determinato punto del processo che aveva condotto alla decisione di Mr. Right/Ms. Right di agire in senso non etico, l'organizzazione sarebbe potuta intervenire aumentando le tipologie di controllo, o in altro modo riducendo gli spazi di manovra discrezionale.

Anche un esperimento molto circoscritto e “creativo” come questo, pertanto, sembra suggerire l'importanza di tenere presenti entrambe le prospettive (individuale e organizzativa) nella programmazione di iniziative di progresso/riduzione-del-rischio etico. Appare altresì utile che tali prospettive vengano costantemente tenute in reciproca tensione dialettica, evitando di trasformarsi l'una nella razionalizzazione dell'altra (per citare ancora Cressey), vale a dire: per un progresso etico effettivo è importante che l'individuo non giustifichi le proprie azioni riportandole a eventuali vuoti organizzativi e spazi discrezionali, così come è altrettanto importante che l'ente/amministrazione si faccia carico di ogni aspetto su cui può legittimamente intervenire, evitando di lasciare all'individuo la gestione di ambiguità e incertezze che possono essere prevenute agendo sul piano organizzativo.

Fonti normative e regolamentari citate

ANAC, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, delibera 177/2020.

ANAC, PNA 2019, delibera 1064/2019.

Decreto legislativo 218/2016 (“Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca”).

Decreto legislativo 322/1989 (“Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica”).

Direttiva Comstat 10/2010 (Adozione del Codice italiano delle statistiche ufficiali).

Direttiva Comstat 12/2022 (Codice italiano per la qualità delle statistiche ufficiali).

Legge 190/2012 (“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”).

“Linea guida applicativa sulla norma UNI ISO 37001:2016 per la prevenzione della corruzione”, *I Quaderni di Conformà*, 10, 2018.

Regolamento (CE) 223/2009 relativo alle statistiche europee, modificato dal Regolamento (UE) 759/2015 Codice delle statistiche europee per le autorità statistiche nazionali ed Eurostat, ultima revisione 2017.

Bibliografia

- Genola C. (2020), *Insegnare agli adulti: aspetti metodologici e didattici*, http://eventipa.formez.it/sites/default/files/allegati_eventi/Genola%20presentazione%20180620.pdf.
- L'azione del management per la formazione di una cultura etica nell'impresa*, materiale didattico dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", privo di indicazioni sull'autore.
- Pacilli M.G., Spaccatini F., Giovannelli I. (2019), "Unethical behaviour in organizational settings: a socio-psychological perspective", in E. Carloni, D. Paoletti (eds.), *Preventing corruption through administrative measures*, Morlacchi, Perugia, pp. 260-261.
- Pacilli M.G., Spaccatini F., Giovannelli I. (2022), "Quale relazione fra mascolinità tradizionale e corruzione? Una prospettiva psicosociale", *Etica Pubblica*, 1, numero speciale *Genere e corruzione*, pp. 54-67.

2. Codice di comportamento dell'amministrazione: un esempio di schema preliminare

di Luigi Fiore*

1. Scenario

Il presente contributo si pone come obiettivo quello di illustrare le scelte operate per la redazione di uno schema di Codice di comportamento con cui sostituire quello adottato dall'amministrazione di appartenenza. Tale processo di aggiornamento è stato attuato tenendo conto: 1) dei principi e delle prescrizioni di cui al DPR 16 aprile 2013 n. 62 e, soprattutto, 2) delle indicazioni operative che l'Autorità nazionale anticorruzione ha rilasciato riguardo l'esercizio del potere/dovere delle singole amministrazioni di "integrare" e "specificare" i doveri minimi individuati nel Codice di comportamento nazionale.

2. Premessa

In un sistema di prevenzione dei fenomeni della corruzione, il Codice di comportamento riveste un ruolo centrale e, forse, addirittura più importante rispetto allo stesso Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Se il Piano triennale, infatti, è il documento programmatico con cui l'ente determina la propria strategia nella prevenzione dei fenomeni corruttivi in un arco temporale triennale, il codice definisce le regole, sempre valide, che ciascun dipendente è tenuto a osservare.

La centralità del codice è confermata dalla stessa legge 6 novembre 2012, n. 190, che in una logica di pianificazione discendente definisce una struttura su più livelli, prevedendo, da un lato, un Codice di comportamento nazio-

* Funzionario dipendente della Provincia autonoma di Trento, in servizio presso il MUSE – Museo delle Scienze.

nale, valido per la generalità delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, un codice di amministrazione, obbligatorio, che integra e specifica il codice nazionale.

In sostanza, il codice nazionale definisce i doveri minimi che i dipendenti pubblici sono tenuti a osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni corruttivi, “il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e di servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico”. Il codice dell’amministrazione specifica e integra i suddetti doveri minimi, valorizzando la singola realtà organizzativa e le peculiarità dei procedimenti e dei processi decisionali del singolo ente.

3. Il fondamento costituzionale del Codice di comportamento

Il Codice di comportamento trova il proprio fondamento nella Costituzione e in particolare nel principio di imparzialità (articolo 97) e nel dovere, per coloro cui sono affidate funzioni pubbliche, di servire la nazione con disciplina e onore (articolo 98 e articolo 54).

La circostanza che la disciplina di revisione dei codici di comportamento sia inserita proprio nella legge 6 novembre 2012, n. 190 spinge a ritenere che volontà del legislatore fosse quella di collegare saldamente il Codice di comportamento non solo alle già menzionate norme costituzionali, ma anche alla politica di prevenzione della corruzione nel settore pubblico. In questo, la legge 6 novembre 2012, n. 190 “vanta il merito di contribuire in modo decisivo a riportare al centro dell’attenzione i valori e i principi che la Costituzione affida ai funzionari pubblici”.

Il Codice di comportamento nazionale si pone l’obiettivo di rafforzare “i precetti costituzionali in tema di azione amministrativa con disposizioni specifiche sulle modalità di condotta dell’agente pubblico”. I doveri di comportamento declinati nel DPR 16 aprile 2013, n. 62 “confermano l’idea del legislatore di tradurre i principi costituzionali in regole e obblighi di condotta che i destinatari del codice sono tenuti a osservare”. Ne sono un chiaro esempio, rispetto al principio di imparzialità, le disposizioni relative: 1) alla percezione di regali, compensi e altre utilità (articolo 4), 2) alla partecipazione ad associazioni e organizzazioni (articolo 5) nonché 3) alla prevenzione dei conflitti di interessi e gli obblighi di astensione (articolo 6 e articolo 7).

4. Natura e rilevanza disciplinare del codice

Come noto, il Codice di comportamento nazionale ha natura regolamentare e si pone l'obiettivo di definire i doveri (minimi e di carattere generale) riferibili a qualunque funzionario pubblico. Si tratta quindi di contenuti essenziali che possono (o meglio devono) essere specificati e integrati dalla singola amministrazione.

Le singole amministrazioni sono, infatti, tenute ad attivare un processo di rivisitazione e adattamento dei doveri definiti nel Codice di comportamento nazionale che tenga conto e valorizzi le proprie specificità. La base giuridica di tale obbligo risiede nell'articolo 54, comma 5 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, il quale prevede espressamente che ciascuna pubblica amministrazione debba definire "un proprio Codice di comportamento che integr[i] e specific[hi] il Codice di comportamento [nazionale]".

L'articolo 54 non si limita, però, a fissare l'obbligo di adozione, ma interviene sul rilievo giuridico del Codice di comportamento, stabilendo espressamente che la violazione dei doveri contenuti nel Codice di comportamento sia "fonte di responsabilità disciplinare".

Tale elemento rappresenta un'importante novità rispetto al passato e accentua ancora di più le differenze tra il Codice di comportamento e un secondo strumento, il codice etico.

Come correttamente evidenziato dall'Autorità nazionale anticorruzione nelle sue linee guida in materia "I codici etici hanno una dimensione "valoriale" e non disciplinare e sono adottati dalle amministrazioni al fine di fissare doveri, spesso ulteriori e diversi rispetto a quelli definiti nei codici di comportamento, rimessi alla autonoma iniziativa di gruppi, categorie o associazioni di pubblici funzionari. Con tali codici vengono individuate anche sanzioni etico-morali che vengono irrogate al di fuori di un procedimento di tipo disciplinare". "I codici di comportamento, invece, fissano doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere. Essi vanno rispettati in quanto posti dall'ordinamento giuridico e, a prescindere dalla denominazione attribuita da ogni singola amministrazione al proprio codice, a essi si applica il regime degli effetti e delle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole comportamentali previsto dall'art. 54, c. 3, del d.lgs. 165/2001".

5. Il potere/dovere di integrare e specificare

Come ricordato, per il legislatore i codici di amministrazione sono lo strumento, obbligatorio, attraverso cui ogni singolo ente integra e specifica i doveri individuati dal codice nazionale, tenendo conto della propria struttura organizzativa e delle peculiarità dei propri processi. In sostanza, “con il dovere integrativo si persegue l’obiettivo di completare il quadro di precetti, allo scopo di meglio conseguire gli obiettivi, con il dovere specificativo invece si traducono le prescrizioni nazionali in prescrizioni specifiche”.

Nell’adempimento degli obblighi di natura integrativa e specificativa, le singole amministrazioni devono però rapportarsi con due limiti fondamentali. Da un lato, infatti, le amministrazioni non possono operare scelte al ribasso, introducendo previsioni che si collochino “al di sotto dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare” individuati dal codice nazionale; dall’altro, nell’identificare i doveri, le amministrazioni non devono replicare, in maniera semplicistica, i contenuti del codice nazionale e non possono regolare ambiti diversi da quelli individuati dal codice nazionale o sconfinare in settori riservati ad altre fonti.

In sostanza, il compito richiesto alle amministrazioni è quello di chiarire, “customizzandolo”, il contenuto dei principi elaborati a livello nazionale, tenendo conto delle specificità che caratterizzano il proprio ente, agevolando così i soggetti destinatari del codice ad accrescere la propria consapevolezza e comprendere i confini di liceità di un certo comportamento.

Al fine di orientare e agevolare il lavoro delle amministrazioni nell’adozione di un proprio codice, l’Autorità nazionale anticorruzione, con delibera 19 febbraio 2020 n. 177, ha approvato le linee guida con cui fornire indicazioni operative e di riepilogo sulle tecniche di redazione del codice di amministrazione, e, dopo aver ricondotto la struttura organizzativa del codice nazionale a cinque diverse macro-aree, riportare alcune esemplificazioni di integrazione.

6. Le scelte operate nel nuovo schema di codice dell’amministrazione

Come anticipato in apertura, l’obiettivo del presente contributo è quello di illustrare le scelte operate nel processo di adeguamento e personalizzazione del codice a oggi adottato dall’amministrazione di appartenenza, nel rispetto dei principi e delle prescrizioni contenute nel DPR 16 aprile 2013 n. 62 e soprattutto delle indicazioni operative che l’Autorità nazionale anticor-

ruzione ha rilasciato riguardo il potere/dovere delle singole amministrazioni di “integrare e specificare” i doveri minimi individuati nel codice nazionale.

A oggi, il museo adotta il Codice di comportamento della Provincia autonoma di Trento, un codice che definisce i principi e il perimetro dell’attività lavorativa di tutti i dipendenti provinciali. Tale strumento, generale, disegnato per il tipico servizio provinciale, tiene conto solo in parte alle esigenze di un ente che, pur avendo il proprio personale nei ruoli della Provincia, si caratterizza per una complessità organizzativa e un’eterogeneità di offerta al pubblico ben distante dal classico servizio provinciale.

Considerato quanto sopra, il processo di adeguamento dell’attuale Codice di comportamento si è sviluppato lungo un doppio binario. Da un lato, troviamo un intervento diffuso sul dettato codicistico con riformulazione dei doveri da rispettare, ove possibile, in positivo e l’utilizzo di un linguaggio “chiaro, facilmente accessibile da tutte le persone che lavorano all’interno dell’organizzazione”. Dall’altro lato, si evidenzia un tentativo di integrazione delle diverse macro-aree tenendo conto delle raccomandazioni dell’Autorità nazionale anticorruzione e recependo i recenti aggiornamenti in materia di utilizzo delle tecnologie informatiche, di rapporti con i mezzi di informazione e impegno dei social media.

Un primo esempio di intervento integrativo ha riguardato le disposizioni in materia di trasparenza negli interessi finanziari, le quali sono state arricchite, in conformità a quanto proposto dall’Autorità nazionale anticorruzione nelle proprie linee guida, con il dettaglio della procedura impiegata per rimuovere un conflitto di interessi potenzialmente strutturale, prevedendo nel caso in cui sia ravvisata una situazione idonea a ledere l’imparzialità dell’azione amministrativa, che il dirigente possa assegnare il dipendente ad altre funzioni mediante comunicazione scritta.

Un altro esempio di integrazione ha riguardato le previsioni in materia di atti negoziali. In questo caso, così come suggerito dalla stessa Autorità nazionale anticorruzione, le disposizioni comportamentali sono state arricchite con un obbligo dichiarativo destinato a depotenziare possibili conflitti di interesse del dipendente coinvolto, a qualsiasi titolo, nello svolgimento di procedure di affidamento di appalti e di concessioni, esplicitando così i punti di contatto con le previsioni di cui all’articolo 42 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. La previsione di cui sopra è stata inoltre affiancata da una disposizione specifica per i componenti delle commissioni, con un richiamo espresso all’obbligo dichiarativo di cui all’art. 77 del codice dei contratti.

Considerata la effettiva e potenziale esposizione pubblica dell’amministrazione, in tema di rapporti con il pubblico si è provveduto a dettagliare i rapporti con i mezzi di informazione, regolarli nel caso in cui abbiano a og-

getto argomenti istituzionali e inserendo indicazioni comportamentali chiare per i dipendenti. Sono state introdotte disposizioni in materia di utilizzo dei social media ponendo attenzione al divieto di pubblicare dichiarazioni offensive nei confronti dall'amministrazione ovvero di materiale, come per esempio foto, video e audio lesivi del prestigio e dell'immagine dell'ente. In questo caso, la maggiore attenzione riguardo la tutela dell'immagine dell'amministrazione tiene conto delle novità introdotte dallo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante “Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” così come licenziato nel Consiglio dei ministri del 1° dicembre 2022.

Infine, tenuto conto della sottoscrizione da parte dall'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRaN) e delle organizzazioni sindacali dell'“accordo per la disciplina del lavoro agile per il personale del comparto autonomie locali – area non dirigenziale”, le disposizioni in materia di comportamento in servizio sono stata integrate con quelle in materia di lavoro agile, prevedendo un richiamo al rispetto degli standard qualitativi richiesti per lo svolgimento dell'attività lavorativa in presenza, con un focus particolare in tema di riservatezza dei dati e di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

7. Considerazioni conclusive

All'esito di questa breve disamina, volta a descrivere il percorso seguito e le scelte operate nella stesura di un codice dell'amministrazione, possiamo ritenere che l'esercizio del potere/dovere dell'ente di integrare e specificare i doveri minimi individuati dal codice nazionale, mediante l'adozione di un c.d. “codice dell'amministrazione”, che tenga conto della propria struttura organizzativa e delle peculiarità dei propri processi, rappresenti l'occasione per definire regole comportamentali chiare, partecipate e capaci di accrescere la sensibilità dei dipendenti riguardo le strategie adottate (e da adottare) per il contrasto ai fenomeni corruttivi e garantire una più alta qualità dei servizi offerti ai cittadini.

3. La pubblica amministrazione ai tempi della rete tra codice di comportamento, etica pubblica e “galateo social dei dipendenti”: verso una nuova codificazione.

Osservazioni e proposte

di Roberto Panariello*

1. Note preliminari

La diffusione nel quotidiano della comunicazione sui social network porta con sé dei rischi: si può credere, da dietro uno schermo, di poter dire e discutere di tutto. A ciò si aggiunga che ciò che è immesso in rete lascerà traccia, in quanto capace di sopravvivere alla cancellazione, perché neanche essa garantisce che quel contenuto non sia stato – nel frattempo – già ricondiviso.

Deresponsabilizzazione dell'autore, platea pressoché sterminata di destinatari, “eternità” del contenuto pubblicato possono rappresentare una minaccia per gli interessi dell'amministrazione, primo tra tutti quello a mantenere, tra i consociati, una buona immagine e reputazione.

Non si tratta di una questione meramente formale perché tutelarne l'immagine significa tutelare con essa il buon andamento della pubblica amministrazione che rischia di perdere, con la condotta dei suoi dipendenti, credibilità e affidabilità all'esterno.

Non vi è dubbio che il dipendente pubblico – tenuto a garantire il buon andamento¹ della pubblica amministrazione e a servirla con “onore e disciplina”² – possa essere destinatario di specifici doveri finalizzati a non

* Consulente della protezione sociale presso INPS.

¹ L'art. 97 della Costituzione prevede che la legge debba assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, che vieta ingiustificati privilegi e favoritismi.

² L'art. 54, mentre al 1° comma rivolge a tutti i cittadini il dovere di essere fedeli alla Repubblica e osservarne la Costituzione e le leggi, al 2° comma, con riferimento ai soli pubblici funzionari, stabilisce il più incisivo dovere “di adempierle con disciplina ed onore, distinguendo così i secondi dai primi. A ciò si aggiunga quanto affermato dall'art. 98 secondo cui i pubblici impiegati “sono al servizio esclusivo della nazione”, ossia perseguono, nell'esercizio

distorcere la percezione dell'amministrazione e a non danneggiarne l'immagine, anche nell'agire privato.

È questo un aspetto particolarmente delicato perché doveri comportamentali nella vita privata rischiano, oltre a essere “mal digeriti”, di scontrarsi con altrettante libertà e diritti.

In questo contesto ai codici di comportamento nazionale e di amministrazione spetta trovare il punto di equilibrio tra queste opposte esigenze, senza smarrire quella naturale funzione di bussola per il dipendente che intenda agire con integrità e abbia necessità di linee guida che possano orientare le sue decisioni, specie rispetto a situazioni di dubbio o difficile valutazione.

In tal modo il codice allora serve al dipendente e, per il suo tramite, all'organizzazione nel complesso, come strumento di consolidazione di una più generale cultura della legalità, intesa come spontanea adesione individuale e collettiva, anche sotto il profilo dell'utilità, al rispetto di regole condivise³.

2. L'oggetto di analisi: il codice di comportamento nazionale e di amministrazione

Al dichiarato intento di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione, il Consiglio dei ministri, in attuazione del decreto-legge cosiddetto “PNRR 2” (DL n. 36/2022), ha recentemente approvato lo schema di aggiornamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici (DPR n. 62/2013) con una sezione dedicata all'uso dei mezzi di informazione e social media.

Il Codice di comportamento previgente, seppur non disciplini in maniera specifica l'utilizzo dei social network, contiene disposizioni che – più o meno direttamente – si sarebbero potute prestare a regolarlo.

Innanzitutto, l'art. 12, c. 2: esso, infatti, prescrive che “salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipendente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione”.

delle loro funzioni, costantemente ed esclusivamente il “bene comune”. Al dipendente pubblico, dunque, si richiede qualcosa in più, una particolare cura nell'adempimento della funzione, quasi a dover essere di esempio per gli altri cittadini; una fedeltà richiesta che va oltre l'obbligo, l'obbedienza che diventa un legame di appartenenza alla “cosa comune”, partecipazione attiva mediante l'adozione di comportamenti ispirati a lealtà, correttezza e spirito di servizio.

³ F. Merloni (2021), “Etica pubblica e doveri di comportamento dei funzionari pubblici”, *Lessico di etica pubblica*, 2, p. 107.

L'art. 10 fa divieto al dipendente pubblico, nei rapporti privati, di sfruttare e/o menzionare la posizione ricoperta nell'amministrazione per ottenere utilità che non gli spettino, nonché di "assumere nessun altro comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione".

L'art. 3, commi 2 e 3, dopo aver genericamente richiamato al rispetto dei principi di correttezza, buona fede e ragionevolezza nell'agire del dipendente, fa seguire il divieto di utilizzo a fini privati di informazioni di cui il dipendente disponga per ragioni d'ufficio e l'obbligo di evitare situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi e all'immagine della pubblica amministrazione.

L'applicazione congiunta di queste norme ha governato fino a oggi la materia, anche mediante l'apporto sinergico di alcuni codici di amministrazione che già prevedevano talune disposizioni di dettaglio⁴.

Eppure, il Governo ha riaperto il cantiere dei lavori sui codici di comportamento, prevedendone l'integrazione, entro il 31 dicembre 2022, con una specifica sezione dedicata al "corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media", al dichiarato fine di "tutelare l'immagine della pubblica amministrazione".

Sembra disvelarsi la fondamentale scelta di campo del legislatore per un impegno a un'attenta selezione e codificazione delle fattispecie che maggiormente si verificano quotidianamente, in quell'ottica di chiarezza (fissare standard comportamentali condivisi) e responsabilità (identificare e sanzionare i soggetti che violano gli standard prefissati) che già prima abbiamo detto essere gli scopi stessi dell'adozione di un codice di comportamento.

Il nuovo schema di codice dedica gli articoli 11-bis e soprattutto, per quanto di nostro interesse, 11-ter rubricato "Utilizzo dei mezzi di informazione e dei social media" alla questione in analisi.

Le novità si snodano essenzialmente attraverso tre principali divieti.

Al comma 1 si prevede che "Il dipendente utilizza gli account dei social media di cui è titolare in modo che le opinioni ivi espresse e i contenuti ivi

⁴ Vedi Codice di comportamento dei dipendenti INPS già in vigore dal 7 agosto 2014 che all'art. 13 "Comportamento nei rapporti privati" espressamente ricomprende, tra le attività extra-ufficio dal quale può derivare un nocumento alla prestigio dell'Istituto e dal quale il dipendente deve astenersi, la partecipazione a siti web e social network; Codice di comportamento del Comune di Milano (adottato, con deliberazione di Giunta comunale n. 1369 del 5/11/2021) che dedica all'argomento l'intero art. 16 "Rapporti con i mezzi di informazione e utilizzo dei social network"; Codice di comportamento dei dipendenti dell'autorità nazionale anticorruzione (approvato nell'adunanza del 27/4/2022) in cui si possono rinvenire disposizioni in materia all'art. 4 c. 2 "Rapporti con il pubblico e con i terzi".

pubblicati, propri o di terzi, non siano in alcun modo attribuibili all'amministrazione di appartenenza o possano, in alcun modo, lederne il prestigio o l'immagine".

Prosegue poi affermando che "In ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale".

Nel terzo comma si "fa altresì, divieto, al dipendente di trattare comunicazioni, afferenti direttamente o indirettamente al servizio, attraverso conversazioni pubbliche svolte su qualsiasi piattaforma digitale".

In caso di violazione di detti divieti, è poi previsto che "costituisce elemento valutabile ai fini della gradazione della eventuale sanzione disciplinare" la circostanza che "dalle piattaforme social siano ricavabili o espressamente indicate le qualifiche professionali o di appartenenza del dipendente".

Il codice nazionale è destinato a essere integrato e specificato, ai sensi dell'art. 54, comma 5 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165", dal nuovo dal nuovo "Codice di comportamento dei dipendenti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, adottato dal Consiglio di amministrazione con deliberazione n. 220 del 9 novembre 2022, previo parere favorevole dell'Organismo indipendente di valutazione, così come predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Oltre i principi di carattere generale cui deve conformarsi la condotta del personale dell'Istituto, il codice, seguendo le recenti direttrici di riforma⁵, contempla e specifica la condotta da assumere in servizio e nei rapporti privati, inclusa la partecipazione a siti web e social network.

L'intervento è una tessera del più ampio mosaico della strategia di prevenzione della corruzione così come definita dall'Istituto medesimo nel Piano integrato di organizzazione e attività (PIAO) per il quale la "salute etica", intesa come correttezza dei comportamenti e delle azioni, assume rilievo nell'attività dell'Istituto e viene elevata a doveroso obiettivo da raggiungere – anche ai fini della valutazione della performance istituzionale – per l'anno 2022.

Il testo del nuovo codice – inalterato rispetto alla bozza frutto del procedimento di *notice and comment* con gli stakeholder – è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'Istituto e notificato al personale, divenendo così vincolante per gli stessi.

⁵ Si veda art. 4 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

Complessivamente, le condotte disciplinarmente rilevanti secondo l'art. 14 così come riformulato⁶, possono essere schematicamente riconducibili a tre macro-categorie:

- comportamenti offensivi, denigratori, tendenziosi o di palese e ingiustificata ostilità verso il datore, colleghi o terzi (comma 2);
- comportamenti che violano il dovere di segretezza rispetto ad attività di servizio o di riservatezza rispetto a colleghi o superiori gerarchici (comma 3);
- comportamenti personali del tutto estranei alla sfera lavorativa ma comunque astrattamente idonei a ledere l'immagine della pubblica amministrazione, incidendo sul vincolo fiduciario su cui si fonda il rapporto di lavoro (comma 1).

Apprezzabile è lo sforzo verso una maggiore tipizzazione delle condotte vietate rispetto alla precedente formulazione dello stesso articolo⁷.

Il primo comma sembra voler tracciare i più ampi confini applicativi della norma, limitandosi a individuare i contenuti minimi della fattispecie disciplinarmente rilevante: condotta – genericamente indicata in qualsiasi comportamento o dichiarazione tenuto o rilasciata, anche nella partecipazione a siti web e social network – e interesse tutelato – interesse al prestigio e all'immagine della pubblica amministrazione, stabilendo il divieto di tenere la prima

⁶ Di seguito il nuovo articolo 14: “Comportamento nei rapporti privati”:

1. Fermi restando gli obblighi di comportamento nei rapporti privati previsti dall'art. 11 del codice generale, il dipendente, in tutte le sue attività extra-ufficio, ivi inclusa la partecipazione a siti web e social network, si astiene da qualsiasi comportamento o dichiarazione che possa nuocere al prestigio e all'immagine dell'Istituto. Nell'ambito delle attività medesime il dipendente non utilizza il nome, il marchio e il logo dell'Istituto.

2. In particolare, fermo restando il rispetto delle previsioni di cui al Codice generale, sui siti web e social network, fatte salve le manifestazioni di libertà di espressione costituzionalmente garantite, il dipendente utilizza un tono moderato e non offensivo nei propri commenti o post, attenendosi a fatti realmente accaduti senza diffondere notizie false o tendenziose né formulare invettive personali e attacchi non giustificati nei confronti di colleghi e superiori gerarchici ovvero dell'amministrazione. Allo stesso modo il dipendente si astiene dall'esprimere il proprio gradimento (anche tramite i “like”) e dal condividere commenti e post altrui che abbiano un contenuto offensivo o denigratorio nei confronti dell'Istituto stesso e dei suoi dipendenti. La violazione di tali obblighi comporta l'applicazione di una sanzione disciplinare e, nei casi più gravi che ledono la fiducia dell'Istituto datore di lavoro, anche del licenziamento.

3. Nei rapporti privati il dipendente non divulga le informazioni e le notizie di cui dispone per ragioni d'ufficio, né fatti e notizie di carattere personale relativi a colleghi e superiori gerarchici, di cui sia venuto a conoscenza a causa dell'espletamento dell'attività di servizio

⁷ Il vecchio art. 13 recitava al comma 1: “Fermi restando gli obblighi di comportamento nei rapporti privati previsti dall'art. 10 del Codice Generale, in dipendente in tutte le sue attività extra-ufficio, ivi inclusa la partecipazione a siti web e social network, si astiene da qualsiasi comportamento o dichiarazione che possa nuocere al prestigio dell'Istituto. Nell'ambito delle attività medesime il dipendente non utilizza il nome, il marchio e il logo dell'Istituto”.

qualora astrattamente idonea a ledere il secondo. Il nuovo secondo comma, si spende in un tentativo di esemplificazione delle condotte maggiormente frequenti e rilevanti in tema di partecipazione a social network e siti web.

Esso sembra raccogliere i risultati da tempo consolidatisi in dottrina e giurisprudenza⁸ in tema di libertà di pensiero e limiti al suo esercizio.

Il dipendente deve così attenersi “a fatti realmente accaduti senza diffondere notizie false o tendenziose né formulare invettive personali e attacchi non giustificati nei confronti di colleghi e superiori gerarchici ovvero dell’amministrazione”. Ritroviamo qui l’esemplificazione del principio di verità intesa come oggettiva esistenza del fatto che viene riferito⁹.

Continua poi prescrivendo l’utilizzo di “un tono moderato e non offensivo nei propri commenti o post”, chiara traduzione del principio di continenza che esige che le modalità espressive siano proporzionate e funzionali alla comunicazione dell’informazione e non trasmodino in espressioni inutilmente volgari, umilianti o dileggianti. La manifestazione del dissenso è certamente ammessa, purché si tratti di “dissenso ragionato”, senza trascendere nella mera denigrazione¹⁰.

Infine, ribadisce simmetricamente – questa volta rispetto alla condivisione di “commenti e post altrui” – il concetto di offensività quale limite alla libertà d’espressione, travalicato il quale essa sfocia nell’offesa gratuita, cioè nocumento al decoro e all’immagine della pubblica amministrazione.

Nell’ottica fin qui delineata può leggersi l’impianto complessivo del codice nazionale che, all’art. 12, comma 2 recita: “Salvo il diritto di esprimere valutazioni e diffondere informazioni a tutela dei diritti sindacali, il dipen-

⁸ La giurisprudenza ha, per esempio, recentemente ritenuto che “la condotta del dipendente che pubblica frasi apertamente disonorevoli, con riferimenti tali da suscitare disprezzo o dileggio nei confronti del datore di lavoro non può essere tollerata”; o ancora che il dissenso manifestato da un dirigente di un ente di raccolta rifiuti andasse oltre i limiti del legittimo esercizio del diritto di critica in quanto i toni eccessivamente aspri e coloriti usati per esprimere il proprio dissenso erano tali da ledere il vincolo fiduciario e a minare il buon andamento dell’attività della PA in quanto erano idonei ad alimentare tra i dipendenti un clima non collaborativo e di non condivisione delle strategie adottate.

⁹ Con la precisazione che il diritto di critica non condivide con quello di cronaca, il criterio della “verità” in quanto quella si sostanzia in un’opinione che non è informata, per definizione, al mero giudizio vero/falso e tuttavia. Tuttavia, la giurisprudenza ha avuto occasione di chiarire che anche la critica necessita comunque di un contenuto minimo di veridicità, limitato all’oggettiva sussistenza del fatto assunto a base dell’opinione.

¹⁰ Il medesimo limite vale anche per le critiche mosse da sindacalisti al datore, nell’esercizio del diritto di critica sindacale, seppur la giurisprudenza le ha spesso vagliate con maggior larghezza di vedute, per la peculiarità del contesto in cui si svolgono le relazioni sindacali, caratterizzato da una fisiologica situazione di conflittualità e dall’usuale ricorso a espressioni più forti e colorite.

dente si astiene da dichiarazioni pubbliche offensive nei confronti dell'amministrazione".

3. Quando il contenuto condiviso può dirsi davvero pubblico. La rilevanza delle modalità d'uso del social

Ciò che forse non appare immediatamente percepibile è una definizione stessa di partecipazione a siti web e social network e che caratteri essa debba avere per essere rilevante.

In altre parole, ciò che ci chiediamo è se la condotta partecipativa debba tradursi in un "contenuto" condiviso e quanto questa condivisione debba ritenersi davvero pubblica ai fini del perfezionamento della fattispecie così disegnata dal primo comma.

Lo spunto di riflessione sorge analizzando l'art. 11-ter del novello schema di codice di comportamento nazionale, nel quale si legge: "Il dipendente utilizza gli account dei social media di cui è titolare in modo che le opinioni ivi espresse e i contenuti ivi pubblicati, propri o di terzi [...] possano, in alcun modo, lederne il prestigio o l'immagine (ndr: dell'amministrazione)". Linguaggio simile, e anzi più caratterizzante, utilizzando anche taluni codici di comportamento di amministrazione, quali ANAC e della Presidenza del Consiglio dei ministri¹¹.

Questi, ove fanno riferimento a "contenuti pubblici o pubblicati", sembrano suggerire che la lesione al decoro dell'amministrazione richieda una certa diffusività e pubblicità del contenuto.

Tuttavia, definire il concetto di pubblicità è operazione tutt'altro che semplice e la stessa giurisprudenza sul tema ha fornito risposte non sempre univoche.

¹¹ Il codice PDCM all'art. 12, comma 6 prevede che il dipendente "si astiene dal pubblicare su siti leggibili da più persone [...] dichiarazioni offensive nei confronti dell'amministrazione, dei colleghi e collaboratori".

Ancora il codice ANAC all'art. 4, comma 2, lett. c), fa obbligo al dipendente di astenersi "dall'esprimere valutazioni e rilasciare giudizi o dichiarazioni pubbliche inappropriate e/o offensive anche attraverso il web, i social media, [...], ancorché aperti a un numero limitato di utenti".

Da ultimo TAR Sardegna 174/2022 che ha confermato la sanzione disciplinare del rimprovero, nei confronti di un appartenente alla GdF, per aver egli, in una conversazione di messaggistica istantanea (WhatsApp) riferito a un suo collega una serie di commenti, valutazioni, suggerimenti, a dire dell'amministrazione, lesivi del prestigio di ufficiali di grado superiore ed evocativi di una generale condizione di inaffidabilità del contesto di servizio cui l'interessato è stato destinato.

Portato alle estreme conseguenze, il concetto di pubblicità potrebbe estendersi anche al messaggio condiviso con un unico interlocutore in una chat privata e che in qualche modo giunga all'amministrazione perché diffuso all'esterno dall'interlocutore.

In effetti, alcune pronunce sembrano aver adottato tale impostazione¹². Tuttavia, potrebbe non rivelarsi quella più corretta alla luce dell'interesse da tutelarsi.

Lo stesso codice INPS sembra suggerire diversamente ove al comma 2 fa riferimento a condotte come "postare" o "commentare un post altrui", che, già di per sé, suggeriscono l'essere al di fuori delle conversazioni riservate mittente-destinatario e che richiedono che il contenuto sia idoneo e destinato a essere conosciuto da soggetti terzi.

Sul versante opposto, altra parte della giurisprudenza, ha ritenuto necessaria una pubblicità oggettiva del contenuto della pubblicazione. Pubblicare significa agire in uno spazio pubblico, aperto a tutti e in cui le informazioni circolano liberamente. Soggiace, così, ad azioni di responsabilità disciplinare il solo dipendente che abbia scelto e adottato un "profilo privacy" che consenta la visualizzazione dei suoi "post", commenti, video e foto, a una cerchia di utenti aperta e indeterminabile.

Diventa risolutiva allora la circostanza che l'accesso al profilo personale sia possibile solo a chi conosca lo username dell'interessato, quale filtro per l'accesso e che non può ritenersi, pertanto, visitabile da chiunque ma rivolto essenzialmente a coloro che ne abbiano conoscenza.

Così il Consiglio di Stato ha riconosciuto esente da responsabilità il dipendente¹³ valorizzando positivamente la circostanza che lo stesso aveva adottato accorgimenti per la pubblicazione dei messaggi che ne escludevano una condivisione aperta.

Quindi, non è (solo e tanto) la pubblicità del foro di espressione a determinare la pubblicità del contenuto condiviso quanto piuttosto la verifica delle attuali modalità di condivisione.

¹² Da ultimo TAR Sardegna 174/2022 che ha confermato la sanzione disciplinare del rimprovero, nei confronti di un appartenente alla GdF, per aver egli, in una conversazione di messaggistica istantanea (WhatsApp) riferito a un suo collega una serie di commenti, valutazioni, suggerimenti, a dire dell'amministrazione, lesivi del prestigio di ufficiali di grado superiore ed evocativi di una generale condizione di inaffidabilità del contesto di servizio cui l'interessato è stato destinato.

¹³ Nel caso di specie a un appartenente alla Polizia di Stato, che aveva pubblicato delle foto in abiti femminili, era stata irrogata la sanzione della sospensione dal servizio sulla considerazione che la condivisione dei propri dati sensibili o informazioni, pur se effettuata nell'agire privato e personale, equivale a renderli pubblici e, quindi, potenzialmente fonte lesiva di un interesse dell'amministrazione, in particolare del decoro della stessa.

Tuttavia, seppur più garantista, quest'ultima interpretazione rischia di restringere eccessivamente l'ambito applicativo della norma dal momento che non considera rilevanti quelle comunicazioni, sì pubbliche ma ad accesso limitato e filtrato.

Si propone dunque una soluzione mediana, maggiormente aderente alla volontà espressa da ultimo dal legislatore con il nuovo codice di comportamento nazionale (tutelare l'immagine dell'amministrazione) e coerente con i codici di amministrazione già menzionati.

La diffusione del messaggio a un numero determinato o illimitato di persone deve rilevare solo per valutare la gravità della condotta o potenzialità lesiva all'immagine dell'amministrazione (entrambi elementi da considerare ai fini della graduazione della sanzione), ma non per affermare la liceità *tout court* di un comportamento che resta, comunque, offensivo.

4. L'indicazione dell'amministrazione di appartenenza tra le informazioni di profilo e il divieto d'uso del nome, marchio e logo dell'Istituto

Ancora in tema di elementi valutabili ai fini della gradazione della responsabilità, l'esame sincrono del nuovo schema di codice di comportamento nazionale e codice di amministrazione fornisce un ulteriore interessante spunto: l'indicazione della qualifica professionale o dell'amministrazione di appartenenza tra le informazioni di profilo del proprio account privato sulle piattaforme social.

L'art. 11-ter del codice nazionale recita, al comma 4: "Se dalle piattaforme social siano ricavabili o espressamente indicate le qualifiche professionali o di appartenenza del dipendente, ciò costituisce elemento valutabile ai fini della gradazione della eventuale sanzione disciplinare in caso di violazione delle disposizioni dei commi 1, 2 e 3".

All'art. 14 comma 1, ultimo periodo, il codice INPS vieta, invece, genericamente "l'uso del nome, marchio e logo dell'Istituto nell'attività di partecipazione a piattaforme social".

Entrambe le disposizioni sembrano, con formulazioni diverse, voler disciplinare la stessa condotta di chi si renda immediatamente riconoscibile quale "uomo delle Istituzioni" – mediante la spendita del *nomen* dell'amministrazione o altri indici identificativi, come l'utilizzo del logo o marchio della stessa – e non si limiti dunque a "parlare" come un cittadino qualsiasi.

Se questa è la *ratio* comune, che pare perfettamente condivisibile, diverso però è l'approccio utilizzato.

Il codice nazionale traduce questo maggior disvalore in una sorta di “circostanza aggravante” del fatto già rilevante come illecito disciplinare e consente dunque di elevarne la qualità e/o quantità della sanzione per la sua maggior carica offensiva.

Il codice INPS sembra adottare una soluzione più stringente, vietando *tout court* tale possibilità, a prescindere dalla commissione o meno di una condotta già significativa dal punto di vista disciplinare. Anzi, si potrebbe dire che spendere il nome dell’amministrazione e/o utilizzarne il logo nell’attività di partecipazione social rappresenti già di per sé elemento idoneo a fondare un giudizio di responsabilità.

Certamente il dipendente non può “usurare” il nome dell’Istituto, aprendo account riferibili allo stesso o utilizzarne il logo come immagine di profilo senza autorizzazione perché l’attività social dell’Istituto deve essere coerente e ciò può essere garantito solo quando gli account istituzionali siano univoci e gestiti direttamente dall’ufficio preposto.

Tuttavia, si vuole qui far notare che l’attività social del singolo dipendente può costituire un elemento di promozione dell’Istituto stesso, almeno quando il dipendente si faccia portatore di messaggi positivi in linea con la mission, i valori e la strategia interna.

Si pensi alla possibilità di condividere su proprie bacheche social comunicazioni ed eventi ufficiali di pubblico interesse ripresi dagli account istituzionali, mostrandone sempre (e non deformando) il logo e il nome dell’Istituto; ma anche quando non ci si limiti alla ricondivisione di comunicazioni ufficiali, a parere di chi scrive, non sembra creare frizioni con l’interesse dell’amministrazione la condotta del dipendente che sceglie di rendere nota la sua attività lavorativa purché veritiera e specificando che le opinioni espresse hanno carattere personale e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell’Istituto.

Qualche elemento a supporto di questa interpretazione si può ricavare dal codice nazionale che, all’articolo 10, a cui espressamente rinvia in apertura lo stesso art. 14 del codice di amministrazione, sembra riferire il divieto al caso in cui la menzione sia effettuata per ottenere specifici vantaggi e non avere, al contrario, una portata generalizzata.

Sembra ammettersi la possibilità che tra le informazioni social possa indicarsi il proprio particolare status con l’espresso limite di non sfruttare tale indicazione per ottenere utilità non spettanti, nel rispetto dei generali obblighi di correttezza e veridicità di quanto pubblicato e di non arrecare una lesione all’immagine dell’amministrazione a causa dei contenuti pubblicati. Anzi, essa deve costituire da ulteriore elemento di responsabilizzazione del dipendente che proprio in virtù del fatto che gli altri possono leggerne le

opinioni e critiche, pur non esprimendosi in nome e per conto dell'Istituto, dovrà necessariamente considerare quanto gli stessi possano influire sull'immagine per via della conoscibilità all'esterno del proprio particolare status.

5. Post, hashtag, commenti e like a contenuti denigratori nei confronti dell'ente

Se, dunque, la condivisione pubblica di commenti e post di contenuto denigratorio non desta particolari problemi in punto di responsabilità disciplinare, qualche dubbio può esprimersi in relazione al “gradimento” tramite il “mi piace”¹⁴.

Infatti, se un gradimento espresso con un'affermazione testuale può considerarsi più agevolmente quale manifestazione della volontà di condivisione del messaggio denigratorio, non così altrettanto immediatamente può dirsi del semplice like.

La giurisprudenza, nelle sue prime pronunce, conformemente a quanto disciplinato nel codice INPS¹⁵ ha sostenuto, che l'aggiunta del “mi piace” a una notizia ben può comportare un danno all'immagine dell'amministrazione e quindi avere rilevanza disciplinare.

Tuttavia, a questo principio generale affianca ulteriori considerazioni a conferma dell'assunto: il dipendente non aveva adottato una condotta di recesso eliminando il “mi piace” e il “like” era stato seguito da ulteriori giudizi riprovevoli.

La pronuncia costituisce una novità ove si considera una nuova forma di manifestazione del pensiero (il like) come possibile fonte di responsabilità; fonte che oggi viene praticata quotidianamente dai consociati sui social networks.

A questa sentenza ne è seguita, in tempi molto più recenti, un'altra¹⁶ che, pur non riguardando il caso di un lavoratore pubblico, è intervenuta sulla portata offensiva degli “hashtags” (un tag metadato usato dai social networks come aggregatore tematico¹⁷), riconoscendone l'attitudine “alla maggiore diffusione del messaggio rispetto ai quali dimostrano condivisione”.

Dunque, anch'essi possono determinare l'esercizio dell'azione disciplinare.

¹⁴ Per like si intende quell'espressione di apprezzamento a un contenuto testuale e/o videofotografico che sui social, per esempio Facebook, si concretizza nel cosiddetto “pollice su”.

¹⁵ Il TAR Lombardia, in sede cautelare, si è pronunciato sulla valenza disciplinare di un like del dipendente a una notizia riguardante l'amministrazione di appartenenza, nello specifico avente a oggetto un suicidio nel carcere di Opera.

¹⁶ Tribunale di Crotone, sentenza n. 298 del 1° aprile 2021.

¹⁷ Definizione tratta da <https://it.wikipedia.org/wiki/Hashtag>.

In sintesi, la stessa giurisprudenza sopra richiamata, in aggiunta alla condotta di apposizione del like, finisce per prendere in considerazione ulteriori indici: l'inesistenza di un recesso attivo, l'aver comunque fatto seguire al “mi piace” ulteriori giudizi riprovevoli, l'uso e la condivisione di hashtags offensivi.

6. Conclusioni

Si è provato, dunque, a mettere in luce alcuni nodi delle disposizioni del codice di amministrazione e di riproporne, per quanto possibile, talvolta un'interpretazione più “liberale”. Ciò valorizzando, da un lato, l'interesse pubblico (immagine e prestigio dell'amministrazione) che deve costituire il faro per la delimitazione delle condotte disciplinarmente rilevanti, evitando anticipazioni di tutela a condotte che di per sé non sembrano manifestare un pericolo rilevante di offesa all'interesse tutelato; e dall'altro taluni spunti che provengono da esperienze codicistiche di altre amministrazioni e pronunce giurisprudenziali che hanno affrontato le questioni più rilevanti.

In questa direzione pare essersi mosso recentemente anche l'Istituto in sede di modifica al Regolamento di disciplina dei dipendenti¹⁸. Con formulazione differente rispetto a quanto enunciato nel codice di amministrazione, sembra infatti aver dimostrato un'apertura almeno rispetto all'utilizzo del nome, marchio e logo dell'Istituto, limitandone il divieto a un uso improprio e non generalizzato *tout court*, seguendo una traiettoria che già si è cercata di tracciare nei precedenti paragrafi.

A conclusione di questo lavoro si vuole, infine, sottolineare l'opportunità – presa in considerazione dallo stesso schema di codice nazionale¹⁹ – di adottare un documento di social media policy interna che, complementariamente ai codici di comportamento, cerchi di essere un pratico vademecum per il dipendente, nel quale siano definite più analiticamente le regole di utilizzo e i comportamenti corretti (e non) che i dipendenti devono adottare nell'utilizzo degli account privati in modo che siano salvaguardati gli interessi e il decoro dell'amministrazione.

¹⁸ Deliberazione n. 2 del Consiglio di amministrazione, seduta del 18 gennaio 2023.

¹⁹ Al comma 5 dell'articolo 11-ter 5 si legge che: “Nei codici di cui all'articolo 1, comma 2, le amministrazioni si possono dotare di una “social media policy” per ciascuna tipologia di piattaforma digitale, al fine di adeguare alle proprie specificità le disposizioni di cui al presente articolo. In particolare, la “social media policy” deve individuare, graduandole in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente, le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni. Nell'ambito dei medesimi codici le amministrazioni individuano le modalità di rilevazione delle violazioni delle disposizioni del presente articolo”.

4. Il codice di comportamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro (nell'esperienza lavorativa)

di Marta Ferrari*

1. Scenario

Agli albori di una nuova era per i codici di comportamento, a seguito dell'approvazione in Consiglio dei ministri dello schema di DPR adottato ai sensi dell'articolo 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. "decreto PNRR 2") recante "Modifiche al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici", in un'ottica di trasparenza e legalità, appare consolidata l'idea di combattere la corruzione, nella sua accezione più ampia di maladministration, disciplinando anche i comportamenti dei funzionari pubblici per rafforzarne l'integrità e l'imparzialità. Ciascuna amministrazione si è ormai dotata di un proprio specifico codice di comportamento al fine di promuovere in positivo il corretto adempimento dei doveri e incidere sull'etica del dipendente pubblico.

In questo contesto il presente scritto è il resoconto di una ricerca universitaria che si prefiggeva, sia pur limitatamente a una specifica amministrazione, di esaminare l'esperienza lavorativa e le esigenze più avvertite in merito al Codice di comportamento da parte di chi a tali doveri si deve attenere.

2. Introduzione

Per dare un nuovo impulso all'attuazione dei principi contenuti negli artt. 28, 54, 97 e 98 della Costituzione, la legge 190 del 2012 ha ridisegnato i codici di comportamento quali strumenti di prevenzione della corruzione in

* Responsabile del Processo vigilanza ordinaria dell'Ispettorato d'area metropolitana di Cagliari-Oristano, sede di Oristano.

quanto meglio deputati a regolare le condotte dei pubblici dipendenti e a dirigerle verso una più efficace cura dell'interesse pubblico.

Come rilevato da Carloni: “L’idea, a sua volta coerente con un approccio di politica anticorruzione diffuso a livello internazionale, è quella per la quale è possibile incidere, prevenendola, sulla corruzione, mediante un intervento sul versante delle condotte dei funzionari idoneo a chiarire meglio quali siano i comportamenti attesi e quelli vietati”. A questo scopo la Convenzione ONU contro la corruzione sottoscritta a Mèrida dedica, nell’ambito misure preventive, uno specifico articolo ai codici di condotta dei pubblici ufficiali (art. 8).

La legge anticorruzione, riscrivendo l’art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, ha previsto sia un Codice di comportamento nazionale per tutte le amministrazioni pubbliche sia un codice specifico per singola amministrazione, con il compito di integrare il codice generale. Nell’art 54, comma 3, inoltre, il legislatore riconosce espressamente il rilievo disciplinare della violazione delle disposizioni dei codici prevedendo che “La violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento, ivi compresi quelli relativi all’attuazione del Piano di prevenzione della corruzione, è fonte di responsabilità disciplinare”.

Il codice nazionale, emanato con DPR 16 aprile 2013, n. 62, ha natura regolamentare e prevede i doveri minimi che i dipendenti pubblici sono tenuti a osservare al fine di assicurare la qualità dei servizi e il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità. Le disposizioni del codice nazionale di carattere generale andrebbero integrate e adattate alla realtà organizzativa e funzionale di ciascuna amministrazione, ma nel far ciò le singole amministrazioni non possono scendere al di sotto dei “doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare” (cfr. Consiglio di Stato, par. 21, febbraio 2013 n. 97).

In merito ai codici di amministrazione finora adottati, l’ANAC nelle linee guida approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020 ha rilevato che “la tendenza è stata fin da subito quella di emanare codici di comportamento meramente riproduttivi del codice generale. Salvo buone pratiche rilevate, non risulta cioè svolto quel lavoro richiesto di integrazione e specificazione dei doveri minimi posti dal DPR n. 62 del 2013”.

In questo contesto normativo si colloca il Codice di comportamento dell’Ispettorato nazionale del lavoro, adottato con DD n. 4 del 24 gennaio 2022 e in vigore dal 1° febbraio 2022.

3. Breve disamina delle disposizioni del Codice di comportamento dell'INL

Come accennato, il Codice di comportamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro è entrato in vigore dal 1° febbraio 2022, da tale data hanno cessato di trovare applicazione il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di cui al DM 10 luglio 2014 e il Codice di comportamento a uso degli ispettori del lavoro di cui al DM 15 gennaio 2014.

Il codice consta di 24 articoli, suddivisi in quattro sezioni, la prima delle quali riguarda le definizioni, le finalità e l'ambito di applicazione del codice.

La seconda sezione, composta di 16 articoli, definisce i principi guida per l'operato dell'INL e i doveri di comportamento dei dipendenti, collaboratori, consulenti o altri soggetti che siano titolari di incarichi conferiti dall'amministrazione.

La terza sezione, composta da tre articoli, è dedicata agli obblighi del personale ispettivo, mentre il precedente codice a essi dedicato disciplinava in 28 articoli "i principi guida per un corretto e uniforme comportamento del personale ispettivo nell'esercizio delle sue funzioni" (art. 2 codice del 2014). L'INL ha evidenziato la necessità di inserire una sezione specifica per la categoria dei funzionari ispettivi per porre l'accento sui doveri di comportamento dei dipendenti che svolgono l'attività istituzionale dell'Ispettorato.

La quarta sezione contiene gli ultimi tre articoli dedicati rispettivamente alla diffusione e formazione sul codice, alle regole sulla vigilanza e modifiche del codice e infine al regime delle abrogazioni.

Come si legge nella relazione illustrativa "è stata utilizzata la mappatura dei processi dell'INL e l'analisi dei rischi a questi connessi già compiuta in occasione della predisposizione del PTPCT, al fine di tradurre le prescrizioni generiche dettate dal Codice generale di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al DPR 62/2013 in prescrizioni specifiche e nella individuazione di doveri di comportamento dei dipendenti dell'INL calibrati il più possibile sull'attività istituzionale".

Ma perché ciò non sia una mera attestazione, elusiva come dice l'ANAC della *ratio* della nuova disposizione introdotta dalla legge 190/2012, i codici delle amministrazioni devono rispecchiare la propria organizzazione, coinvolgere l'intera struttura nella redazione e curare un'adeguata formazione dei destinatari degli stessi, al fine di perseguire una più efficace cura dell'interesse pubblico.

4. Gli obiettivi della ricerca

Fatta questa breve premessa, nell'ambito del Master di II livello "Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza", organizzato dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Perugia, si è avviata una ricerca che avrebbe voluto essere (il condizionale è d'obbligo, per le ragioni illustrate più avanti) una riflessione sul codice di comportamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, al fine di promuoverne il valore per i dipendenti come strumento per orientare le proprie condotte e al tempo stesso un'occasione per l'amministrazione di valutare i fabbisogni, non solo formativi, inerenti a esso.

La ricerca si prefiggeva di comprendere, partire dall'esperienza lavorativa dei dipendenti dell'INL, quali fossero le esigenze più avvertite in merito al Codice di comportamento, quale fosse la lettura diffusa presso i dipendenti rispetto alla predeterminazione di comportamenti e doveri, così come prevista e articolata da alcune disposizioni del codice di comportamento.

A tal fine è stato elaborato un questionario in cui sono state individuate le aree tematiche da sottoporre a indagine con l'intento di rilevare la percezione dell'efficacia di alcune disposizioni del codice di comportamento da parte dei dipendenti dell'INL. La necessità o meno di trovare nell'attuale codice delle esemplificazioni casistiche che siano in grado di dare un effettivo supporto nell'affrontare situazioni, quali il conflitto d'interessi, capaci di minare anche solo potenzialmente l'integrità del dipendente. Quanto il codice di amministrazione riesca a essere una guida per i suoi destinatari nello scegliere la migliore via per la cura dell'interesse pubblico.

Inoltre, per meglio capire l'esperienza lavorativa dei dipendenti all'interno dell'INL, anche da un punto di vista psicosociale, è stata redatta una parte relativa al benessere organizzativo, nella quale sono state affrontate le tematiche attinenti alla percezione dei codici di comportamento nell'ambito organizzativo, al clima etico e al rapporto con l'organizzazione di appartenenza.

5. Le aree di indagine

In estrema sintesi la ricerca voleva far luce sulla capacità in concreto del codice di amministrazione di rappresentare una guida per le condotte dei dipendenti dell'INL. Si voleva rilevare la necessità o meno da parte del personale ispettivo di avere una più esaustiva esplicazione delle modalità di svolgimento dell'attività ispettiva, come era previsto nel vecchio codice del Ministero del Lavoro, con il fine espresso di garantire una maggiore imparzialità e uniformità

dell'azione amministrativa. L'obiettivo che ci si prefiggeva con la ricerca era quello di rilevare come questa scelta sia stata vissuta dagli ispettori del lavoro rispetto al passato. Se la dettagliata esposizione dei doveri di comportamento a cui attenersi in sede di ispezione sia stata percepita come garanzia di imparzialità e integrità dell'attività ispettiva o, piuttosto, una leva nelle mani dei soggetti ispezionati o dei loro delegati per intralciare il regolare svolgersi delle verifiche.

Come si è evidenziato, il codice di amministrazione dovrebbe essere proprio il luogo deputato a meglio specificare la posizione del funzionario pubblico, indicare quali siano i suoi doveri e i comportamenti atti a evitare situazioni di rischio, favorire l'emersione di eventuali interessi privati che possano compromettere la migliore cura dell'interesse pubblico. Si sarebbe voluto comprendere se per i dipendenti dell'INL sarebbero state più proficue delle linee guida separate che potessero essere di supporto al funzionario e allo stesso tempo una garanzia per l'amministrazione nella prospettiva prevenzionistica dell'anticorruzione.

La ricerca avrebbe potuto essere anche un'occasione per conoscere le esigenze di formazione evidenziate da parte dei destinatari del Codice di comportamento. Come afferma chiaramente l'ANAC nelle linee guida del 2020 "Comunicare i contenuti del codice e aumentare nei destinatari la consapevolezza delle disposizioni in esso contenute, attraverso una formazione costante, è parte di una strategia complessiva in materia di integrità che le amministrazioni dovrebbero attuare per assicurare che il dipendente pubblico sia posto nella condizione di affrontare le questioni etiche che insorgono nello svolgimento delle funzioni affidate".

A parere di chi scrive si tratta di una formazione specifica che sia in grado non solo di illustrare le disposizioni del codice da un punto di vista giuridico, ma sia capace di costruire all'interno dell'amministrazione un circolo virtuoso in cui i doveri degli uni siano i diritti degli altri e tutti si facciano interpreti di una cultura della legalità diffusa.

Questa forse una prospettiva utopistica, ma quanto alla fine lo sia diventata l'intera ricerca sarà svelato a breve.

6. L'impasse della ricerca

Una volta impostata la ricerca, quando si è trattato di procedere a definire le modalità concrete di somministrazione del questionario, al fine di raccogliere i dati e le risposte, il processo si è arenato.

Nonostante fossero state avviate una serie di interlocuzioni precedenti con i soggetti interni – in cui veniva manifestato interesse per la ricerca svol-

ta e apprezzamento per il questionario, identificato quale strumento utile per monitorare l'attuazione delle misure anticorruzione – a fronte della richiesta formale alla somministrazione dello stesso al personale dell'INL, l'autorizzazione non è stata concessa.

La motivazione addotta, in sintesi, è che qualsiasi rilevazione di informazioni presso il personale poteva essere effettuata esclusivamente dal competente ufficio centrale e che il questionario proposto interferiva con l'attività istituzionale di competenza della Direzione centrale Coordinamento giuridico.

Questa decisione ha costituito un punto d'arresto nello sviluppo della ricerca, abbastanza sorprendente, per una serie di ragioni. In effetti, il questionario (e il progetto di analisi nel suo complesso), si collocavano all'interno di un progetto di analisi costruito per rispondere a esigenze conoscitive e gestionali dell'INL. A tutta evidenza, l'indagine e la raccolta dei dati e delle informazioni mediante il questionario sarebbe risultata particolarmente utile per l'amministrazione, proprio nell'ottica di una maggiore consapevolezza degli impatti prodotti presso gli utenti/funzionari dall'adozione e dalla diffusione del nuovo codice di comportamento. Sotto questo profilo, il questionario voleva essere anche una tappa significativa nel percorso volto a costruire, prendendo in prestito le parole di illuminata dottrina, "la buona amministrazione fatta da funzionari imparziali, professionalmente competenti, che dispongono di strumenti adeguati di conoscenza".

7. Conclusioni

Orbene questo potere di interferenza attribuito a un questionario frutto di una ricerca universitaria dovrebbe essere per me e per il mondo universitario fonte di orgoglio, ma ahimè ha più il sapore di una sconfitta.

Una sconfitta per il mondo universitario per il quale la conoscenza e la dialettica sono fonte di vita, e al quale invece non è stata neanche data la possibilità di avere un confronto sull'elaborazione del questionario e dei suoi possibili risultati.

Una sconfitta per l'amministrazione a cui appartengo perché l'intento della ricerca, come si è poc'anzi illustrato, era quello di capire come viene percepito e vissuto il codice di comportamento nell'esperienza lavorativa.

Provare a capire, da chi a tali doveri si deve attenere, se il codice sia vissuto concretamente come strumento di guida e agevolazione nello svolgimento dell'attività lavorativa. Questo perché, si ribadisce, i codici di comportamento hanno proprio lo scopo di raccogliere e spiegare quale sia il contenuto dei doveri da rispettare e quali i comportamenti da incoraggiare in ciascuna amministrazione.

Ma, richiamando l'insegnamento dell'ANAC, perché ciò non sia un mero adempimento formale da parte delle amministrazioni, sarebbe opportuno coinvolgere l'intera struttura nella redazione e curare un'adeguata formazione dei destinatari degli stessi.

Il codice di amministrazione dovrebbe essere un valido strumento per rivedere non solo i compiti di ciascun ufficio e di ciascun dipendente, ma per esemplificare, con un approccio casistico, i comportamenti da tenere sia in via generale che in presenza di determinate circostanze.

Quanto l'attuale Codice di comportamento dell'INL sia capace di orientare il comportamento dei destinatari e di promuovere l'adesione degli stessi ai principi e valori dell'amministrazione non è dato sapere, perché si è scelto di non sapere.

Nel lontano 1908 Filippo Turati in un discorso tenuto alla Camera dei deputati coniò la famosa metafora della "casa di vetro" affermando che "Dove un superiore pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro".

Queste parole successivamente sono state fatte proprie da molteplici e autorevole dottrina e fonte di ispirazione delle riforme che negli anni si sono succedute in nome della trasparenza amministrativa, partendo dalla legge 241/1990 per arrivare al decreto legislativo 97/2016 che ha introdotto in Italia il FOIA (*Freedom of Information Act*).

Grandi parole e grandi riforme volte a far sì che la pubblica amministrazione sia al suo interno costantemente visibile e accessibile per il cittadino e, a parere di chi scrive, anche per chi ne fa parte.

L'idea della ricerca si è basata sull'assunto che solo dando la giusta rilevanza al coinvolgimento e alla formazione dei funzionari pubblici si possa costruire una pubblica amministrazione che sia "casa di vetro", oltre che per i cittadini, anche per chi della legalità e dei valori dell'amministrazione è interprete.

Rifacendomi alle parole di autorevole dottrina, "la trasparenza è un valore auspicabile di per sé. Nelle relazioni con il proprio personale all'amministrazione si dovrebbe richiedere infatti di essere massimamente trasparente in considerazione del fatto che i destinatari della trasparenza sono interessati a conoscere ogni aspetto dell'organizzazione e del suo funzionamento".

Concludo con questo dilemma: siamo sicuri di interpretare correttamente le parole di Turati nell'ambire a una pubblica amministrazione che sia "casa di vetro" quando poi al suo interno si chiudono le porte per non ascoltare i brusii di chi della trasparenza e dei valori dell'amministrazione dovrebbe essere parte attiva?

5. Leggere il Codice di comportamento attraverso il benessere organizzativo

di Matteo Salemi*

1. Introduzione

L'obiettivo del presente capitolo risulta essere quello di inquadrare il lavoro svolto, tramite il project work, in un contesto più ampio. L'oggetto della relazione ha interessato l'adeguamento del Codice di comportamento del Comune di Terni, attualmente in fase di aggiornamento. Il tema che si intenderà trattare nelle seguenti pagine interessa il rapporto tra il benessere organizzativo e i Codici di comportamento.

In primo luogo, si riporterà un breve excursus circa l'evoluzione storica e normativa del Codice di comportamento, al fine di inquadrarne l'Istituto e soffermarsi sui passaggi più rilevanti.

Successivamente, si focalizzerà l'attenzione in merito al benessere organizzativo nel suo complesso, ponendo particolare attenzione al fattore delle risorse umane e al ruolo strategico che esse assumono nella pubblica amministrazione.

Dopodiché, si riporterà un paragrafo specifico in cui verranno individuati dei punti di congiunzione tra le due tematiche precedentemente richiamate. Questo aspetto consentirà di focalizzare l'attenzione sull'ambiente in cui operano i dipendenti della PA. Oltre ai vari strumenti posti in essere per valutare il livello di benessere organizzativo nel pubblico impiego, anche il Codice di comportamento può svolgere, in questo senso, un'interessante funzione come strumento operativo in grado di creare una condizione ottimale in cui i dipendenti possano portare avanti la propria attività in un ambiente in grado di far esprimere completamente le potenzialità di tutti nel rispetto reciproco.

* Dipendente del Comune di Terni, assegnato alla Direzione Risorse umane.

L'obiettivo del lavoro intende essere quello di fare luce sulla rilevanza dello strumento del Codice di comportamento nella pubblica amministrazione, coniugandolo con il ruolo strategico rivestito delle risorse umane.

Nella fase finale del lavoro, si trarranno delle conclusioni in cui verranno attenzionate le tematiche più rilevanti, secondo il parere di chi scrive, proponendo alcuni spunti di analisi tesi a far riflettere sull'importanza di tali strumenti a disposizione.

2. Breve evoluzione storica della disciplina del Codice di comportamento

L'attitudine che si adotta quotidianamente definisce le persone, in qualsiasi contesto, sia in ambito personale, sia in quello professionale. Nell'evoluzione della pubblica amministrazione, i comportamenti attesi dei dipendenti hanno sempre assunto un'importanza centrale. Al fine di restituire i principi cardine della condotta del pubblico dipendente, come di consueto, occorre partire dai precetti costituzionali che fondano la struttura della nostra società.

In primo luogo, un primo principio guida da evidenziare è senz'altro l'imparzialità, intesa come *fil rouge* di tutta l'attività amministrativa. L'art. 97, c. 3, del dettato costituzionale disciplina che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione". Tale disposizione imposta l'organizzazione della PA secondo un principio ben definito e lo lega strettamente al buon andamento. Questi presupposti stabiliscono il funzionamento su cui si fonda l'attività amministrativa, la quale, nell'esercizio delle funzioni, deve necessariamente mettere da parte interessi particolari che potrebbero influire, anche indirettamente, sull'interesse generale.

A estensione del precetto riportato in precedenza, abitualmente, si suole richiamare la disposizione di cui all'art. 54 della Costituzione, secondo cui "I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge". Altro elemento fondante dell'attività nella PA risulta essere quello espresso ai sensi dell'art. 98: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione".

Storicamente, nel nostro ordinamento, al di fuori dei precetti costituzionali, i comportamenti del dipendente pubblico non sono sempre stati chiari e definiti. Difatti, in passato, comportamenti solitamente percepiti, in termini morali, come giusti o meno, non erano, in termini giuridici, né chiaramente leciti né chiaramente illeciti, in quanto circondati da un'ambiguità che mani-

festava l'incapacità delle norme giuridiche di offrire risposte ad alcune delle sfide etiche più comuni¹.

Le risposte a tali quesiti venivano proposte attraverso un coinvolgimento dei giudici, quindi, in sede giurisprudenziale, venivano elaborate una serie di regole applicative² in assenza di una regolamentazione definita. Ciò ha prodotto un contesto in cui le regole comportamentali del dipendente pubblico erano elaborate da controllori esterni della pubblica amministrazione³. Tale situazione creava non poche complessità per i dipendenti e per l'apparato giurisdizionale; quindi, si registrava la necessità di normare la sfera relativa alle condotte dei pubblici dipendenti.

Un primo intervento, in tal senso, si registra nel 1994 tramite l'adozione del primo Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, adottato con decreto ministeriale del 31 marzo. I principi e i contenuti del codice costituivano specificazioni esemplificative degli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità, qualificando il corretto adempimento della prestazione lavorativa⁴; questa prima stesura, però, non stabiliva conseguenze a eventuali violazioni. Successivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 novembre 2000 veniva adottato il secondo Codice di comportamento, con alcune novità rispetto al precedente, la più rilevante delle quali era rappresentata dalla natura giuridica dello stesso e il posizionamento dei codici nel panorama delle fonti del rapporto di lavoro alle pubbliche dipendenze: la immediata precettività dei codici e la sanzionabilità diretta delle violazioni risultava particolarmente dubbia e controversa. Proprio per questo, il codice del 2000, prevedeva il necessario coordinamento tra la previsione codicistica e la contrattazione collettiva, producendo un avvicinamento tra le disposizioni dei codici di comportamento e la contrattazione collettiva⁵.

Un ulteriore passaggio si registra nel 2001 con l'adozione del d.lgs. 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego), in cui all'art. 54 veniva confermata la struttura e la valenza del codice di comportamento, ma veniva comunque ribadita la competenza della contrattazione in materia disciplinare⁶.

¹ B.G. Mattarella (2007), *Le regole dell'onesta. Etica, politica, amministrazione*, il Mulino, Bologna, p. 136.

² Ivi, p. 137.

³ *Ibid.*

⁴ Art. 1, decreto del ministro per la Funzione pubblica 31 marzo 1994.

⁵ A. Venanzoni (2017), "I codici di comportamento nel pubblico impiego: natura giuridica e fondamento costituzionale", *GIUSTAMM – Rivista di Diritto Amministrativo*, 6, pp. 2-3.

⁶ F. Merenda (2021), "I codici di comportamento dei dipendenti pubblici: la tensione tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica nel solco delle riforme del pubblico impiego", *Istituzioni del federalismo*, 2, p. 501.

Un punto di svolta si sostanzia nel 2012 con l'adozione della legge 190, la quale modifica l'art. 54 del d.lgs. 165/2001 e nella sua nuova enunciazione si struttura una vera e propria regolamentazione della condotta del dipendente. In primo luogo, si stabilisce che il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite e comunque prevede per tutti i dipendenti pubblici il divieto di chiedere o di accettare, a qualsiasi titolo, compensi, regali o altre utilità, in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati, fatti salvi i regali d'uso, purché di modico valore e nei limiti delle normali relazioni di cortesia⁷.

In attuazione di quanto riportato, è stato adottato il decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013, "Codice di comportamento generale". Oltre a ciò, la modifica dell'art. 54 introduce anche l'obbligo per le amministrazioni di dotarsi di un proprio Codice integrativo⁸. Questo aspetto risulta centrale, in quanto impegna le amministrazioni a costruire un documento sartoriale, rispondente alle proprie caratteristiche e adatto alle proprie peculiarità alla luce della diversa natura di ogni amministrazione. Ulteriore novità fondamentale, introdotta dalla modifica, riguarda la conseguenza della violazione di quanto stabilito nel codice, in particolar modo: la violazione dei doveri contenuti nel codice di comportamento è fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è altresì rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile ogniquale volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice comportano l'applicazione della sanzione di cui all'articolo 55-quater, comma 1⁹. Rispetto alle precedenti disposizioni, che si limitavano a prevedere indirizzi affinché i principi del codice venissero coordinati con le previsioni dei contratti collettivi in materia di responsabilità disciplinare, lasciando a questi ultimi il compito di definire le conseguenze giuridiche delle violazioni, la nuova enunciazione rappresenta un importante cambiamento significativo¹⁰.

⁷ Art. 54, c. 1 d.lgs. 165/2001.

⁸ Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1 (art. 54, c. 5 d.lgs. 165/2001).

⁹ Art. 54, c. 3 d.lgs. 165/2001.

¹⁰ ANAC, *Linee guida in materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, approvate con delibera n. 177 del 19/2/2020, p. 5.

Le modifiche apportate, descritte precedentemente, si inseriscono in un contesto più ampio, quale quello delle politiche di anticorruzione. Questo nuovo sistema di doveri deriva dall'esigenza di proteggere l'imparzialità dell'amministrazione, coniugando il rapporto del pubblico impiego a quello delle politiche di prevenzione della corruzione¹¹.

Da ultimo, si registra un recente intervento normativo, il DPR 81/2023, che ha integrato la disciplina del Codice generale, inserendo, tra gli altri, disposizioni concernenti l'utilizzo delle tecnologie informatiche, dei mezzi di informazione e dei social network. Le novità si concentrano sulla responsabilità del dipendente¹². In particolar modo, nell'utilizzo dei propri account di social media, il dipendente utilizza ogni cautela affinché le proprie opinioni o i propri giudizi su eventi, cose o persone, non siano in alcun modo attribuibili direttamente alla pubblica amministrazione di appartenenza¹³. La disciplina interviene anche in termini generali sull'immagine della PA, intesa come Istituzione e specifica che in ogni caso il dipendente è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento o commento che possa nuocere al prestigio, al decoro o all'immagine dell'amministrazione di appartenenza o della pubblica amministrazione in generale¹⁴.

L'evoluzione sopra richiamata descrive uno scenario in cui i codici di comportamento hanno mutato, nel corso degli anni, la propria fisionomia. Passando da una formulazione prevalentemente "etica", descrittiva di comportamenti attesi del dipendente ma solo in termini di principio, a una con riflessi disciplinari, sostanziandosi in una misura di prevenzione della corruzione. La natura dei codici assume, quindi, una prospettiva dinamica, in quanto si affianca a una dimensione organizzativa dell'etica pubblica, inserita nella prospettiva di miglioramento della performance dell'amministrazione, attraverso la riduzione degli eventi di *maladministration*¹⁵. Partendo da tale assunto, si può osservare che, attraverso questo miglioramento della performance organizzativa, ne gioverebbero, di riflesso, anche la performance individuale del dipendente e l'ambiente stesso in cui questi operano.

¹¹ E. Carloni (2023), *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna, p. 186.

¹² Art. 11-bis, c. 3 DPR 62/2013 "Il dipendente è responsabile del contenuto dei messaggi inviati".

¹³ Art. 11-ter, c.1 DPR 62/2013 (così come modificato dal DPR 81/2023).

¹⁴ Art. 11-ter, c.2 DPR 62/2013 (così come modificato dal DPR 81/2023).

¹⁵ E. Carloni, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., p. 192.

3. Il concetto di benessere organizzativo

È proprio in merito al contesto lavorativo che si intende soffermare l'attenzione nel seguente paragrafo. L'ambiente professionale è, senz'altro, il luogo in cui ogni dipendente trascorre la maggior parte della giornata insieme a superiori, colleghi e colleghe, perciò la corretta gestione delle risorse umane, da ogni prospettiva, è essenziale ai fini della qualità del lavoro di ogni giorno. Alla luce del continuo mutamento nel mondo del lavoro, anche nella pubblica amministrazione, le risorse umane rappresentano il fulcro dell'attività. Ad avvalorare tale tesi, si evidenzia che in riscontro al mutamento del sistema economico, attualmente basato su incertezza e flessibilità, si richiede, a tutti i livelli, un approccio culturale che metta al centro la persona, intesa come collaboratore, risorsa, soggetto dotato di unicità, titolare di competenze, portatore di valori e aspettative¹⁶. Per questa motivazione, negli ultimi anni, si sono sviluppate logiche gestionali tese alla partecipazione, al coinvolgimento, all'integrazione del collaboratore come risorsa insostituibile¹⁷, anche attraverso un importante processo di sensibilizzazione sotto vari aspetti.

Nel nostro ordinamento, elemento fondante in tal senso, è sicuramente la garanzia del pari trattamento, disciplinata ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 165/2001, secondo cui "le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione". Oltre a tale disposizione, un primo segnale di sensibilizzazione in merito alla tematica del benessere organizzativo si registra attraverso l'adozione della direttiva 24 marzo 2004 del Dipartimento della Funzione pubblica ("Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni").

Il Dipartimento intendeva sostenere la capacità delle amministrazioni di attivarsi, oltre che per raggiungere obiettivi di efficacia e produttività, anche per realizzare e mantenere il benessere psicofisico delle persone, tramite la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuissero al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni¹⁸. Tale disposizione mirava, dunque, a predisporre rilevazioni dello stato di salute degli ambienti

¹⁶ C. Cilona (2018), *Il valore delle relazioni umane per il benessere organizzativo*, https://www.academia.edu/37019142/IL_VALORE DELLE RELAZIONI UMANE E PROFESSIONALI PER IL BENESSERE ORGANIZZATIVO, p. 79, consultato il 17/3/2025.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Direttiva 24/3/2004, "Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni", https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-04-05&atto.codiceRedazionale=04A03423&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario, consultato il 19/3/2025.

nei vari enti tramite, tra le altre misure, il confronto con le organizzazioni sindacali volto al più ampio contesto delle politiche di gestione delle risorse umane, anche attraverso idonei strumenti di monitoraggio¹⁹. In attuazione di ciò, diversi enti hanno sviluppato, negli anni, misurazioni e valutazioni del benessere organizzativo all'interno delle proprie organizzazioni²⁰ attraverso, per esempio, la somministrazione ai propri dipendenti di questionari, tra i vari, resi disponibili da ANAC, con domande relative a sicurezza e salute sul luogo di lavoro e stress da lavoro correlato, discriminazioni, equità nell'amministrazione, carriera e sviluppo professionale, lavoro, colleghi, contesto organizzativo, senso di appartenenza, immagine dell'amministrazione²¹.

Ulteriormente a tali iniziative ritroviamo, all'interno degli enti, organismi preposti al perseguimento del benessere, come i Comitati unici di garanzia, ovvero comitati paritetici costituiti all'interno delle amministrazioni pubbliche con compiti propositivi, consultivi e di verifica in materia di pari opportunità e di benessere organizzativo al fine di contribuire all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, agevolando l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni e garantendo un ambiente lavorativo nel quale sia contrastata qualsiasi forma di discriminazione nei confronti di lavoratrici e lavoratori²².

In considerazione di ciò, si può sottolineare che i concetti di benessere organizzativo e di produttività sono solitamente accostati, in quanto un ambiente sereno si presta a migliorare la performance di ogni dipendente e concilia, altresì, principi quali buon andamento e imparzialità. In sostanza, appare quindi coerente affermare che un adeguato contesto professionale e ambientale sia fondamentale per la condizione psicofisica dei dipendenti e per un progressivo sviluppo delle risorse umane come snodo dell'attività lavorativa. Un ruolo fondamentale, in tale percorso di crescita, è rivestito anche dalla parte manageriale e dall'utilizzo di un'ideale comunicazione.

In primo luogo, il ruolo del dirigente assume cruciale rilevanza nella crescita del dipendente e nella creazione di un ambiente adeguato, in quanto, nel momento in cui la parte manageriale si relaziona positivamente con i propri collaboratori, avvia un processo di coinvolgimento e vi determina una stimolante predisposizione operativa²³, poiché il riconoscimento dell'operato del collaboratore, il quale rende un servizio positivo, offrendo il proprio contri-

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ G. Ambrosino (2022), "Valutare il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: un case study", *TOPIC – Temi di Psicologia dell'Ordine degli Psicologi della Campania*, 1, 1, <https://topic.oprc.it/index.php/topic/article/view/15>, p. 2.

²¹ *Ibid.*

²² <https://portalecug.gov.it/cug>, consultato il 20/3/2025.

²³ C. Cilona, *Il valore delle relazioni umane per il benessere organizzativo*, cit., p. 80.

buto umano e professionale, può contribuire ad attribuire significato al lavoro dello stesso e creare, quindi, una condizione in cui il dipendente si possa sentire apprezzato²⁴. Il dirigente può creare tale condizione grazie all'utilizzo di un'ideale comunicazione, intesa come capacità di rivolgersi direttamente alla persona, inducendola a "liberare il proprio potenziale"²⁵ e creare empowerment, ovvero la possibilità, per individuo e organizzazione, di investire sulle proprie capacità e migliorare la propria autostima, qualità della vita e qualità del lavoro²⁶. Ciò consente, quindi, di far esprimere al meglio le capacità di ogni dipendente e creare uno sfondo dove il benessere risulta una costante.

4. Codice di comportamento e benessere organizzativo

Al contesto precedentemente enunciato, dove il dipendente si pone in una condizione di risorsa inestimabile e dove anche la parte dirigenziale, attraverso l'utilizzo di competenze trasversali, diventa il soggetto in grado di facilitarne la piena realizzazione professionale e personale, si affianca il Codice di comportamento, il quale si struttura come decalogo dei doveri, ai quali, se non rispettati, corrisponde una sanzione.

La natura del codice, però, ha ulteriori funzioni in quanto, per esempio, i dipendenti possono essere coinvolti attivamente nella fase di adozione del documento stesso. A riguardo, durante l'iter di approvazione dei Codici di amministrazione, in particolar modo nella fase di consultazione pubblica, i dipendenti hanno la possibilità, in qualità di stakeholder interni, di esprimere considerazioni in merito al testo pubblicato e tali riflessioni, valutate dall'ente, possono essere integrate nella versione definitiva²⁷. Questo aspetto fa sì che i dipendenti possano svolgere un ruolo attivo nella predisposizione del documento, sentendosi parte integrante della decisione e quindi evitare di recepire il codice come un lavoro calato dall'alto senza alcuna forma di partecipazione orizzontale.

In questa prospettiva, i codici integrativi diventano un modo per coinvolgere attivamente le risorse umane. Il Comune di Terni ha recentemente adottato la prima bozza di aggiornamento del proprio Codice di comportamento, a cui, chi scrive, ha partecipato attivamente in quanto parte integrante

²⁴ Ivi, p. 81.

²⁵ Ivi, p. 80.

²⁶ Ivi, p. 81.

²⁷ Linee guida ANAC in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche, approvate con delibera n. 177 del 19/2/2020, p. 26.

del gruppo di lavoro preposto all'aggiornamento. All'interno del documento, grazie a diverse fasi di valutazioni e riflessioni con i componenti del gruppo e con altri dirigenti, sono state disciplinate alcune disposizioni specifiche tese a porre particolare attenzione alla condizione dei dipendenti, come per esempio l'articolo rubricato "Valorizzazione delle risorse umane", inserito al fine di migliorare progressivamente la condizione di benessere lavorativo e ambientale, in quanto un contesto propositivo risulta ottimale per migliorare la performance organizzativa e individuale ed è altresì funzionale al fine di perseguire il valore pubblico. Tale disposizione intende far luce in merito alla condotta dei soggetti che ricoprono ruoli apicali, i quali devono tenere comportamenti adeguati a garantire il corretto svolgimento dell'attività lavorativa e consentire, ai destinatari del codice, di operare in ambienti idonei, ovvero volti al perseguimento del benessere psicofisico di ciascuno.

Oltre a quanto sopra richiamato, sono state inserite ulteriori disposizioni particolari per alcune tipologie di personale, oltre a dirigenti e collaboratori, in quanto, tali categorie, ovvero personale appartenente alla Polizia locale, ai servizi educativi e ai servizi sociali, risultano essere continuamente a contatto con l'utenza e quindi destinatarie di specifiche disposizioni volte a tutelare la propria attività e quella nei confronti dell'utenza.

Una motivazione che ha spinto il gruppo di lavoro a ragionare verso questa direzione è riconducibile alla necessità di tutelare tutti i destinatari del codice e alcune tipologie specifiche di dipendenti. Tale prospettiva origina da una visione contemporanea della pubblica amministrazione, in cui, tutti coloro che vi prestano servizio, sono chiamati a lavorare verso il raggiungimento di obiettivi comuni, quali il perseguimento del valore pubblico e dell'interesse generale e, proprio in questo contesto, il codice si può inserire come strumento di *guida operativa*.

È proprio in base all'assunto di cui sopra che il documento in oggetto può e deve emergere assumendo le sembianze di un'ipotetica bussola, come un ideale manuale operativo, attraverso il quale dirigenti, dipendenti e collaboratori possano creare un contesto favorevole, operando nel migliore dei modi, evitando comportamenti non conformi e creando un sistema di anticorpi per potenziali eventi corruttivi.

5. Conclusione

Alla luce di quanto espresso nel corso del presente lavoro, si intende estrapolare delle considerazioni che possano essere utili per eventuali spunti di riflessione. Attraverso un primo punto di sintesi si può osservare che il codi-

ce, in considerazione dell'evoluzione storico-normativa descritta, ha assunto le sembianze di un faro, un punto di riferimento per i dirigenti, dipendenti e collaboratori degli enti, in particolar modo, interpretando un ruolo centrale in qualità di parametro concreto per l'orientamento delle condotte, intendendo altresì promuovere valori, oltre a doveri e divieti²⁸, creando così un effettivo presidio contro episodi di *maladministration* e ipotetici eventi corruttivi.

Calando il codice tramite questa prospettiva, si riesce a ricavarne un vero e proprio vademecum dei comportamenti attesi del dipendente. Specificamente, tramite una lettura del documento attraverso tale approccio, quest'ultimo assume una funzione di miglioramento dell'attività e del contesto in cui opera il dipendente, divenendo così uno strumento teso all'accrescimento delle risorse umane e quindi al benessere organizzativo, in quanto, già in fase di adozione, i dipendenti possono partecipare attivamente alla fase di predisposizione, sollevando osservazioni o considerazioni in merito al contenuto.

In questo contesto, richiamando quanto riportato nel paragrafo “il concetto di benessere organizzativo”, anche dirigenti e colleghi interpretano un compito rilevante, in quanto, attraverso i rispettivi comportamenti, possono creare o migliorare un ambiente favorevole in cui ogni dipendente può esprimere al meglio le propria potenzialità, ottimizzando la performance organizzativa e individuale in un clima di rispetto e collaborazione.

L'onere dell'amministrazione, dunque, è quello di ottimizzare, attraverso gli strumenti disponibili e con la partecipazione di tutte le figure preposte, la condizione del dipendente e dell'attività. La dirigenza, attraverso scelte di micro-organizzazione, ha la possibilità di investire sul merito e sulla persona attraverso quelle competenze trasversali osservate, mentre, il dipendente, deve porsi nelle condizioni di assumere comportamenti proattivi, volti alla collaborazione e al miglioramento del contesto. In definitiva, mediante una lettura dinamica del Codice di comportamento, tesa a un'interpretazione propositiva, è possibile raggiungere una condizione di miglioramento dell'ambiente umano e professionale che possa venire incontro a tutti coloro che prestano servizio nella pubblica amministrazione.

Bibliografia

Ambrosino G. (2022), “Valutare il benessere organizzativo nella pubblica amministrazione: un case study”, *TOPIC – Temi di Psicologia dell'Ordine degli Psicologi della Campania*, 1, 1, pp. 10-53240.

²⁸ E. Carloni, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., p. 196.

- Carlioni E. (2023), *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna.
- Cilona C. (2018), “Il valore delle relazioni umane per il benessere organizzativo”, *Sviluppo & Organizzazione*, maggio/giugno, pp. 78-85.
- Mattarella B.G. (2007), *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, il Mulino, Bologna.
- Merenda F. (2021), “I codici di comportamento dei dipendenti pubblici: la tensione tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica nel solco delle riforme del pubblico impiego”, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 42, 2, pp. 499-516.
- Venanzoni A. (2017), “I codici di comportamento nel pubblico impiego: natura giuridica e fondamento costituzionale”, *GiustAmm.it*, 6.

Sitografia

- Autorità nazionale anticorruzione, *Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*, approvate con delibera n. 177 del 19 /2/2020, <https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-in-materia-di-codici-di-comportamento>, consultato il 17/3/2025.
- Definizione Comitati unici di garanzia, <https://portalecug.gov.it/cug>, consultato il 20/3/2025.
- Dipartimento della Funzione pubblica, Direttiva 24 marzo 2004, “Misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni”, https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2004-04-05&atto.codiceRedazionale=04A03423&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario, consultato il 19/3/2025.

Quinta parte
Incompatibilità e conflitti di interesse

1. Gli istituti della rotazione ordinaria e straordinaria. Attuazione, problematiche applicative e misure alternative

di Annalisa Giorgetti*

1. Premessa

Il termine “rotazione”, inteso nel suo significato comune, richiama alla mente un concetto positivo di avvicinamento, rinnovamento, fino ad associarlo, in una sequenza logica, all’equità, al contrasto a posizioni acquisite di potere. È un concetto che appartiene a vari ambiti, da quello agrario, all’astronomia, alla geometria, alla legislazione, ma nei suoi svariati significati evoca comunque un cambiamento.

In questa sede la rotazione verrà esaminata nella sua accezione giuridica e, in particolare, in correlazione alla strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione.

Il legislatore in diverse occasioni ha fatto ricorso alla rotazione: e quindi nel 2012, con la legge 190 la rotazione preventiva del personale è stata individuata come misura di prevenzione dei fenomeni corruttivi – la “rotazione ordinaria”, secondo la definizione dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) – intesa come criterio organizzativo ordinario, come “prassi virtuosa”, e con il decreto legge 95/2012 la rotazione successiva – la “rotazione straordinaria” sempre sulla base della definizione dell’ANAC – è stata introdotta come strumento cautelare, di tutela dell’immagine dell’amministrazione, da attuarsi in seguito all’instaurazione di specifici procedimenti penali.

Si tratta di due misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi ma collocate in due distinti momenti: la rotazione ordinaria, che opera nelle aree a

* Funzionario dipendente della Regione Toscana. L’elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturato nel Master di secondo livello EXPACT – “Esperti in progettazione e gestione dell’anticorruzione e della trasparenza”, erogato dal Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli Studi di Perugia, edizione 2021-2022.

maggior rischio, deve essere oggetto di programmazione da parte dell'amministrazione (si potrebbe parlare di rotazione "by design", mutuando un'espressione ben nota ormai nell'ambito della disciplina della riservatezza dei dati personali) e in essa la corruzione costituisce un verificarsi di fenomeni corruttivi, che ne sono quindi il presupposto, pur non costituendo la stessa uno strumento sanzionatorio ma solo di natura cautelare, di salvaguardia dell'amministrazione (insistendo sulla scia delle definizioni del diritto alla riservatezza, si potrebbe parlare di rotazione "by default", intesa come disciplina da attuare necessariamente al momento in cui si realizza un fatto): si tratterebbe, secondo l'ANAC¹, di due istituti solo associabili nominalmente. A onor del vero, come si vedrà, le due tipologie di rotazione hanno come denominatore comune la tutela di beni giuridici di primaria importanza come il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, nonché dell'immagine della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, ci si può chiedere se sia così ben delineata la disciplina normativa della rotazione, se ne sia così agevole l'attuazione concreta da parte delle amministrazioni e quali siano i "rimedi" in caso di impossibilità di attuazione. Che tutto non sia così semplice è dimostrato dal fatto che l'ANAC, nei suoi atti di indirizzo, ha fornito chiarimenti sui testi normativi, colmando altresì vistose lacune, e ha dato specifiche indicazioni anche di carattere organizzativo. L'Autorità ha indicato poi soluzioni alternative in caso di difficoltà di applicazione degli istituti, non mancando di constatare, in molti casi, la scarsa programmazione e disciplina interna delle misure e richiamando, quindi, le Amministrazioni a provvedere.

Nei paragrafi che seguono si affronteranno i quesiti posti, esaminando la disciplina normativa e gli atti interpretativi in materia, al fine di (tentare di) dare un quadro completo degli istituti, anche in relazione ai loro risvolti operativi.

2. La disciplina normativa e gli orientamenti di ANAC: le problematiche applicative e le misure alternative alla rotazione

2.1. La rotazione ordinaria nel quadro della strategia anticorruzione

La rotazione ordinaria è stata introdotta nell'ordinamento italiano in epoca relativamente recente, quale misura di prevenzione dei fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni, dalla legge 6 novembre 2012, n. 190,

¹ PNA 2019, Parte III, par. 1.2.

collocandosi nell'ambito di una più ampia strategia preventiva, quale "soluzione proficua per il rafforzamento dell'imparzialità e la riduzione dei rischi di situazioni di conflitti di interessi"².

Pare opportuno, quindi, fare un passo indietro al fine di comprendere cosa si intenda con il termine "corruzione". La legge 190/2012 non contiene una definizione al riguardo, tuttavia dal suo impianto complessivo è possibile evincere un significato ampio del termine suddetto, che per questa sua ampiezza pare sfuggente³, più esteso di quello strettamente connesso alle fattispecie di reato disciplinate agli articoli 318, 319 e 319-ter cp, tale da comprendere, oltre all'intera gamma dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, anche le situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite⁴.

La strategia di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche si è progressivamente imposta accanto alla repressione della corruzione: si richiede un cambiamento culturale di notevoli dimensioni, demandando alle stesse amministrazioni la progettazione di strumenti preventivi che costituiscono un impianto stabile di lotta ai fenomeni corruttivi. In sostanza, l'ente pubblico è sempre più chiamato a organizzarsi in via amministrativa per "prevenire", al fine di "curare" il meno possibile in via giudiziaria, e la responsabilità dei suoi operatori si configura, non tanto per non avere impedito il verificarsi di eventi di mala amministrazione, bensì per non aver progettato un sistema di misure preventive adeguato e per non avervi dato attuazione.

"La finalità della disciplina *de qua* non è [...] quella di prevedere e sanzionare nuove fattispecie di reato, quanto, piuttosto, quella di adottare prassi, istituti e, più in generale, misure che anziché operare "a posteriori" rispetto al fatto corruttivo – secondo il tipico paradigma penale/repressivo – permettano di evitare (o quanto meno ridurre la possibilità) che un fatto corruttivo si verifichi all'interno della pubblica amministrazione. Si tratta di un approccio di tipo preventivo/culturale perché volto, per l'appunto, a contrastare a monte l'insorgenza di fenomeni corruttivi e non a sanzionare, a valle, fenomeni corruttivi già verificatisi"⁵.

In tale logica si colloca perfettamente la rotazione del personale, definita nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2019 come "misura organizzativa

² E. Carloni (2023), *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, il Mulino, Bologna, p. 153.

³ Ivi, p. 31.

⁴ PNA 2019, Parte I, par. 2.

⁵ F. Scaramella (2021), "La rotazione preventiva (o ordinaria) del personale nella pubblica amministrazione", *Diritto.it*, 18/8, p. 3.

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". In altra occasione⁶ l'ANAC evidenzia che "la misura della rotazione del personale non deve assumere carattere emergenziale con valenza punitiva ma [deve essere] utilizzata come strumento ordinario di organizzazione e impiego ottimale delle risorse umane".

La misura della rotazione ordinaria è oggi, altresì, citata nell'ambito della strategia generale antifrode per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁷: al fine di evitare situazioni di conflitto di interessi, nell'ambito dell'attuazione del PNRR, ciascuna amministrazione provvede a predisporre azioni quali il rispetto della separazione delle funzioni e meccanismi di rotazione del personale.

Tenuto conto dell'impatto sull'intera struttura organizzativa, l'ANAC⁸ suggerisce di programmare la rotazione secondo un criterio di gradualità per mitigare il rallentamento dell'attività ordinaria, disponendo in tempi diversi la rotazione dell'incarico dirigenziale e del personale non dirigenziale all'interno di un medesimo ufficio.

Di fondamentale importanza è che il processo sia accompagnato da un'adeguata formazione, volta a garantire l'attuazione di una rotazione consapevole che non mini l'efficienza dell'amministrazione, consentendo ai dipendenti di acquisire le competenze professionali e trasversali necessarie, così da rendere il personale più flessibile e impiegabile in diverse attività.

Deve essere privilegiata un'organizzazione del lavoro che preveda periodi di affiancamento del responsabile di una certa attività a un altro operatore che nel tempo potrebbe sostituirlo, così come deve essere incentivata la circolarità delle informazioni attraverso la cura della trasparenza interna delle attività, che aumentando la condivisione delle conoscenze professionali per

⁶ Atto del presidente, 21/10/2021.

⁷ Circolare n. 35/2023, Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

⁸ PNA 2019, All. 2.

l'esercizio di determinate attività, conseguentemente aumenta le possibilità di impiegare per esse personale diverso.

Ma quali difficoltà possono incontrare le amministrazioni nell'attuazione della rotazione? Un ostacolo è costituito dalla specificità di alcune attività infungibili, per lo svolgimento delle quali è necessaria l'appartenenza a professionalità specifiche, tenuto conto di ordinamenti di settore o di particolari requisiti di reclutamento. In tali casi la rotazione sarà inattuabile, ma l'infungibilità dovrà essere oggettiva, non potendo ritenersi sufficiente a escludere la rotazione la sola particolare esperienza acquisita nel tempo: ecco come la formazione e l'affiancamento vengano in soccorso per superare un temporaneo impedimento all'attuazione della misura.

La rotazione va, poi, temperata con le esigenze organizzative della singola amministrazione e va applicata in una logica di complementarità con le altre misure preventive, al fine di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, senza quindi determinare inefficienze e malfunzionamenti. Laddove, quindi, vi siano motivate difficoltà applicative, determinate dalle dimensioni dell'amministrazione o dalle specifiche competenze richieste, la stessa rotazione potrà essere prevista solo parzialmente o sostituita da misure alternative con effetti analoghi, quali:

- modalità che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di agevolare la trasparenza interna;
- il rafforzamento delle misure di trasparenza, 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;
- la programmazione all'interno dello stesso ufficio di una rotazione "funzionale" mediante la modifica periodica di compiti e responsabilità, con una diversa ripartizione delle pratiche secondo un criterio di casualità.

Sarà necessaria un'adeguata motivazione, connessa a circostanze oggettive, al fine di programmare misure sostitutive della rotazione: l'ANAC, in più di un'occasione, ha rilevato l'assenza di ragioni sostenibili per la mancata previsione della detta misura, anche in considerazione delle dimensioni dell'amministrazione interessata⁹.

⁹ ANAC, Fasc. UVMACT n. 2220/2023, "Considerata la dimensione dell'Ente, non può essere verosimilmente sostenuto che la parziale attuazione della misura della rotazione ordinaria da parte della Regione [...] sia legata a motivati fattori organizzativi, all'infungibilità riconducibile a mancate professionalità specialistiche, ma soprattutto non si può richiamare l'esiguità del personale".

2.2. La rotazione straordinaria secondo gli indirizzi di ANAC. Una misura solo preventiva?

L'ANAC, nella delibera n. 215/2019, definisce la rotazione straordinaria 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”.

La disciplina della rotazione straordinaria non si rinviene, come ci si potrebbe aspettare, nella legge 190/2012, bensì in epoca di poco antecedente, “frutto dell’innesto dell’approccio anticorruzione”¹⁰ nella normativa sull’organizzazione del personale, e precisamente nelle modifiche apportate dal decreto legge 95/2012 all’articolo 16 del decreto legislativo 165/2001, nell’ambito della disciplina delle funzioni dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali, e precisamente al comma 1, lettera l-quater, il quale dispone – in modo piuttosto laconico – 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”.

La norma parrebbe, a una prima lettura, essere applicabile alle sole amministrazioni statali, in quanto l’articolo 13 del d.lgs. 165/2001 prevede che le disposizioni del Titolo II del Capo II dello stesso decreto legislativo, a cui appartiene il citato articolo 16, si applicano alle amministrazioni dello Stato. Il successivo articolo 27, però, chiarisce il dubbio, disponendo che “le Regioni a statuto ordinario, nell’esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, e le altre pubbliche amministrazioni, nell’esercizio della propria potestà statutaria e regolamentare, adeguano ai principi dell’articolo 4 e del presente capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità”.

L’ANAC, con la citata delibera n. 215/2019, rivedendo i propri orientamenti precedenti, detta linee guida in materia. L’evoluzione interpretativa sul tema, svolta dall’Autorità, evidenzia immediatamente la difficoltà ermeneutiche di un istituto delineato dal legislatore in misura così scarna, e con terminologia a volte atecnica. In particolare, due aspetti esigono un chiarimento: quali sono i presupposti della rotazione (“condotte di natura corruttiva”) e il momento in cui l’amministrazione debba ricorrere a tale misura (“avvio di procedimenti penali”).

¹⁰ E. Carloni *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., p. 153.

Reati presupposto. Nella delibera n. 215/2019 l'ANAC, approdando a un'interpretazione restrittiva, rispetto a quanto affermato in precedenza, individua i reati presupposto dell'attuazione della rotazione nei delitti previsti dagli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis cp11, per i quali 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, invece, è solo facoltativa nel caso di procedimenti penali avviati per gli altri reati contro l'amministrazione.

Tempi di attuazione. L'ANAC individua il momento in cui applicare la misura, non più, come in passato, nella conoscenza della richiesta di rinvio a giudizio¹², bensì nell'iscrizione nel registro delle notizie di reato ex articolo 355 cpp. Ciò in considerazione del fatto che la norma fa riferimento all'avvio del procedimento penale: benché l'"avvio del procedimento" non coincida con alcuna fase del rito penale, il "procedimento" comprende anche la fase delle indagini preliminari. È pertanto in questa fase che l'amministrazione deve adottare un provvedimento che disponga sulla rotazione.

Tale mutamento di rotta nell'interpretazione dell'Autorità non è del tutto irrilevante: si anticipano gli effetti della rotazione, privilegiando un'immediatezza essenziale al fine della tutela dell'immagine dell'amministrazione, ma occorre che quest'ultima abbia conoscenza dell'iscrizione nel registro al fine di agire nei confronti dell'interessato. L'ANAC ritiene che tale conoscenza possa avvenire in qualsiasi modo, anche a mezzo stampa o mediante comunicazione del dipendente destinatario di un'informazione di garanzia.

Dall'esame degli atti di programmazione di alcuni enti pubblici si evince, però, che la modalità di conoscenza da cui deriva l'obbligo di intervenire è spesso la sola conoscenza certa in seguito alla notifica di un provvedimento all'interessato o all'amministrazione¹³. Non si potrà escludere, anche nel caso di previsioni organizzative nei termini suddetti, che di fronte alla notizia di stampa l'amministrazione chieda chiarimenti all'interessato.

Ai fini illustrati è auspicabile che nei codici di comportamento sia introdotto il dovere, in capo ai dipendenti, di segnalare immediatamente alla

¹¹ Art. 129, comma 3, norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.

¹² Aggiornamento 2018 al PNA, Parte generale, par. 10.

¹³ Nel Piano integrato di attività e organizzazione 2024-2026 della Regione Emilia Romagna si legge: "Deve trattarsi di conoscenza effettiva e da fonte qualificata. A tal fine si ritiene valida la comunicazione spontanea del dipendente che ne abbia avuto cognizione e ne riferisca all'amministrazione; viceversa, non si ritengono sufficienti le notizie rese pubbliche dai media".

struttura di appartenenza l'avvio di procedimenti penali nei loro confronti, qualora ne vengano a conoscenza.

Qualora si verifichino i presupposti illustrati in precedenza, l'amministrazione adotta, quindi, un provvedimento motivato con il quale valuta la condotta del dipendente e dispone eventualmente la rotazione. "Il provvedimento potrebbe anche non disporre la rotazione, ma l'ordinamento raggiunge lo scopo di indurre l'amministrazione a una valutazione trasparente, collegata all'esigenza di tutelare la propria immagine di imparzialità". La rotazione può consistere in un trasferimento di sede o nell'attribuzione di un diverso incarico. L'ANAC illustra i criteri per l'applicazione concreta dell'istituto distinguendo le varie ipotesi: dipendenti e dirigenti, in servizio a tempo indeterminato o determinato, incarichi amministrativi di vertice, prevedendo in tale ultimo caso la soluzione alternativa della revoca dell'incarico laddove, stante la natura del rapporto fiduciario tra il soggetto interessato e l'amministrazione, la rotazione non sia attuabile. In caso di incarico di vertice a un soggetto dipendente dell'amministrazione, sarà possibile l'assegnazione di un diverso incarico adeguato al mantenimento del trattamento economico spettante, oppure, in caso di impossibilità di una tale soluzione, il collocamento in aspettativa o la messa in disponibilità; invece, per i dirigenti apicali che non siano dipendenti dell'amministrazione, sarà necessaria la revoca dell'incarico e la risoluzione del sottostante contratto di lavoro a tempo determinato.

Una misura solo preventiva? Tale ultima soluzione solleva alcune perplessità, sulla base del presupposto che la rotazione straordinaria, al pari di quella ordinaria, costituisce comunque una misura di prevenzione e non, quindi, sanzionatoria, collocandosi in una fase precedente al giudizio, non potendo per questo precorrere gli esiti del procedimento penale. L'Autorità, in riferimento agli incarichi apicali esterni, ha ritenuto insuperabile il fatto che allo stesso incarico, non supportato da un rapporto di servizio, qualora si verifichino i presupposti per la rotazione, non possa applicarsi un istituto diverso da quello definitivo della revoca.

Occorrerà riflettere in proposito alla luce del nuovo articolo 335-bis cpp che dispone che "la mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito", di recente introdotto dal decreto legislativo n. 150/2022 ("Riforma Cartabia"). Se, infatti, la rotazione, nel significato che si è visto, costituisce misura esclusivamente cautelare, in attesa del rinvio a giudizio o dell'archiviazione, e, quindi, compatibile con la disposizione appena citata, più difficilmente si potrà ritenere conciliabile la soluzione definitiva della revoca nei casi appena esaminati.

Emerge, così, sotto questo aspetto, quella natura mista, non solo preventiva, ma anche “latamente punitiva” prospettata dalla dottrina¹⁴.

3. Considerazioni conclusive

La disciplina normativa in materia di rotazione, supportata in misura sostanziale dall’ampia produzione interpretativa e di indirizzo dell’ANAC, consente di delineare un quadro piuttosto chiaro dei due istituti, “fruibile” dall’amministrazione, nonostante alcune perplessità e pur con alcuni aspetti lasciati alla regolamentazione interna delle singole amministrazioni. Si aggiunga che la stessa Autorità ha in molteplici occasioni esercitato la propria funzione di vigilanza, consentendo agli operatori della materia di comprendere in concreto come agire.

Emerge, in particolare, pur con alcune, più o meno superabili, difficoltà applicative, la rilevanza strategica della rotazione ordinaria, anche in ambiti paralleli ma diversi dalla prevenzione della corruzione (come si è visto, nella strategia antifrode), quale misura volta a ridurre il rischio del configurarsi di una situazione futura di conflitto di interessi, ma, allo stesso tempo, quale occasione di crescita e scambio professionale, di superamento di un lavoro a “compartimenti stagni”.

Da un esame sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche di maggiori dimensioni si assiste a un graduale adeguamento agli obblighi di legge.

Con riferimento alla rotazione ordinaria, la stessa è risultata comprensiva delle misure alternative, basata sui principi di gradualità nel tempo, adeguata alle diverse tipologie di incarichi e volta alla salvaguardia dell’efficienza dell’azione amministrativa e delle prerogative del personale dipendente. Di rilievo è la programmazione della formazione e dell’affiancamento al fine di garantire la qualità della prestazione lavorativa.

Quanto alla rotazione straordinaria, si sono rilevati alcuni aspetti di interesse tesi a concretizzarne l’applicazione nel singolo ente, anche laddove l’ANAC non dà indicazioni di dettaglio (quali la disciplina dell’avvio e della durata del procedimento di adozione del provvedimento che dispone sulla rotazione, della durata della misura e la garanzia del contraddittorio).

Si segnala, poi, l’inserimento, all’interno dei codici di comportamento, della previsione di un obbligo a carico del dipendente di comunicare all’amministrazione, non appena ne sia venuto a conoscenza, la propria iscrizione nel registro delle notizie di reato.

¹⁴ E. Carloni, *L’anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, cit., p. 153.

In sostanza, le amministrazioni, benché in molte realtà ancora la strada sia lunga, nonostante il tempo passato dall'entrata in vigore dell'obbligo, tendono a quel "traguardo" prefissato da un legislatore, a volte un po' ermetico, ma chiaro nel suo intento, passando dall'adempimento formale "sulla carta" a un nuovo approccio sostanziale ai due istituti. Si assiste a un processo teso allo scardinamento di posizioni cristallizzate nel tempo, a beneficio dei principi costituzionalmente garantiti dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione.

2. Il conferimento degli incarichi di consulenza tecnica nelle controversie del tribunale civile di Perugia.

Prassi, criticità e proposta di redazione di linee guida

di Luciano Morini*

1. La figura del consulente tecnico d'ufficio

Il Codice di procedura civile inquadra il consulente tecnico d'ufficio (d'ora in avanti CTU) tra gli ausiliari del giudice. La funzione del CTU è quella di assistere il giudice nella risoluzione di problematiche di natura tecnica, che si presentino al giudice stesso allorché le domande formulate dalle parti non consistano esclusivamente nella proposizione di questioni giuridiche, ma vadano decise – in punto di diritto – domande che richiedono altresì una preventiva risoluzione di questioni tecniche di una determinata materia che richiedono conoscenze specialistiche in settori estranei al diritto, assistendo il giudice quando questi non è in grado di analizzare, valutare o decidere aspetti particolari della controversia.

Il consulente, quale ausiliario del giudice e sua “longa manus”, deve essere, al pari del magistrato, imparziale, attento e scrupoloso e, soprattutto, deve conoscere la legge del processo, in particolare gli artt. 61-64 e 191-201 cpc, disciplinanti la consulenza tecnica d'ufficio, nonché i doveri connessi allo svolgimento dell'incarico, la cui violazione può dare luogo a responsabilità civile e penale come prevede espressamente l'art. 64 cpc, ovvero disciplinare.

Per la responsabilità penale l'art. 64 cpc estende ai consulenti tecnici le norme del codice penale relative ai periti e gli stessi sono soggetti alla responsabilità dei pubblici funzionari per le condotte poste in essere in violazione dei doveri connessi all'ufficio, in particolare il rifiuto di uffici le-

* Avvocato di formazione, addetto all'Ufficio per il Processo presso il Tribunale civile di Perugia, dove si occupa dello studio dei procedimenti contenziosi in materia di contratti e protezione internazionale.

galmente dovuti (art. 366 cp), falsa perizia o interpretazione (art. 373 cpc) e frode processuale (art. 374 cp), mentre per quella civile è espressamente richiamata la clausola generale di responsabilità dell'art. 2043 cc.

Visto il peculiare ruolo svolto dal CTU occorre garantire la terzietà consulente rispetto agli interessi oggetto di causa che devono non solo essere ma anche apparire terzi rispetto a essi (v. sentenza CTP Reggio Emilia, 23/9/2014, n. 288/3/14, la quale pone in rilievo, nella fattispecie, anche la possibile violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo).

La norma, quindi, mira a prevenire una situazione di conflitto di interessi tra la posizione del consulente e quella delle parti che potrebbe minare l'imparzialità e terzietà dello stesso, in quanto ausiliario del giudice.

Per conflitto di interessi si intende la situazione in cui, nello svolgimento di un'attività di rilievo privato o pubblico, un individuo è tenuto a realizzare un c.d. "interesse primario" che pertiene ad altri e che, per caso, può trovarsi in contrasto con un suo personale interesse (c.d. "secondario").

Il conflitto di interesse costituisce, *ab origine* una "condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di danno" (Consiglio di Stato, sez. cons. per gli atti normativi, parere 31/1/2019 n. 667 relativo allo Schema di linee guida ANAC aventi a oggetto "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici").

È irrilevante, da questo punto di vista il "concretizzarsi di un vantaggio" (Cons. St. sez V, 11 luglio 2017 n. 3415 Cons. St. sez. V, 14 maggio 2018 n. 2853), in quanto ciò che si intende tutelare, a priori, è l'immagine di imparzialità della pubblica amministrazione rispetto ai terzi, in adempimento del principio costituzionale di cui all'art. 97.

In altre parole, per le sue caratteristiche funzionali, le disposizioni relative al conflitto di interesse sono da intendersi come norme *latu sensu* "di pericolo", in quanto le misure che esse contemplano operano per il solo pericolo di pregiudizio che la situazione conflittuale può determinare (così Cons. Stato, sez. III, n. 355/2019 e sez. V, n. 3048/2020).

2. La vigilanza sugli incarichi ai CTU

Presso ogni Tribunale è istituito l'Albo dei consulenti il cui funzionamento è disciplinato dagli artt. 13-23 disp. att. cpc. L'Albo è tenuto da un apposito Comitato composto dal presidente del Tribunale e dal procuratore della Repubblica, ovvero da un loro delegato, e dal rappresentante dell'ordine professionale di volta in volta interessato, mentre i professionisti che non hanno un ordine professionale sono rappresentati dalla Camera di commercio.

Il Comitato provvede all'iscrizione degli aspiranti, alla revisione periodica quadriennale dell'Albo e all'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

Per l'iscrizione all'Albo devono sussistere i due requisiti ex art. 15, primo comma, disp. att. cpc della speciale competenza, normalmente intesa come una competenza superiore alla media, e della specchiata moralità, la quale si identifica con una condotta seria, onesta e proba, i quali devono sussistere per tutta la durata della permanenza nell'Albo e sono oggetto di controllo in sede di revisione periodica ogni quattro anni ex art. 18 disp. att. cpc.

Il requisito della speciale competenza si presenta di non facile individuazione e piuttosto generico, atteso che non è agevole stabilire quale sia questa competenza superiore alla media.

Per la specchiata moralità, invece, occorre chiarire che la stessa non si identifica necessariamente con il fatto di essere incensurato, considerato che possono sussistere condotte penalmente rilevanti che non inficiano questo requisito nel senso voluto dalla norma, ovvero condotte sottratte alla sanzione penale ma che non possono godere di un giudizio positivo in ordine alla serietà e moralità dell'aspirante consulente.

2.1. La vigilanza e la pubblicità sugli incarichi ai CTU

L'art. 23 disp. att. cpc, così come modificato dal comma 1 dell'art. 52, L. 18 giugno 2009, n. 69, prevede che il presidente del Tribunale vigili affinché, senza danno per l'amministrazione della giustizia, gli incarichi siano equamente distribuiti tra gli iscritti nell'albo in modo tale che a nessuno dei consulenti iscritti possano essere conferiti incarichi in misura superiore al 10% di quelli affidati dall'ufficio, e garantisce che sia assicurata l'adeguata trasparenza del conferimento degli incarichi anche a mezzo di strumenti informatici.

Questa disposizione costituisce uno degli aspetti più delicati dell'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice civile, in quanto attiene all'immagine del magistrato e del sistema giustizia in generale e può avere anche rilievi sotto il profilo disciplinare¹.

¹ La rotazione c.d. "ordinaria" del personale all'interno delle pubbliche amministrazioni, nelle aree a più elevato rischio di corruzione, è una delle misure organizzative generali che le amministrazioni hanno a disposizione in materia di prevenzione della corruzione. È stata introdotta dall'art. 1, c. 5, lett. b) della L. 190/2012 con il fine di 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.

La ratio alla base della norma è quella di evitare che un soggetto sfrutti una posizione di potere o una conoscenza acquisita per ottenere un vantaggio illecito. L'applicazione della

Così come la decisione di disporre una CTU è rimessa, come già sottolineato, alla discrezionalità del magistrato, anche la scelta del singolo consulente è espressione di un potere non sindacabile del giudice, come tale esteso alla individuazione della concreta qualifica dell'esperto e delle sue conoscenze (Cass. civ. sez. I, 14/5/2012, n. 7452).

Tuttavia, questo potere deve essere necessariamente coordinato con l'obbligo di trasparenza, il quale si concreta in sostanza nella rotazione degli incarichi tra tutti i consulenti. Con l'art. 23 disp. att. cpc, infatti, si tende a evitare che si verifichino non opportune situazioni di nomine continue e costanti del medesimo consulente da parte dello stesso giudice, tali da determinare, di fatto, che i professionisti nominati siano sempre i medesimi.

Del resto, l'inciso dell'art. 23 disp. att. cpc, in base al quale la rotazione deve avvenire "senza danno per l'amministrazione della giustizia", deve essere interpretato proprio nel senso che occorre coordinare l'esigenza della equa distribuzione degli incarichi con quella che nella singola causa o controversia venga nominato il consulente più bravo o ritenuto più idoneo dal giudice.

In definitiva, il giudice nel corso dello svolgimento della sua funzione giurisdizionale dovrà trovare un punto di equilibrio, nel senso che potrà certamente nominare più volte nelle cause più complesse e delicate i consulenti di sua maggior fiducia e affidabili, anche se ciò comporterà per questi ultimi un numero di incarichi maggiore, ma, contemporaneamente, nelle cause più semplici o seriali dovrà ricorrere ad altri e diversi nominativi, cercando di dare così attuazione alla rotazione come valore tendenziale.

misura della rotazione ordinaria è strettamente connessa a vincoli di natura soggettiva e a vincoli di natura oggettiva. Costituiscono vincoli di natura soggettiva i diritti individuali dei dipendenti, per esempio il permesso di assistere un familiare con disabilità e il permesso di assistere figli minori. I vincoli di natura oggettiva sono invece connessi 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.

Laddove non è possibile applicare la misura della rotazione del personale, l'amministrazione è tenuta a programmare, in luogo della rotazione, altre misure organizzative di prevenzione in relazione allo specifico contesto di riferimento individuandole a seguito dell'analisi e della valutazione del rischio.

Tra le indicazioni fornite dall'Autorità vi è quella di rafforzare 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 e di mettere in atto meccanismi di condivisione delle fasi procedurali e di valutazione al fine di evitare la concentrazione di più mansioni e responsabilità in capo a un unico soggetto.

2.2. Le problematiche relative all'applicazione della regola del 10%

Il Consiglio superiore della magistratura, nel tentativo di dare concreta attuazione al principio di equa distribuzione degli incarichi, ha adottato delle “Linee guida in materia di equa distribuzione delle deleghe nelle esecuzioni immobiliari” che approfondiscono l’interpretazione di cui all’art. 23 disp. preliminari al cpc relativa alla “regola del 10%” sotto vari profili.

L’impostazione di fondo assunta dall’organo di autogoverno è molto pragmatica tant’è che rimette in sostanza al presidente del Tribunale il compito di individuare, sulla base della situazione concreta in cui si trova a operare, la scelta più opportuna sui parametri da assumere a riferimento per l’applicazione della regola. Così al termine “ufficio” potrà attribuirsi, in base alla grandezza del Tribunale, un significato tale da non rendere vana l’applicazione della norma, così da intendere il Tribunale nella sua interezza oppure il singolo giudice oppure la singola sezione del Tribunale.

Quanto agli incarichi conferiti, le linee guida prendono in considerazione tutti gli incarichi e non solo quelli liquidati, anche qui per non rendere potenzialmente vana la regola in questione. Mentre ai fini di una concreta vigilanza sul rispetto del limite è suggerita, quale unica possibilità, quelle del controllo periodico nel corso dell’anno, a discrezione del presidente. Infine, le linee guida suggeriscono, per rendere concreta l’applicazione del principio, di tenere in considerazione anche i compensi percepiti dal consulente, assumendo come criterio il valore medio dei compensi percepito da professionisti sicché anche qualora un consulente non superi il limite soglia del 10%, si tenga comunque conto anche di tale valore ai fini della equa distribuzione degli incarichi.

È in ogni caso salva la possibilità di ritenere realizzata un’equa distribuzione, anche nel caso di scostamento da queste indicazioni, tutte le volte in cui la deviazione corrisponda a esigenze motivate di amministrazione della giustizia. La clausola derogatoria, infatti, è presente sia per gli incarichi relativi alle esecuzioni immobiliari, di cui all’art. 179 quater disp. att. cpc ma anche per i procedimenti ordinari, di cui all’art. 23, in cui è espresso il principio secondo il quale l’equa ripartizione degli incarichi debba avvenire “senza danno per l’amministrazione della giustizia”. Di qui ben si può ricavare, infatti, che la “regola del 10%” può essere disattesa tutte le volte che l’interesse dell’amministrazione della giustizia lo richieda (anche, per esempio, per una non adeguata professionalità rispetto all’affare specifico degli iscritti nell’elenco non prescelti o per una professionalità specifica del prescelto).

Quando sia questo il caso, le linee guida suggeriscono che il giudice trasmetta al presidente del tribunale il suo provvedimento, dando, allo stesso tempo, conto dei motivi della scelta compiuta.

3. Le prassi nei Tribunali italiani. Alcuni esempi

Al fine di dare piena attuazione agli oneri di trasparenza, vari Tribunali, anche sulla scorta delle linee guida del CSM, si sono dati nel corso degli ultimi anni delle linee guida o hanno stipulato veri e propri protocollo di intesa con gli ordini professionali territoriali, al fine di garantire delle procedure tese a salvaguardare entrambi i principi in questione.

L'analisi delle varie linee guida ha permesso di individuare diverse modalità di contemperare i suddetti principi attraverso:

- l'indicazione di un numero massimo di incarichi conferibili a uno stesso CTU da parte del singolo magistrato e/o dall'ufficio considerato nel suo insieme, nell'arco di un medesimo arco temporale (generalmente coincidente con l'anno solare). Tale limite è fissato in ragione della delicatezza e complessità dell'incarico, della media dei tempi necessari al loro espletamento (che può variare da un minimo di 60 giorni fino a 120 salvo proroghe concesse dal magistrato su istanza del CTU per ragioni motivate);
- la creazione di un elenco con diverse fasce di specializzazione dei consulenti a cui sono stati conferiti incarichi negli ultimi 4 anni, a cui si accede per titoli e con il giudizio positivo di almeno i due terzi dei giudici della sezione;
- la valutazione dell'operato del CTU (con attribuzione di un voto da 1 a 5) in cui vengono valutati grado di esaustività e puntualità, nonché segnalazione di "particolari degni di nota", sulla base del quale conferire o meno l'incarico;
- il limite agli incarichi, riferito non solo al limite di cui all'art. 23 disp. di att. al Cod. civile, ma anche ai singoli settori di specializzazione.

4. L'analisi del caso: il Tribunale civile di Perugia

I dati che si è scelto di analizzare sono quelli riferiti agli anni che vanno dal 2020 al 2023 in quanto l'estensione a un periodo cronologico anteriore avrebbe ampliato eccessivamente il numero dei magistrati, "togati" e onorari, comprendendo anche quelli non più presenti presso il Tribunale civile di Perugia, rischiando di fornire un dato non corrispondente all'attuale composizione organica.

Come parametro preso a riferimento per svolgere una comparazione quanto più oggettiva possibile degli incarichi conferiti tra i vari magistrati, è stato assunto come riferimento, al fine di valutare una potenziale concentrazione di incarichi, la soglia del 10% degli incarichi conferiti dal singolo magistrato sul totale da questi conferiti.

Dall'analisi dei dati emerge, anzitutto, che gli incarichi conferiti consistono in un numero importante in proporzione ai fascicoli complessivamente trattati dall'ufficio. Si può stimare, infatti, che almeno in una 1 causa su 5 tra quelle che richiedono un'istruttoria articolata, venga disposta una consulenza tecnica e, quindi, sia conferito un incarico a un ausiliario del giudice.

Altro dato complessivo, di sicuro interesse, riguarda il report sulle liquidazioni che ricorre solamente in poco più di un terzo rispetto al totale di quelli conferiti. Al netto delle revoche degli incarichi, per le quali non vengono effettuate liquidazioni, ad eccezione di soli due incarichi, il dato migliora, attestandosi sopra al 40%. Tale dato, pur tenendo conto delle ipotesi in cui il consulente possa aver raggiunto una mediazione o la causa sia stata transatta tra le parti ovvero ancora dei casi in cui le operazioni peritali siano in corso e, quindi, il compenso non sia stato ancora liquidato dal magistrato, indica comunque un profilo di criticità rispetto agli oneri di pubblicazione che, con la recente riforma, riguardano anche la liquidazione dei compensi. La ragione di tale carenza va individuata, alla luce di un'analisi a campione sugli incarichi definiti ma privi del dato sulla liquidazione dei compensi, a un non corretto inserimento del provvedimento all'interno del gestionale SICID.

Altro dato di rilievo, emerso dall'analisi, è l'elevato numero di revoche disposte dal Tribunale nel suo insieme che causano un ritardo, spesso anche importante, nello svolgimento del processo. In questo senso, la necessità di una ripulitura degli elenchi dei CTU dai nominativi dei consulenti non più interessati ovvero del loro aggiornamento in base alle rinunce da essi manifestate allo svolgimento dell'incarico, ovvero in base alle dichiarazioni di incompatibilità avanzate per i rapporti fiduciari intrattenuti con una delle parti in causa, è confermata analizzando il dato delle revoche scorporato per anno. Si evidenzia, infatti, che più ci si allontana dall'ultimo periodo di aggiornamento dell'elenco, maggiore è il numero dei provvedimenti di revoca adottati dai magistrati.

Quanto al rispetto del principio di rotazione, in linea generale, è possibile affermare che esso è assicurato in maniera più che adeguata². Non si ap-

² L'analisi dei dati presenta un certo margine di errore. Dalla consultazione, infatti, è stato possibile apprezzare che i dati estrapolati attraverso il c.d. "pacchetto ispettori" a disposizione dei funzionari amministrativi abilitati alla gestione del software e alla estrazione dei dati da inviare periodicamente al Ministero della Giustizia e destinati alla pubblicazione, è inevitabilmente influenzata dal corretto inserimento dei dati stessi all'interno del gestionale SICID con il quale viene gestito il fascicolo telematico relativo a ciascun procedimento civile. Il Processo civile telematico (PCT) consente lo svolgimento telematico delle attività processuali mediante strumenti informatici. Tutte le attività possono essere svolte mediante il Portale dei servizi telematici: consultazione online del fascicolo processuale e delle comunicazioni con gli uffici

prezzano, infatti, concentrazione di incarichi su singoli professionisti e ogni magistrato ha effettuato la rotazione sia nell'arco di tempo prescelto, sia nel corso dei singoli anni presi in considerazione.

Il superamento della soglia, fissata nella misura del 10% degli incarichi conferiti dal singolo magistrato sul totale da lui stesso conferiti, risulta superata solo con riferimento agli incarichi conferiti da n. 4 GOP (giudici onorari di pace) che la superano, tuttavia, di poco, in ragione del fatto che si tratta di magistrati onorari che hanno conferito, complessivamente, un basso numero di incarichi.

5. Conclusioni. Proposta per linee guida

A conclusione del lavoro svolto, è opportuno ricapitolare alcune criticità e proposte che affrontate potrebbero migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia e, al contempo, garantire l'adeguamento in materia di trasparenza sulla pubblicità degli incarichi, alla più recente novella legislativa. Questi aspetti attengono sia all'attività amministrativa in senso stretto, attuata dagli impiegati amministrativi, addetti alla gestione del fascicolo processuale telematico, sia all'attività giurisdizionale dei magistrati, sia all'effi-

giudiziari; pagamento telematico del contributo unificato; deposito di atti e documenti. È stato introdotto obbligatoriamente nel 2014 e, nel corso degli anni, ha progressivamente esteso la sua operatività a tutti i settori del processo civile e alle varie fasi del processo.

In particolare, è stato possibile rilevare due tipi di errori che si riverberano non tanto e non solo sull'analisi dei dati ma anche e soprattutto sugli obblighi di trasparenza che gravano sull'Ufficio, sia per quanto riguarda il numero degli incarichi complessivamente conferiti dai singoli magistrati, sia gli importi liquidati ai consulenti:

- per quanto riguarda gli incarichi conferiti, risulta, in taluni casi, che gli incarichi estratti si riferiscono allo stesso procedimento. Ciò avviene in quanto, all'esito della nomina del CTU da parte del giudice, vi è una non corretta gestione degli "eventi" da parte del personale amministrativo che gestisce il provvedimento in fase di "scarico" sul gestionale SICID a disposizione. Infatti, qualora vengano creati una pluralità di "eventi" con nomina del medesimo CTU, risulterà una pluralità di nomine dello stesso consulente nell'ambito dello stesso fascicolo;
- per quanto riguarda la liquidazione dei compensi ai CTU, si è potuto verificare che a fronte della casella vuota nel file di estrazione dei dati, vi sia in realtà un provvedimento di liquidazione da parte del magistrato che non è stato correttamente gestito e scaricato nel gestionale SICID, sicché il sistema di estrazione non è in grado di recepire il dato, lasciando la relativa casella vuota. Ciò avviene allorché lo "scarico" del provvedimento di liquidazione del magistrato non avviene in maniera appropriata utilizzando l'apposito evento "Liquidazione CTU" previsto dal gestionale SICID ma è gestito come atto generico, a cui è apposta di seguito una generica annotazione nella quale è specificata l'avvenuta liquidazione degli importi.

cace collaborazione dei professionisti privati che mettono a disposizione le loro competenze tecniche per favorire una migliore cognizione e risoluzione delle controversie.

Osservazioni finali:

- **corretto popolamento dei dati nel gestionale SICID.** Al fine di consentire al presidente dell'ufficio di svolgere adeguatamente gli obblighi di vigilanza e, al tempo stesso, consentire una pubblicazione dei dati che sia rispondente agli incarichi conferiti e alle liquidazioni effettuate, risulta opportuno che vi sia una maggiore attenzione nel popolamento dei dati su SICID e, in particolare, che si presti attenzione a: 1) evitare la duplicazione della nomina di uno stesso consulente all'interno del fascicolo; 2) annotare correttamente la revoca del consulente; 3) inserire i dati relativi alla liquidazione attraverso l'apposito evento previsto dal gestionale;
- **adempimenti in fase di nomina e revoca dei consulenti.** Al fine di contemperare, in maniera ancor più puntuale, il rapporto di fiducia e collaborazione che deve sussistere tra magistrato e professionista, con il principio di rotazione degli incarichi, è opportuno prevedere che: 1) il professionista indichi nel proprio curriculum vitae la sussistenza di incarichi di collaborazione fiduciaria in essere che potrebbero rappresentare a origine motivo di incompatibilità nell'assunzione dell'incarico; 2) il magistrato si attenga, nella nomina, a un limite soglia nell'affidamento degli incarichi al singolo professionista (che potrebbe essere valorizzato in un numero massimo ovvero fissato nel limite del 10% degli incarichi da lui stesso corrisposti nell'arco dell'anno, assumendo come riferimento il numero degli incarichi affidati l'anno precedente ovvero anche fissando un limite massimo dei compensi stabiliti sul valore medio dei compensi liquidati dal Tribunale); 3) vengano indicati in maniera chiara, nel provvedimento di revoca, i motivi della stessa.

Tali aspetti potrebbero essere oggetto di specifici provvedimenti da parte del presidente del Tribunale ovvero del dirigente amministrativo o confluire all'interno di un più ampio provvedimento contenente delle c.d. "linee guida per il conferimento degli incarichi ai CTU e periti del Tribunale di Perugia".

Documentazione di riferimento

Consiglio superiore della magistratura, *Risoluzione generale in tema di poteri di vigilanza dei dirigenti degli uffici giudiziari in ordine ai conferimenti degli incarichi di curatore fallimentare, perito, consulente, custode, amministratore giudiziario e ad altri ausiliari del giudice*, 12/10/2016.

- Consiglio superiore della magistratura, *Linee guida in materia di equa distribuzione delle deleghe nelle esecuzioni immobiliari*, 4/5/2016.
- Consiglio superiore della magistratura, *Quesiti sulla pubblicità degli incarichi dei professionisti formulati dal presidente del Tribunale di [omissis] e dal procuratore della Repubblica presso il Tribunale di [omissis]*, delibera del 25/7/2018.
- Tribunale di Enna, *Linee guida per i consulenti tecnici di ufficio del Tribunale di Enna*.
- Tribunale di Milano, *Revisione e semplificazione dei criteri di assegnazione nelle procedure concorsuali degli incarichi di curatore, commissario giudiziale, liquidatore giudiziale, legale, perito stimatore o coadiutore tecnico e dei relativi criteri di liquidazione dei compensi*, 14/6/2022.
- Tribunale di Perugia, *Poteri di vigilanza e controllo dei presidenti di Tribunale sugli incarichi conferiti ai consulenti tecnici*, pubblicazione semestrale sul sito internet del Tribunale, provvedimento del 18/10/2022.
- Tribunale di Perugia, *Revisione periodica e aggiornamento dell'Albo dei consulenti tecnici di ufficio e dell'Albo dei periti tenuti presso il Tribunale di Perugia*, 2021.
- Tribunale di Roma, *Nuove circolari sul conferimento degli incarichi presso la sezione fallimentare del Tribunale di Roma*, 28/3/2017.
- Tribunale di Tivoli, *Decreto del presidente del Tribunale sul conferimento incarichi ai CTU*, 20/5/2010.
- Tribunale di Torre Annunziata, *Limiti di conferimento degli incarichi di consulente tecnico nelle controversie previdenziali e assistenziali*, 28/4/2017.
- Tribunale di Velletri, *Incarichi ai consulenti tecnici e ai periti iscritti all'Albo del Tribunale*, 21/11/2017.

Sitografia

- Consiglio superiore della magistratura, <https://csmapp.csm.it/>.
- Normattiva, il portale della legge vigente, <https://www.normattiva.it/>.
- Tribunale di Perugia, Amministrazione trasparente, https://tribunale-perugia.giustizia.it/it/amministrazione_trasparente.page.

3. Inconferibilità e incompatibilità ex d.lgs. 39/2013 negli enti di diritto privato a controllo pubblico di livello regionale: criticità e prospettive

di Antonella Marogna*

1. Introduzione

L'applicazione della disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi pubblici, introdotta dal ex d.lgs. n. 39/2013, ha suscitato sin da subito interrogativi rilevanti, soprattutto nel contesto degli enti di diritto privato in controllo pubblico. Le difficoltà interpretative e operative si sono acuite a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 98/2024, che ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni del decreto nella loro applicazione a livello locale, lasciando aperta l'analoga questione a livello regionale. Il presente contributo analizza i principali snodi normativi, giurisprudenziali e pratici connessi a tale disciplina, evidenziando le incongruenze sistemiche e l'urgenza di un intervento legislativo chiarificatore.

2. La disciplina dell'inconferibilità e incompatibilità negli enti di diritto privato a controllo pubblico

Il d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – TUSP)¹ ha introdotto per le società a controllo pubblico un *corpus* normativo che riflette la finalità pubblicistica dell'attività esercitata.

* Avvocato, funzionario presso la Società finanziaria Regione Sardegna – SFIRS SpA, ente di diritto privato a controllo pubblico in house della Regione autonoma della Sardegna.

¹ Il legislatore ha operato un riordino della previgente disciplina di settore, in attuazione della delega di cui al combinato disposto degli articoli 16 e 18 della legge 7/8/2015, n. 124 (c.d. "legge Madia").

L'obiettivo sotteso all'intervento legislativo è stato quello di evitare un utilizzo distorto ed eccessivo della forma giuridica privatistica da parte delle pubbliche amministrazioni, le quali, mediante l'utilizzo della veste giuridica societaria, hanno potuto in passato sottrarsi a limiti e regole pubblicistiche proprie delle pubbliche amministrazioni.

Le società a controllo pubblico sono destinatarie, direttamente o per il tramite delle pubbliche amministrazioni partecipanti, di una serie di disposizioni che limitano l'autonomia statutaria e/o decisionale degli organi gestori della società, con il fine di prevenire il rischio di assunzione, da parte del soggetto pubblico controllante, di decisioni anti-economiche e/o inefficienti².

In merito alla nozione di società a controllo pubblico, ai sensi dell'articolo 2 del TUSP, per società a controllo pubblico si intende quella in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b del TUSP, per controllo si intende la situazione descritta nell'articolo 2359 cc³. Inoltre, il controllo può sussistere anche quando, "in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo".

Ciò premesso, le società a controllo pubblico sono destinatarie della disciplina sull'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi pubblici di cui al d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39⁴ che si inserisce nel solco della legge 6 novembre

² Sul tema: R. Mininno (2024), "Periodo di raffreddamento e inconferibilità degli incarichi nelle società a controllo pubblico", *Il Sole 24 Ore, NT + Norme e Tributi Plus*, 19/6.

³ Sono considerate società controllate ai sensi dell'articolo 2359 cc:

1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

⁴ Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconferibilità 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", ha introdotto una serie di disposizioni specifiche in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti privati in controllo pubblico; si articola in 8 capi e la sua struttura riflette da vicino l'articolazione della legge delega. Infatti, salvo il Capo I, (principi generali), il Capo VII (vigilanza e sanzioni), il Capo VIII (norme transitorie e finali); tre Capi, il II, il III e il IV sono dedicati alle tre categorie di cause di inconferibilità degli incarichi (rispettivamente le condanne penali, Capo II, la provenienza da incarichi e cariche in enti privati, Capo III, la provenienza da organi di indirizzo politico, Capo IV), mentre altri due, il V e il VI sono dedicati alle due cause di incompatibilità (rispettivamente il Capo V all'incompatibilità con

2012, n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”⁵.

Il decreto in parola distingue due fattispecie: l’*inconferibilità* e l’*incompatibilità*.

Per “inconferibilità” si intende la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi a coloro che:

- abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale⁶;
- abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni⁷;
- abbiano svolto attività professionali a favore di questi ultimi;
- siano stati componenti di organi di indirizzo politico⁸.

Per “incompatibilità”, si intende l’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio

incarichi e cariche in soggetti privati e il Capo VI all’incompatibilità con cariche in organi di indirizzo politico).

⁵ I commi 49 e 50 dell’articolo 1 della legge 190/2012 hanno delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice. L’attenzione del legislatore delegante è stata rivolta agli incarichi che comportano funzioni di amministrazione e gestione. Tra gli incarichi oggetto di disciplina sono stati inclusi anche quelli presso gli “enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici”. In tal modo, con approccio sostanziale, il legislatore delegante ha inteso coinvolgere tutti gli enti che sono chiamati a svolgere una funzione pubblica, a prescindere dalla natura giuridica (pubblica o privata) e, nel caso degli enti privati, dalla tipologia societaria prescelta. Allo stesso tempo, si è fatto leva su una nozione ampia di funzionario pubblico, tale da ricomprendere, nel solco dell’art. 54, secondo comma, Cost., tutti coloro a cui sono affidate “funzioni pubbliche” di rilievo amministrativo, a prescindere dalla natura, pubblica o privata, dell’ente presso il quale l’incarico è ricoperto.

⁶ Si tratta dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, disciplinati dall’art. 314 all’art. 335-bis del codice penale.

⁷ L’art. 1, comma 2 del decreto, definisce alla lettera e) gli “incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati”, le cariche di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato, le posizioni di dirigente, lo svolgimento stabile di attività di consulenza a favore dell’ente.

⁸ Per “componenti di organi di indirizzo politico”, si intendono le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, quali Presidente del Consiglio dei ministri, ministro, viceministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo di cui all’articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, parlamentare, presidente della giunta o sindaco, assessore o consigliere nelle Regioni, nelle Province, nei Comuni e nelle forme associative tra Enti locali, oppure a organi di indirizzo di enti pubblici, o di enti di diritto privato in controllo pubblico, nazionali, regionali e locali.

di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di:

- incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico;
- lo svolgimento di attività professionali;
- l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

L'intento originario del legislatore era quello di ridurre l'influenza politica sulla gestione della cosa pubblica, impedendo che individui con un passato di incarichi politici potessero assumere posizioni dirigenziali o amministrative di vertice nella pubblica amministrazione, in enti pubblici e privati a controllo pubblico. Tuttavia, l'applicazione di tali norme ha generato criticità significative, portando all'intervento della Corte costituzionale, di cui si dirà nel prosieguo.

L'Autorità ha affrontato il tema dell'applicazione della suindicata normativa agli enti privati a controllo pubblico, nelle linee guida di cui alla delibera n. 1134 dell'8 novembre 2017.

La disciplina dell'inconferibilità e incompatibilità negli enti privati di cui trattasi, rileva nei confronti di coloro che rivestono incarichi di amministratore, come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. l), del d.lgs. 39/2013 – cioè “gli incarichi di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo dell'attività dell'ente comunque denominato” – e di coloro cui sono conferiti incarichi dirigenziali.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 98/2024

La disciplina dell'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi negli enti di diritto privato in controllo pubblico di cui al d.lgs. n. 39/2013, ha subito recentemente significative modifiche e interpretazioni giurisprudenziali. Con sentenza n. 98 del 5 marzo 2024, pubblicata in Gazzetta ufficiale il 5 giugno 2024, la Corte costituzionale, infatti, ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni di tale decreto, determinando un importante cambiamento normativo e applicativo.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal TAR Lazio il quale, con quattro ordinanze di identico tenore, ha censurato l'art. 1, comma 2, lettera f) e l'art. 7, comma 2, lettera d) del d.lgs. n. 39/2013 per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 della Costituzione.

In particolare, il Tribunale ha censurato l'art. 7, comma 2, lettera d) del decreto, nella parte in cui non consente di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico (controllo pubblico

da parte di una Provincia, di un Comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra Comuni avente la medesima popolazione) in favore di coloro che, nell'anno precedente, siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (Provincia, Comune o loro forme associative in ambito regionale).

In merito all'art. 1, comma 2, lettera f) del decreto, il TAR ha rilevato l'illegittimità costituzionale della norma definitoria nella parte in cui ricomprende, tra i "componenti di organi di indirizzo politico" di cui all'art. 1, comma 50, della legge delega n. 190/2012, le persone che partecipano a organi di indirizzo di enti di diritto privato in controllo pubblico nazionali, regionali e locali.

Secondo il giudice rimettente, l'assimilazione tra incarichi politici e incarichi gestionali non trova adeguato fondamento nella legge delega n. 190/2012, determinando un eccesso di delega e una compressione irragionevole del diritto al lavoro dei professionisti e dell'accesso agli uffici pubblici.

Secondo il TAR, inoltre, le disposizioni censurate avrebbero innescato un effetto distorsivo: i professionisti con esperienza gestionale sarebbero stati disincentivati dall'accettare incarichi in enti pubblici di piccole dimensioni, per timore di vedersi preclusa la possibilità di accedere a incarichi in enti più prestigiosi. Questo effetto ha limitato la possibilità per le amministrazioni pubbliche di attrarre professionisti qualificati, con conseguenze sulla qualità della gestione degli stessi enti.

La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 98/2024, ha ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata dal TAR Lazio, dichiarando l'illegittimità costituzionale "degli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39 del 2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una Provincia, di un Comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra Comuni avente la medesima popolazione – in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (Provincia, Comune o loro forme associative in ambito regionale)", per violazione della legge delega e, dunque, dell'art. 76 della costituzione.

Il ragionamento della Corte è fondato su tre principali profili:

- **eccesso di delega**: la legge n. 190/2012 circoscriveva le ipotesi di inconfiribilità agli incarichi di indirizzo politico, senza includere gli incarichi meramente gestionali. La normativa delegata ha dunque travalicato i limiti della delega.

- **violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità:** l'estensione del divieto anche a chi non ha mai ricoperto incarichi politici ha determinato una restrizione ingiustificata del diritto al lavoro, ostacolando la mobilità professionale e il buon andamento della pubblica amministrazione.
- **danno alla funzionalità amministrativa:** il divieto ha reso difficile il reclutamento di dirigenti esperti, creando una carenza di competenze nella gestione degli enti pubblici.

Per quanto attiene in particolare all'eccesso di delega, la Consulta ha evidenziato la necessità di distinguere da un lato gli incarichi di provenienza, cioè gli incarichi che, se svolti entro il periodo di raffreddamento di un anno, acquisiscono portata ostativa, e dall'altro gli incarichi di destinazione, ovvero quelli che non possono essere conferiti in presenza della causa ostativa.

La Corte ha ritenuto che quando la legge delega parla di "incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico" fa riferimento solo agli incarichi di destinazione e non a quelli di provenienza, e nell'individuare gli incarichi di provenienza ostativi, la legge delega si è limitata a indicare solo quelli di natura politica, senza prendere in considerazione quelli di natura amministrativa-gestionale.

La legge delega (art. 1, comma 50, lett. c), legge 190/2012), sulla base della quale è stato adottato il d.lgs. n. 39/2013, indica, infatti, i soggetti interessati dalle limitazioni post-mandato in coloro che "abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico o abbiano ricoperto cariche pubbliche elettive", stabilendo due criteri ben circostanziati e da intendersi in termini tassativi: la titolarità di un mandato elettivo e il fatto di essere stati investiti di una funzione di indirizzo politico.

Nel caso delle cariche di presidente e amministratore delegato di ente di diritto privato in controllo pubblico non viene in rilievo la titolarità di funzioni di indirizzo politico in senso stretto (come ipotizza la delega del comma 50), ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico aziendale.

Nei casi di specie di cui alle quattro ordinanze di rimessione, gli incarichi di provenienza, impeditivi del conferimento dei nuovi incarichi, si caratterizzavano per la comune dimensione prettamente amministrativo-gestionale e, quindi, in quanto tali, erano privi di connotazione politica.

A seguito della sentenza in esame, dunque, risulta adesso possibile per colui che in provenienza sia stato presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di Province, Comuni e loro forme associative della stessa regione, andare a ricoprire, in destinazione, l'incarico di amministratore nell'ambito di un'altra società privata in controllo pubblico da parte di una Provincia, di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra Comuni avente la

medesima popolazione. Pertanto, i manager precedentemente esclusi dagli incarichi in enti privati a livello locale, potranno ora partecipare ai processi di selezione, migliorando la qualità della dirigenza pubblica.

La sentenza in commento si pone sulla stessa scia dell'ANAC che, in seguito all'approvazione del d.lgs. n. 39/2013, con atto di segnalazione del 10 gennaio 2015, n. 4, rivolto al Parlamento e al Governo, aveva evidenziato la necessità di eliminare, tra le cause di inconferibilità per provenienza da cariche politiche, quelle che facevano riferimento alla provenienza da cariche in enti di diritto privato in controllo pubblico.

La Commissione di studio, istituita in seno all'ANAC per la revisione della disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, aveva poi redatto nel luglio 2015 la "Relazione finale sulla revisione della disciplina vigente in materia di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico", nella quale aveva posto l'accento sul rilievo che le cariche di presidente e amministratore di enti privati in controllo pubblico non comporterebbero nel senso stretto di cui alla legge n. 190/2012 la titolarità di funzioni di indirizzo politico, ma presupporrebbero, invece, l'esercizio di funzioni di indirizzo politico aziendale.

L'esigenza di modifica del d.lgs. n. 39/2013, quindi, era già percepita da diverso tempo.

5. Gli effetti giuridici della sentenza n. 98/2024 negli enti privati a controllo pubblico regionale

In merito agli effetti giuridici della sentenza de quo nei confronti degli enti privati a controllo pubblico di livello regionale, preme evidenziare che la declaratoria di incostituzionalità contenuta nel dispositivo della sentenza colpisce letteralmente solo l'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 2, ultima parte, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013 che riguarda le amministrazioni locali⁹ lasciando in vita (e non potrebbe essere altrimenti, visto che la Corte è intervenuta sul quesito sollevato dal TAR) la analoga disposizione del comma 1, che attiene al livello regionale.

⁹ L'art. 7, comma 2, ultima parte, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013 riguarda l'incarico di amministratore di società privata in controllo pubblico da parte di una Provincia, di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra Comuni conferito a colui che sia stato presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte da parte di Province, Comuni e loro forme associative, siti nella stessa regione e aventi la medesima popolazione.

Questa criticità è stata riscontrata anche dall'ANAC che sull'argomento ha approvato, con delibera n. 354 del 10 luglio 2024, l'Atto di segnalazione n. 2 al Governo e al Parlamento con il quale ha invitato il legislatore a riformare l'intero art. 7, sottolineando come la *ratio* delle due disposizioni sia identica e la loro disparità non giustificabile. Il rischio è quello di creare un contesto normativo schizofrenico, in cui a seconda del livello territoriale di riferimento vigono regole diverse, con effetti discriminatori.

In particolare, l'ANAC ha osservato che “dalla comparazione delle due disposizioni (una dichiarata incostituzionale, l'altra tuttora vigente) emerge, come unica differenza, l'ambito territoriale di riferimento, poiché il comma 2, ultima parte, si riferisce agli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello locale, mentre il comma 1, ultima parte, si rivolge agli enti di diritto privato controllati dalla Regione.

La ratio ispiratrice delle previsioni contenute nei due commi in questione, nelle parti dedicate alla provenienza da incarichi di amministratore di ente di diritto privato, appare infatti identica, ponendosi, quindi, anche per la parte in questione della disposizione di cui al comma primo, le medesime criticità rilevate dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 7, comma 2, ultima parte, lett. d), del d.lgs. n. 39/2013, pena l'incoerenza del sistema”.

Ne consegue il suggerimento, correttissimo, che l'ANAC sottopone al legislatore, ovvero di rivedere, nel senso voluto dalla Corte, l'intero articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013 “rimuovendo, in via generale, gli incarichi di presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico (comma 1 ultima parte e comma 2 ultima parte dell'art. 7) tra quelli che rilevano in provenienza e, in quanto tali, assumono valenza ostativa al conferimento di tutti gli incarichi in destinazione presi in considerazione dall'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013”.

6. Prassi e problematiche applicative

Nella prassi, si sono riscontrate altre criticità nell'interpretazione e applicazione della disciplina dettata dalla legge n. 190/2012 e dal d.lgs. n. 39/2013 agli enti di diritto privato a controllo pubblico, sia perché l'impianto normativo è ideato per la pubblica amministrazione e alcune norme mal si adattano alla realtà delle società private, sia in quanto alcune disposizioni si sono rivelate monche e/o poco chiare e hanno generato equivoci e interpretazioni contrastanti.

Per ovviare a dette criticità, l'Autorità è intervenuta con la citata delibera n. 1134/2017 che, tuttavia, non ha risolto tutti i dubbi interpretativi che sono

sorti nella prassi applicativa, per risolvere i quali sarà dirimente, come vedremo in seguito, un intervento da parte del legislatore, come suggerito dalla stessa ANAC.

In particolare, uno dei problemi più discussi, per le implicazioni pratiche che comporta, è quello afferente alla nozione di “amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico”.

La definizione di amministratore, carica a cui la legge estende la disciplina della inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi, è prevista dall’art. 1, comma 2, lett. l) del d.lgs. n. 39/2013 e include solo “gli incarichi di presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell’ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico”.

Ora, l’ANAC non ritenendo legittima un’applicazione analogica della definizione *de quo* e prediligendo valorizzare il dato letterale della disposizione, ha escluso finora l’applicabilità del d.lgs. n. 39/2013 al presidente non titolare di deleghe gestionali¹⁰ e ai componenti semplici del CdA.

Pur tuttavia, ritiene che la nozione di “amministratore”, ristretta al solo presidente con deleghe gestionali e all’amministratore delegato, non sia condivisibile. Infatti, pur non avendo pieni poteri, costoro sono in una posizione che gli consente di ingerirsi comunque nella gestione della società, dovendo di conseguenza essere inclusi nella più ampia definizione di amministratore prevista dalla legge delega, al fine di conseguire l’obiettivo che il legislatore si è prefissato ovvero quello di prevenire situazioni di potenziale conflitto d’interesse.

Sulla base di queste considerazioni, l’Autorità, non ritenendo l’attuale definizione di cui dall’art. 1, comma 2, lett. l) conforme ai criteri direttivi contenuti nella legge delega, con due atti di segnalazione al Governo e al Parlamento¹¹ ha sollecitato un intervento da parte del legislatore volto a:

- eliminare, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, il riferimento alle deleghe gestionali dirette;

¹⁰ L’Autorità nella delibera n. 399/2021 ha precisato che l’ipotesi di inconferibilità dell’art. 7, comma 2, lett. d) del d.lgs. n. 39/2013 “si applica anche nel caso in cui il Presidente rinunci alla titolarità delle deleghe gestionali dirette, successivamente al conferimento dell’incarico. Ciò in quanto, trattandosi di inconferibilità e, dunque, di un vizio originario e genetico del conferimento, non è consentita un provvedimento di sanatoria di tale illegittimità.

La carica di amministratore unico rientra nella definizione di “incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico”, di cui all’art. 1, comma 2 lett. l), del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39 poiché la titolarità di poteri gestionali risulta insita nell’incarico in esame”.

¹¹ Atti di segnalazione n. 4 del 10/6/2015 e n. 1 del 18/1/2017.

- estendere la disciplina dell’inconferibilità a tutte le posizioni negli organi di governo, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati).

Per quanto concerne la valutazione delle deleghe gestionali dirette in capo al presidente, l’Autorità ha avuto modo di chiarire che non è sufficiente il generico potere di rappresentanza dell’ente¹², sono, invece, indici sintomatici l’assunzione del ruolo di datore di lavoro ex d.lgs. n. 81/2008 e la presenza del potere di firma¹³.

Per quanto riguarda l’orientamento della giurisprudenza amministrativa¹⁴, occorre mettere in evidenza che la soluzione prospettata dal Consiglio di Stato è nel senso di estendere la portata della disposizione in esame anche al presidente non titolare di espresse deleghe gestionali e ai componenti semplici del CdA. La citata giurisprudenza, infatti, ritiene che, anche allorquando lo statuto della società non preveda espressamente il conferimento di deleghe gestionali in capo al presidente, laddove al consiglio di amministrazione siano conferiti poteri gestori, anche il presidente, per il solo fatto di essere membro del consiglio, risulta parimenti investito di tali poteri, sulla base del presupposto che i singoli membri del consiglio condividono pro quota il potere gestorio attribuito all’organo di amministrazione.

Come abbiamo precisato in precedenza, l’Autorità¹⁵ predilige valorizzare il dato letterale dell’art. 1, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013, sposando un approccio casistico che implica la valutazione – caso per caso e in parallelo – sia dei poteri concretamente attribuiti al presidente che di quelli conferiti all’organo collegiale da questi presieduto¹⁶.

Ora, un altro dubbio che è emerso dopo l’entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013, fu quello di stabilire, nel caso di nomina degli amministratori da parte dell’ente partecipante, chi fosse l’ente deputo a eseguire i controlli sulle dichiarazioni rese ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. 39/2013 sia all’atto della nomina che in costanza di rapporto poiché la norma non dà nessuna indicazione a riguardo.

¹² Cfr. delibera ANAC n. 1204 del 2017.

¹³ Cfr. delibere ANAC nn. 64/2021, 491/2021, 677/2021 e 691/2021.

¹⁴ Cr. Cons. St. sentenze n. 126/2018, 2325/2019 e 1452/2020; TAR Lazio, Roma n. 4780/2019; TAR Lazio, Roma n. 13621/2023.

¹⁵ L’argomento è stato trattato durante il corso di formazione ANAC per il RPCT – settembre/dicembre 2021, Modulo n. 2, webinar n. 3 dell’11 novembre 2021, “Le misure generali del PTPCT: le misure sull’imparzialità”, cfr. *Dossier Q&A*.

¹⁶ Sull’argomento v. delibera ANAC n. 34 del 5 febbraio 2025.

Sul punto è intervenuta la citata delibera ANAC n. 1134/2017 che ha chiarito che nel caso di nomina degli amministratori proposta o effettuata dalle PA controllanti, le verifiche sulle inconferibilità sono svolte dalle medesime PA¹⁷.

La predetta delibera, tuttavia, non ha specificato chi fosse il soggetto competente a eseguire i controlli nel corso del rapporto, per cui l'Autorità¹⁸ è stata chiamata a chiarire nuovamente, specificando che le verifiche sulle cause ostative presenti al momento della nomina spettano all'ente conferente, trattandosi di vizi genetici del rapporto, mentre le verifiche sull'eventuale sopravvenienza di cause di incompatibilità sono curate nell'ambito dell'ente di destinazione (quello in cui si svolge l'incarico).

A questo punto, è bene soffermarci, infine, sul fatto che altre criticità possono scaturire dalla doppia soggettività dei controlli: mentre l'ente conferente è tenuto a verificare l'assenza di cause ostative all'atto del conferimento, l'ente di destinazione deve vigilare sulle incompatibilità sopravvenute. Questa duplicazione – nel caso di una scarsa coordinazione – può produrre incertezze e prassi divergenti, vista la non chiarezza della normativa e le diverse prassi applicative conseguenti alle differenti interpretazioni di alcune disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, che, a parere della scrivente, potranno trovare soluzione solo grazie a un intervento del legislatore.

Si pensi, per esempio, al caso in cui la PA controllante e l'ente controllato in house aderiscano a una diversa interpretazione della definizione di “amministratore” di ente di diritto privato a controllo pubblico e l'ente controllante ritenga che le dichiarazioni annuali sulle causa di incompatibilità ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 debbano essere rese da tutti i componenti del CdA mentre l'ente controllato, seguendo le indicazioni dell'ANAC¹⁹, ritenga corretto acquisirle solo dal presidente munito di deleghe gestionali dirette o dall'amministratore delegato; in questi casi, *quid facere*? Alla PA controllante, peraltro, spettano poteri di vigilanza nei confronti dell'ente controllato. Quest'ultima

¹⁷ L'ANAC, tuttavia, ha chiarito che nel caso in cui la designazione da parte della Regione, pur se illegittima, sia oramai avvenuta, spetta all'ente di destinazione (azienda stessa) ripristinare la situazione di legalità, contestando all'interessato la causa di inconferibilità e dichiarando, all'esito del contraddittorio, la nullità del conferimento e del relativo contratto, rimettendo, infine, al RPCT dell'ente conferente la valutazione circa la sanzione interdittiva comminabile ai sensi e per gli effetti dell'art. 18, comma 2, d.lgs. 39/2013.

¹⁸ L'argomento è stato oggetto di uno specifico quesito formulato dal RPCT della SFIRS SpA nel corso del ciclo di formazione per il RPCT, settembre-dicembre 2021, Modulo n. 2, webinar n. 3 dell'11 novembre 2021, “Le misure generali del PTPCT: le misure sull'imparzialità”, cfr. *Dossier Q&A*.

¹⁹ L'argomento è stato trattato nel corso del ciclo di formazione ANAC per il RPCT – settembre/dicembre 2021, Modulo n. 2, Webinar n. 3 dell'11 novembre 2021, “Le misure generali del PTPCT: le misure sull'imparzialità”, cfr. *Dossier Q&A*.

società potrebbe essere redarguita per avere seguito l'orientamento dell'ANAC in contrasto con il *modus operandi* dell'ente controllante?

Per non parlare poi dei problemi sotto il profilo della privacy che potrebbero sorgere, in sede di verifica annuale delle cause di inconferibilità, acquisendo dai consiglieri semplici i certificati del casellario giudiziario al fine di verificare eventuali sopraggiunte condanne, pur non essendo forse legittimati.

È evidente che per ovviare alle criticità sopra descritte, sarà necessario che intervenga con urgenza il legislatore.

7. Conclusioni

L'analisi sopra riportata evidenzia come l'attuale applicazione del d.lgs. n. 39/2013 alle società a controllo pubblico di livello regionale sia affetta da disarmonie normative, interpretazioni contraddittorie e rischi di disfunzione gestionale. La sentenza della Corte costituzionale n. 98/2024 ha rappresentato una svolta importante, ma solo parziale. Permane un vuoto regolativo per le società a controllo pubblico regionale, che rischia di minare la coerenza dell'intero impianto.

Un intervento legislativo organico, quindi, si impone con urgenza. Occorre rivedere il perimetro delle cause ostative, ancorandole con chiarezza alla distinzione tra incarichi politici e gestionali, ed estendere i principi espressi dalla Corte anche a livello regionale. È importante, altresì, chiarire il concetto di amministratore di società come incarico di destinazione e in particolare quello di “presidente con deleghe gestionali dirette”, in quanto, come abbiamo approfondito in precedenza, continuano a sussistere equivoci ed eccessive ambiguità interpretative, con il risultato che troppo spesso si creano contenziosi e si generano difficoltà agli enti soci e alle società partecipate.

In attesa di una revisione organica, è auspicabile che le autorità competenti – ANAC *in primis* – continuino a svolgere un ruolo di orientamento interpretativo e di stimolo nei confronti del legislatore.

4. Autorizzazioni lavoro extra-istituzionale. Considerazioni e proposte per un nuovo regolamento in tema di incompatibilità art. 53 d.lgs. 165/2001

di Claudia M. Cohen*

1. Lo scenario

Nella gestione della pubblica amministrazione un indicatore dell'efficienza e di efficacia è la buona gestione delle risorse umane.

Nella complessa gestione di esse, si pone il concetto di conflitto d'interessi/incompatibilità nello svolgimento di attività extra-istituzionali che, regolamentato dall'articolo 53 del d.lgs. 165/2001 è caratterizzato dalla stratificazione di fonti normative che si sovrappongono e intersecano tra di loro; derogano, rinviando e rendono "flessibile" il regolamento.

Il presente lavoro ha come obiettivo quello di formulare alcune considerazioni in merito all'attuale regolamento afferente alle autorizzazioni allo svolgimento dell'attività extra-istituzionale, considerando la complessità della nostra azienda, determinata da una profonda eterogeneità delle attività e dei relativi processi che ne caratterizzano l'organizzazione, nella quale partecipano personale medico, sanitario, tecnico e amministrativo e per i quali vige diversa disciplina giuridica (dirigenza medica artt. 15-quater e 15-quinquies del d.lgs. 502/1992), l'intento è di cercare, per quanto possibile, di rendere il citato regolamento attualizzato, chiaro e semplice da eseguire.

2. L'articolo 53 del d.lgs. 165/2001

L'art. 53 del d.lgs. 165/2001 è la disciplina generale delle incompatibilità (assolute e relative) e del divieto di cumulo di incarichi per i dipendenti pubblici che a seguito della privatizzazione del pubblico impiego ha subito delle

* Dipendente dell'Azienda ospedaliera di Perugia presso SC Risorse umane.

modifiche con la L. 190/2012 per la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, poi dal d.lgs. 75/2017, attuativo della "legge Madia" e infine con il DL 76/2020 sull'innovazione digitale.

Nell'ambito delle disposizioni introdotte dalla legge anticorruzione, la L. 190/2012, creata con l'intento di prevenire la corruzione e l'illegalità, vediamo come l'art.1 comma 42, ha modificato e integrato l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, introducendo i commi 3-bis, 7-bis e 16-ter (l'ormai denominato fenomeno del *pantouflage* o *revolving doors*, il quale considera l'attività successiva ai tre anni dalla cessazione del lavoro nel pubblico impiego o l'attività professionale presso soggetti privati destinatari dell'attività della ex-amministrazione di appartenenza), ha modificato i commi 5, 9 e 13 e sostituito il comma 11.

L'art. 53 del d.lgs. 165/2001 nelle sue basi normative, con il Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, DPR 3/1957, all'articolo 60, sancisce l'incompatibilità assoluta per i pubblici dipendenti all'esercizio del commercio, dell'industria, impieghi alle dipendenze dei privati, cariche in società costituite ai fini di lucro e la praticabilità della libera professione.

3. Conflitto d'interessi/incompatibilità

"Situazione in cui, nello svolgimento di un'attività di rilievo privato o pubblico, un individuo è tenuto a realizzare un c.d. interesse primario che pertiene ad altri e che, per caso, può trovarsi in contrasto con un suo personale interesse (c.d. secondario)" (definizione secondo ANAC).

Un'ulteriore definizione, contenuta nelle "Linee guida pe l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del SSN", da ANAC: "Data la complessità del settore sanitario le situazioni di conflitto d'interesse sono sempre indicative e non esaustive; è impossibile prevenire ogni situazione di conflitto d'interesse. Si segnala, quindi, il limite di un approccio burocratico a una questione etica e di gestione dei rischi".

L'Autorità ha ricordato che la gestione dei conflitti di interesse discende dalla necessità di dare attuazione al principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa (articolo 97 della Costituzione).

Il tema affrontato dalla L. 190/2012 con riferimento al personale dipendente delle PA e ai soggetti esterni destinatari di specifici incarichi, nonché da altre normative di attuazione, con riguardo a:

- le ipotesi di conflitto di interessi a carico dei funzionari pubblici e il rimedio dell'astensione (L. 241/1990);

- le ipotesi di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi presso pubbliche amministrazioni e presso enti privati in controllo pubblico (d.lgs. n. 39/2013);
- i codici di comportamento (DPR 62/2013);
- il divieto di *pantouflage* o incompatibilità successiva alla cessazione del rapporto di pubblico impiego (art. 16-ter d.lgs. n. 165/2001);
- il conferimento di incarichi extra-istituzionali (art. 53 d.lgs. 165/2001).

Nonostante le premesse, nel nostro ordinamento non esiste una definizione che possa contenere tutte le situazioni di “conflitto di interessi”, né tantomeno una norma che preveda analiticamente tutte le ipotesi e gli elementi costitutivi della fattispecie.

Ad avviso della giurisprudenza amministrativa, la situazione di conflitto si può configurare allo stesso tempo di una decisione che richiede imparzialità di giudizio venga adottata da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l’interesse pubblico alla cui cura è preposto. L’interesse privato può essere di natura finanziaria, economica o dettato da particolari legami di parentela, affinità, convivenza o frequentazione abituale con i soggetti destinatari dell’azione amministrativa.

Esistono poi delle ipotesi residuali di conflitto, che si hanno quando ricorrono “gravi ragioni di convenienza” tali da suggerire l’astensione del funzionario pubblico, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all’immagine di imparzialità dell’amministrazione.

Il conflitto può riguardare interessi di qualsiasi natura, anche non patrimoniali, come per esempio quelli derivanti dall’intento di voler assecondare pressioni politiche, sindacali o dei superiori gerarchici o, comunque, della volontà di ricavare utilità propria o a favore di terzi in modo indebito, come descritto nel Codice di comportamento (DPR 62/2013).

Esempi di conflitto di interessi anche solo potenziale:

- attività a favore di soggetti nei confronti dei quali l’ente/azienda svolga funzioni di controllo e vigilanza sanzionatorie;
- incarichi a favore di soggetti privati che abbiano o abbiano avuto nel biennio precedente, un interesse economico significativo in decisioni o attività inerenti all’ufficio di appartenenza;
- incarichi conferiti da soggetti terzi fornitori di beni o servizi del Servizio sanitario regionale;
- incarichi a favore di soggetti privati che detengano rapporti di natura economica o contrattuale con l’ente, in relazione alle competenze della struttura di assegnazione del dipendente;
- incarichi che per il tipo di attività o per l’oggetto, possano creare danni all’immagine dell’ente/azienda, anche in relazione al rischio di utilizzo o

diffusione illecita di informazioni cui il dipendente sia a conoscenza per ragioni d'ufficio;

- incarichi e attività per i quali sia prevista l'incompatibilità ai sensi del d.lgs. 39/2013 o altre disposizioni di legge.
- resta altresì confermata, per tutti i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo pieno e a tempo parziale superiore o inferiore al 50% di quello a tempo pieno, l'impossibilità di svolgere attività forense (L. 339/2003), salvo deroghe espressamente previste dalla legge.

La valutazione d'incompatibilità va fatta considerando ogni richiesta d'incarico con l'obiettivo di garantire il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azienda, oltreché, salvaguardare il principio di esclusività del rapporto di lavoro con la stessa (fermo restando quanto previsto dall'art. 3-quater del DL 127/2021 come modificato dall'articolo 13 del decreto legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito dalla legge 26 maggio 2023, n. 56 per l'esercizio delle professioni sanitarie), per tale motivo suddividere le incompatibilità in articoli specifici, come sottoelencato:

- incompatibilità assoluta e dovere di esclusività;
- attività soggette a preventiva autorizzazione;
- attività soggette a preventiva autorizzazione per il personale dirigente;
- attività incompatibili in quanto comprese nei doveri d'ufficio e per conflitto d'interesse;
- attività soggette a preventiva comunicazione o estranee agli obblighi.

4. L'importanza del regolamento sull'incompatibilità/conflitto d'interessi

Il legislatore ha dettato una cornice legale di disciplina, che deve essere osservata dalle amministrazioni e dai dipendenti in quanto in caso di inosservanza, ci sono delle sanzioni disciplinari e/o risarcitorie in cui il mancato versamento all'amministrazione di appartenenza da parte del dipendente, indebito percettore, rappresenta "un'ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti", la comunicazione deve essere sempre preventiva e non postuma.

All'interno di questo quadro ci sono quindi degli spazi regolamentari attraverso i quali le amministrazioni possono esercitare le proprie prerogative datoriali quindi regolamentare/adottare dei criteri per le autorizzazioni allo svolgimento di questi incarichi, criteri che comunque devono essere oggettivi e predeterminati e devono tener conto delle specifiche professionalità (soggettivo).

Il regolamento si applica a tutto il personale, comparto e dirigenza, con rapporto di lavoro determinato e indeterminato, a tempo pieno o parziale con prestazione lavorativa superiore al 50%, comunque non in situazioni di conflitto d'interesse, anche se potenziale.

Il regolamento, che ciascuna amministrazione elabora, come previsto dal comma 3-bis dell'art.53, disciplina i principi e le regole per l'assunzione di incarichi extra-istituzionali da parte del personale dipendente dell'Azienda, i criteri per il loro svolgimento a titolo gratuito o retribuito e la procedura per il rilascio delle relative autorizzazioni, ispirandosi ai principi in materia di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni e di assenza di conflitto d'interessi/incompatibilità.

Le prestazioni occasionali in assenza di vincolo di subordinazione a favore di amministrazioni pubbliche e soggetti privati sono soggette ad autorizzazione preventiva, sempreché non pregiudichino il normale svolgimento dell'attività lavorativa.

Per il personale del comparto sanità, l'articolo 13 del DL n. 34/2023, convertito dalla legge n. 56/2023, al personale del comparto sanità ex L. 43/2006 – professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico/sanitarie e della prevenzione – con validità fino al 31 dicembre 2025, consente di eccedere l'orario di servizio del lavoratore fino a otto ore settimanali; non applica le incompatibilità di cui all'articolo 4 comma 7 della legge 412/1991 e all'art. 53 del d.lgs. 165/2001, consentendo:

- attività libero professionali in altre strutture pubbliche, anche del SSN, e l'instaurazione di rapporti di lavoro autonomo con strutture private anche accreditate;
- attività libero professionale a favore di singoli utenti;
- prestazioni professionali al di fuori dell'azienda con esclusione di qualsiasi attività professionale “intra moenia”;

Per quanto riguarda i dirigenti medici, ci sono delle deroghe particolari, finalizzate a conciliare il principio di esclusività dell'impiego con la particolare struttura del SSN con la volontà di garantire degli spazi di crescita professionale individuale allo scopo di evitare l'esodo di personale medico verso il settore privato che solitamente permette maggiori benefici economici.

5. Il regolamento e criticità nell'applicazione

Il regolamento necessita di un'integrazione delle attuali normative, recenti disposizioni e pertanto criteri non contenuti nel precedente, comparando i regolamenti più atualizzati; quindi nel proporre l'adeguamento s'intende

elencare ampiamente e in modo di facile interpretazione i divieti con incompatibilità assoluta; tenendo conto del documento prodotto dall'intesa sancita in conferenza unificata il 24 luglio del 2013 (Funzione pubblica, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ANCI e UPI) contenente i "Criteri generali in materia di incarichi vietati ai dipendenti pubblici"; il comma 5, del d.lgs. n. 165/2002 il quale fa divieto di svolgere incarichi che determinino casi di incompatibilità, sia di diritto sia di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.

Dato il gran flusso di richieste di autorizzazioni pervenute in azienda e non concesse, che comunque impegnano il personale nella costituzione dell'istruttoria, sarebbe opportuno indicare sul regolamento stesso la casistica delle autorizzazioni concedibili e quelle che rappresentano un conflitto d'interessi, di facile interpretazione al personale che nel nostro caso, nella maggior parte appartiene al personale sanitario, tecnico o degli operatori.

Inoltre, tra le criticità, troviamo l'innumerabile numero di domande presentate in modo incompleto, non di facile interpretazione alla costituzione dell'istruttoria oppure presentate dopo l'espletamento dell'incarico.

Presso l'azienda ospedaliera di Perugia tutto ciò che concerne alla procedura di autorizzazione è reperibile sul sito aziendale nell'area riservata come per esempio tutta la documentazione da allegare ai fini dell'istruttoria.

Il dipendente che intenda richiedere l'autorizzazione dovrà dichiarare:

- che l'incarico non rientra tra i compiti e i doveri d'ufficio;
- l'insussistenza di motivi di incompatibilità/conflitto d'interessi ai sensi del regolamento o altre fonti normative
- che l'incarico verrà svolto al di fuori dell'orario di servizio e senza l'utilizzo di beni, mezzi e attrezzature dell'azienda;
- che verrà comunque assicurato il tempestivo, puntuale e corretto svolgimento dei compiti d'ufficio;
- che lo svolgimento dell'incarico comporta l'apertura di partita IVA o l'iscrizione in appositi albi o registri, né determina l'insorgenza di un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze del soggetto conferente;
- che l'incarico per le modalità di svolgimento non incide sul recupero psicofisico del dipendente tenuto conto anche dell'impegno nella attività istituzionale.

Il responsabile che riceve la richiesta, nell'ambito dei propri doveri istituzionali avrà l'onere di provvedere a: valutare l'incidenza o l'interferenza dell'attività extra-istituzionale sull'organizzazione del lavoro della struttura;

- valutare l'entità complessiva dell'impegno in capo al dipendente, derivante dalla richiesta e dalle eventuali precedenti autorizzazioni concesse;
- analizzare e segnalare il potenziale o effettivo conflitto di interessi, ai sensi del regolamento.

Domande non redatte sulla modulistica aziendale, incomplete, prive della documentazione di supporto o contenenti indicazioni insufficienti, pertanto improcedibili.

6. Proposta di innovazione

Il presente lavoro ha come obiettivo proporre delle modifiche/integrazioni all'attuale regolamento, formulando indicazioni più dettagliate, alle attività incompatibili in via assoluta, le attività che sono soggette soltanto a comunicazione preventiva e quelle che richiedono autorizzazione, senza compromettere l'impeccabile servizio all'utenza che non deve mancare all'attuale obiettivo di "valore pubblico" dell'azienda.

- Nell'ambito di applicazione:
 - il presente regolamento si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato, con esclusione del personale a part-time con prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno, e disciplina il conferimento dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto sotto qualsiasi forma un compenso, conferiti da soggetti terzi ai sensi dell'art. 53 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
 - il regolamento va applicato anche al personale universitario messo a disposizione dell'azienda in forza delle convenzioni in materia ex art. 6 d.lgs. 502/92, nonché d.lgs. 517/99. Detto personale assume i diritti e doveri previsti per il personale dipendente, fermi gli obblighi derivanti dal proprio stato giuridico ed è destinatario dell'eventuale nulla osta, mentre il provvedimento di autorizzazione è di competenza dell'Università degli Studi;
 - il regolamento non si applica alle seguenti fattispecie per le quali si rimanda alla specifica normativa:
 - esercizio della libera professione intra- o extra-moenia dei professionisti sanitari, nonché al personale infermieristico e tecnico;
 - dipendenti che sono collocati in aspettativa, senza assegni e senza decorrenza dell'anzianità di servizio, per un periodo massimo di dodici mesi, per avviare attività professionali e imprenditoriali;
 - deroghe espressamente previste dalla legge.

- Disposizioni generali concernenti gli incarichi retribuiti soggetti ad autorizzazione. Il dipendente previa autorizzazione può svolgere i seguenti incarichi retribuiti:
 - partecipazione a commissioni presso pubbliche amministrazioni;
 - partecipazione a comitati scientifici, convegni e relazioni/pubblicazioni dei relativi interventi;
 - attività di arbitro o di perito, o di consulente tecnico di parte o d'ufficio (previa iscrizione del dipendente negli appositi Albi tenuti dai Tribunali);
 - attività di lavoro sportivo retribuito, tale attività svolta al di fuori dell'orario di lavoro, non dovrà pregiudicare il regolare svolgimento delle attività dell'ufficio cui il dipendente è assegnato; a tal fine, in relazione ai dipendenti che svolgono attività a contatto con il pubblico, le amministrazioni verificano, ai fini dell'autorizzazione, che la prestazione di lavoro sportivo non configga con il regolare e ordinato svolgimento del servizio e che la prestazione di lavoro sportivo non superi il 50% dell'orario di lavoro settimanale stabilito dal CCNL;
 - partecipazione a società agricole a conduzione familiare, purché l'impegno relativo sia modesto, non abituale e continuato durante l'anno;
 - cariche in società cooperative, ricreative, culturali e sportive e nelle ONLUS i cui atto costitutivo preveda che gli utili siano interamente reinvestiti nelle società per il perseguimento esclusivo dell'attività sociale;
 - attività di amministratore di condominio, se l'impegno riguarda la cura dei propri interessi e cioè nel caso in cui il condominio comprenda unità abitative di proprietà del dipendente o della sua famiglia.
- Le sopranominate attività devono essere svolte:
 - al di fuori dell'orario di servizio, dei periodi di assenza dal servizio per malattia, maternità, congedo, ferie (almeno con riferimento al periodo annuale minimo di 4 settimane di cui all'art. 10 d.lgs. 66/2003) e senza interferenza con l'attività lavorativa ordinaria;
 - senza l'utilizzo di beni, mezzi e attrezzature dell'azienda stessa;
 - in assenza di situazioni anche potenziali di incompatibilità con l'azienda.

Inoltre, specificare:

- le domande incomplete andranno restituite all'interessato e comunque l'azienda potrà chiedere all'interessato o al richiedente l'incarico, ulteriori elementi di valutazione necessari, al fine di verificare le caratteristiche della prestazione;
- il regolamento, considerando la saltuarietà degli incarichi, da limite al numero di incarichi per anno solare e/o limite massimo del numero di ore che impegnano il dipendente nel relativo incarico;

- che per gli incarichi che prevedono l'espletamento di un'attività per un periodo di tempo non definito, quali studio, ricerca, docenza, l'autorizzazione è di regola concessa fino al 31 dicembre dell'anno;
- che l'azienda si assume l'obiettivo di concludere l'istruttoria con rapidità, entro tempi utili rispetto alla data dell'evento oggetto della richiesta, con autorizzazione del direttore generale o delegato: mediante sottoscrizione della richiesta di autorizzazione e suo invio al richiedente con metodo telematico o riscontro con altro atto formale, ove opportuno;
- che l'azienda, comunque, si pronuncia sulla richiesta di autorizzazione entro i termini stabiliti dell'art. 53, comma 10, del d.lgs. 165/2001. Nell'ipotesi di decorrenza dei termini, valgono le regole del medesimo comma 10, per cui la richiesta si considera accordata se motivata per incarichi da conferirsi da pubbliche amministrazioni, mentre in ogni altro caso, si intende definitivamente negata;
- che le richieste pervenute dal personale universitario, in convenzione con l'azienda in forza dei protocolli d'intesa in materia ex art. 6 d.lgs. 502/1992 e d.lgs. 517/1999, dopo la concessione del nulla osta, sono inviate d'ufficio all'Università, che provvederà agli adempimenti conseguenti;
- che il tempo di presentazione della richiesta debitamente firmata dal proprio responsabile all'ufficio del Personale prima dello svolgimento dell'attività e in tempo utile alla conclusione dell'istruttoria, 15 giorni prima, precisando che l'incompletezza di tale documentazione non rende fattibile la concessione dell'autorizzazione (silenzio diniego).

Includere nel Regolamento il DM 10 novembre 2023 che comunica i nuovi parametri sulla base dei quali le PA potrebbero rilasciare, previa valutazione della qualifica del dipendente, della posizione professionale, delle attività assegnate, delle incompatibilità di diritto che possano ostacolare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite e l'insussistenza di conflitti d'interesse in relazione all'attività lavorativa svolta nell'ambito dell'amministrazione; delle autorizzazioni allo svolgimento di attività di lavoro sportivo retribuita al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Proporre un elenco con le incompatibilità assolute:

- qualunque incarico (compresi quelli in deroga – fino al 25 dicembre 2025 dell'art. 13 L.56 del 2023) che interferiscano con l'attività ordinaria svolta dal dipendente in relazione all'impegno richiesto dal lavoro come orario o nella durata dello stesso;
- incarichi che superino, sommato a quelli autorizzati in precedenza, il tetto massimo di incarichi conferibili posti come limite massimo nell'arco dell'anno solare dall'azienda;

- incarichi che si svolgono utilizzando mezzi, beni e attrezzature di proprietà dell'azienda (salvo attività intramoenia);
- incarichi per i quali non è stata richiesta nessuna autorizzazione o comunicazione preventiva;
- incarichi che richiedono l'apertura di partita IVA (salvo deroga transitoria per gli operatori sanitari – fino al 31/12/2025 – articolo 13 L. 56 del 2023).

7. Conclusioni

La proposta di aggiornamento del regolamento sarà discussa e integrata in sede della SC del personale, con la collaborazione del personale che si occupa della concessione delle autorizzazioni. Personalmente, nello svolgere le mie mansioni nell'ufficio reclutamento risorse umane, posso valutare diverse situazioni di conflitto di interessi dalla parte opposta alla concessione delle autorizzazioni dovendo richiedere la dichiarazione attestante l'assenza di situazioni di conflitto di interessi/incompatibilità resa dai componenti delle commissioni per procedure selettive per il reclutamento di personale e la dichiarazione di assenza di situazioni di inconferibilità ai fini della nomina di presidente/componente di commissione per le stesse.

Nel redigere un nuovo regolamento l'obiettivo sarà di conciliare, il rispetto delle normative, il benessere del dipendente che diversifica le sue attività e le esigenze dell'azienda che sono rivolte all'impeccabile servizio dell'utente e alla custodia del bene pubblico.

La finalità è di creare un regolamento soddisfacente a tutte le parti e di adempiere in modo etico e giusto a tali esigenze.

Bibliografia

- ANAC – Autorità nazionale anticorruzione, *Delibera n. 25 del 15/1/2020, "Indicazione 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"*.
- ARAN Segnalazioni – Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, DM 10/11/2023, "Parametri per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di attività di lavoro sportivo retribuita al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001", GU 296 del 20/12/2023.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 23/113/CR08/C7, *Documento sull'applicazione della disciplina in materia di attività esercitabili dal personale*

- delle professioni sanitarie del comparto sanità ex L. 43/2006 ai sensi dell'articolo 3-quater del decreto legge 21 settembre 2021, n. 127, convertito dalla legge 19 novembre 2021, n.165, come modificato dall'articolo 13 del decreto legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito dalla legge 26 maggio 2023 n. 56, 12/7/2023.
- Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*, <https://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-pubblico-e-organizzazione-pa/rapporto-di-lavoro-pubblico/incompatibilita-cumulo-di-impieghi-e>.
- Mileschi J. (2022), “Dirigente medico: libera professione, attività extramoenia e regime di incompatibilità”, *Giuridicamente*, 30/9.
- Pezzuto S. (2021), “Pubblicato regolamento su incarichi vietati ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 1, comma 60, L. n. 190 del 2012)”, *Diritto.it*, 14/12.
- Simonetti S. (2023), “Professioni sanitarie e incarichi ‘extra’: quello che resta da capire nella confusione normativa”, *24OreSalute*, 24, 14/7.
- Traversani E. (2020), “Il conflitto di interessi e l’inconferibilità degli incarichi extra-istituzionali nel pubblico impiego italiano e nelle istituzioni europee”, *Rivista Corte dei conti*, 2, pp. 22-31.

5. Il conflitto di interessi in un ente del Servizio sanitario nazionale: gli Istituti zooprofilattici sperimentali

di Chiara Berretta*

1. Introduzione

Gli Istituti zooprofilattici sperimentali (di seguito IIZZSS) con le loro 10 sedi centrali e le 90 sezioni diagnostiche periferiche, rappresentano un importante strumento operativo di cui dispone il Servizio sanitario nazionale per assicurare la sorveglianza epidemiologica, la ricerca sperimentale, la formazione del personale, il supporto di laboratorio e la diagnostica nell'ambito del controllo ufficiale degli alimenti. Dalla Valle d'Aosta alla Sicilia costituiscono una struttura sanitaria integrata, unica in Europa e nel mondo, in grado di assicurare una rete di servizi per verificare la salubrità degli alimenti e per la salvaguardia della salute dell'uomo. Garantiscono ai servizi veterinari delle Regioni e delle aziende sanitarie locali del territorio, gli accertamenti analitici nell'ambito dei piani di profilassi, risanamento ed eradicazione di malattie infettive e diffusive. Nel campo dell'igiene degli alimenti, costituiscono un importante punto di riferimento e di supporto tecnico-scientifico per le strutture che si occupano di controllo e di autocontrollo, finalizzando il loro intervento alla tutela igienico-sanitaria delle produzioni e allo sviluppo del sistema produttivo agro-alimentare regionale e nazionale. Compito degli IIZZSS, inoltre, è svolgere attività di ricerca, applicata sia alla sanità animale sia alla sicurezza alimentare intrattenendo anche rapporti di collaborazione tecnico-scientifica con istituzioni di ricerca nazionali e internazionali. Gli IIZZSS, inoltre, sono autorizzati dal Ministero della Sanità alla produzione, commercializzazione e distribuzione di vaccini e presidi diagnostici occorrenti per la lotta contro le malattie infettive e per le attività di sanità pubblica veterinaria. Infine, sono accreditati per l'erogazione di formazione dall'attuale sistema di Educazione continua in medicina (ECM).

* Funzionario dell'Istituto zooprofilattico per l'Umbria e le Marche.

Ogni istituto ha una propria organizzazione interna che risulta espressione dell'autonomia organizzativa e amministrativa riconosciuta agli IIZZSS dal decreto legislativo n. 270/1993. La figura del direttore generale, coadiuvata da un direttore sanitario e un direttore amministrativo, assume le prerogative e i contenuti di responsabilità gestionale previsti dalla normativa di riferimento e puntualmente delineati negli statuti di ogni ente.

Per lo svolgimento dei propri compiti, presso gli IIZZSS lavorano diverse figure professionali quali veterinari, biologi, chimici e tecnici di laboratorio. Per coadiuvare le attività sanitarie sono presenti figure professionali del settore amministrativo e tecnico-informatico. Grazie alla legge di bilancio n. 205/2017 sono presenti presso gli IIZZSS anche collaboratori professionali di ricerca sanitaria e ricercatori sanitari. La dirigenza è composta principalmente da veterinari, biologi, chimici, analisti informatici e amministrativi. Il personale dirigente è generalmente titolare di incarichi di responsabilità di dipartimenti, di strutture complesse e semplici. Il personale del comparto è suddiviso in tecnico-sanitario e amministrativo; nel comparto possono essere assegnati incarichi di funzione. L'intero personale è dislocato sul territorio regionale di competenza suddiviso tra le sedi centrali e le sedi periferiche.

Le attività degli IIZZSS sono rivolte a un elevato numero di "portatori di interesse", differenti in termini di aspettative, competenze e richieste. Tra le categorie che hanno rapporti diretti con gli IIZZSS abbiamo clienti/utenti, ditte e fornitori che possiamo suddividere in pubblici come aziende sanitarie, pubbliche amministrazioni locali, ministero della salute, OIE, FAO ecc. e privati come mangimifici, allevatori, macelli, ambulatori veterinari, aziende farmaceutiche, fornitori di strumenti diagnostici, singoli cittadini ecc.

La molteplicità degli stakeholder e le diverse figure professionali contribuiscono alla realizzazione di una rete di rapporti professionali molto complessa. A tale rete si sommano le relazioni personali dei dipendenti che esulano dal contesto lavorativo in quanto appartenenti alla sola sfera privata. La complessità della rete dei rapporti umani, interpersonali e professionali può generare situazioni di conflitto di interessi.

2. Quadro normativo

La legge 190/2012 con l'art. 1 comma 41 introduce l'art. 6-bis nella legge 241/1990 sul procedimento amministrativo con lo scopo di gestire il conflitto di interessi inteso come misura anticorruzione. L'art. 6-bis cita "il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale

devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale”.

Il supporto applicativo all’art. 6-bis è riscontrabile nell’art. 7 del DPR 62/2013 che tipizza alcune cause di conflitto di interessi: “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...”.

Lo stesso art. 7 prosegue e si conclude con una disposizione di chiusura particolarmente “aperta” precisando che “il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza”, introducendo, quindi, una nozione di conflitto di interessi che fa riferimento al semplice status di dipendente pubblico. Pertanto, questa disposizione di chiusura espone ogni dipendente a una valutazione di potenziale conflittualità che deve essere analizzata volta per volta.

3. La metodologia

Nella realtà lavorativa di tutti i giorni, non è immediato per i dipendenti degli IZZSS identificare quelle situazioni che possono generare conflitto. Gli strumenti normativi non sempre sono chiari e sufficienti per identificare i comportamenti più idonei, soprattutto in ambito sanitario. L’astensione non sempre è l’unico rimedio. Al di là di quelle cause tipizzate dalla norma, si possono presentare dei contesti in cui non risultano evidenti gli elementi che possono generare un conflitto di interesse.

È importante valutare singolarmente ogni situazione; la valutazione circa la sussistenza di un conflitto di interessi è sempre vincolata a uno scenario. Il conflitto di interessi è sempre relativo a un determinato soggetto prendendo in considerazione la rete delle sue relazioni. Tali relazioni, presenti nella sua sfera professionale, mettono in connessione il soggetto con i suoi superiori, i colleghi e gli utenti del suo ufficio o servizio. Inoltre, tali relazioni lo mettono in connessione con altri soggetti afferenti alla sua sfera privata. Ma il soggetto e le relazioni non sono sufficienti a definire uno scenario: è necessario includere gli interessi primari e gli interessi secondari che “si muovono” sul-

la rete delle relazioni e i comportamenti del soggetto che possono promuovere alcuni interessi e minacciarne altri; comportamenti che possono essere attuati, cioè concretamente messi in atto dal soggetto e quelli possibili, cioè le alternative di comportamento che il soggetto potrebbe adottare.

3.1. L'analisi dei contesti lavorativi: il contesto sanitario

Ipotizziamo tre situazioni distinte per contesto lavorativo: sanitario, tecnico e amministrativo. Iniziamo con il contesto sanitario.

Il dipendente Mario Rossi, dirigente veterinario di diagnostica di un Istituto intrattiene rapporti professionali con un'azienda farmaceutica, Farmazero, utente abituale che conferisce campioni per lo svolgimento di esami diagnostici. L'azienda produce soluzioni sanitarie per prevenire e curare le malattie negli animali da allevamento. Presso Farmazero lavorano veterinari che nel corso dell'attività lavorativa promuovono i prodotti farmaceutici negli allevamenti. Può capitare che l'allevatore chieda una consulenza per problemi riferibili a malattie che colpiscono i suoi capi; il veterinario di Farmazero, prima di proporre un farmaco preleva campioni di sangue o altro materiale patologico per lo svolgimento di esami diagnostici, svolti dall'Istituto, a carico di Farmazero. Tra Mario Rossi e i veterinari dell'azienda si possono creare rapporti di collaborazione, scambi di opinioni e pareri in quanto professionisti su medesime materie. Mario Rossi viene poi incaricato di eseguire un sopralluogo presso l'allevamento Azienda Bianchi dove sono morti capi ovini. L'allevatore espone le sue preoccupazioni e chiede un parere, un consiglio, magari un farmaco che possa risolvere il problema. Mario Rossi per le proprie conoscenze e competenze potrebbe fornire indicazioni proprio sui prodotti farmaceutici di Farmazero.

Mario Rossi può fornire una risposta all'allevatore? Si trova in una situazione di conflitto di interessi? Se Mario Rossi fornisse le informazioni richieste favorirebbe qualche interesse secondario a discapito di interessi primari o svolgerebbe correttamente il proprio lavoro?

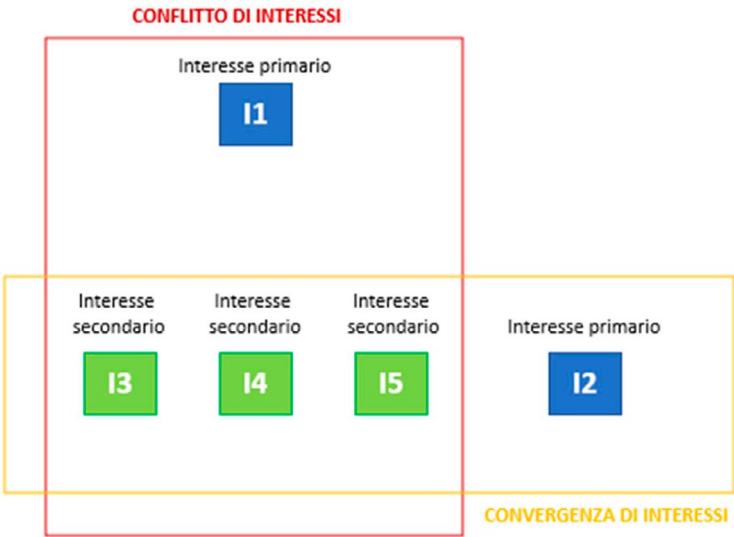
Analizziamo gli interessi:

- I1 promozione del libero mercato (interesse primario);
- I2 tutelare la salute degli animali (interesse primario);
- I3 non complicarsi troppo la vita nei confronti dell'allevatore (interesse secondario di Mario Rossi);
- I4 riferire a Farmazero che ha "sponsorizzato" i suoi prodotti (interesse secondario di Mario Rossi);
- I5 avere a che fare con un sistema pubblico in grado di soddisfare i suoi bisogni (interesse secondario dell'allevatore).

Supponiamo che Mario Rossi sappia che i prodotti di Farmazero sono veramente efficaci: se fornisce l'informazione soddisfa l'interesse dell'allevatore (I5); la salute degli animali sarà tutelata (I2) e Mario Rossi non si complicherà troppo la vita con l'allevatore che potrebbe insistere nell'ottenere risposte (I3) e potrà vantarsi con Farmazero (I4). Tuttavia, in questo modo sarà avvantaggiata un'azienda farmaceutica a discapito della libera concorrenza (I1).

Se invece Mario Rossi non fornirà l'informazione, la libera concorrenza (I1) sarà tutelata, ma così facendo Mario Rossi frustrerà le aspettative dell'allevatore (I5), si complicherà la vita con l'allevatore (I3) e non potrà vantarsi con Farmazero (I4); inoltre, senza un giusto farmaco l'allevatore non potrà risolvere il suo problema (I2). I tre interessi secondari vanno in convergenza con l'interesse primario (I2) e in conflitto con l'altro interesse primario (I1), secondo il seguente schema.

Fig. 1– Contesto sanitario – Analisi degli interessi



Ipotesi di soluzione. In questo caso è difficile individuare il comportamento eticamente corretto di Mario Rossi in quanto in un senso o nell'altro un interesse primario non viene soddisfatto. Inoltre, ci troviamo di fronte a un conflitto cosiddetto strutturato in quanto, anche se Mario Rossi si astenesse, presumibilmente un altro collega potrebbe trovarsi esattamente nella medesima situazione analizzata. È necessario fare un bilanciamento e valutare la priorità tra tutelare la salute e il benessere degli animali (che si ripercuote sulla salute pubblica) e promuovere il libero mercato. È fondamentale il con-

fronto con la Direzione sanitaria per adottare delle linee di indirizzo cercando di soddisfare, se possibile, entrambi gli interessi primari. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di pubblicare nel sito web dell'istituto delle FAQ in cui vengono fornite indicazioni a varie richieste con eventuali link ad altri siti web specializzati nelle diverse casistiche.

3.2. Il contesto tecnico

Luca Bianchi vince un concorso per dirigenti informatici bandito da un Istituto zooprofilattico e gli viene assegnato il ruolo di responsabile dei sistemi informatici. Precedentemente lavorava presso l'azienda InformaticaFutura che produce software informatici gestionali, prevalentemente in ambito scolastico, per la gestione della formazione a distanza. Non dichiara il potenziale conflitto di interessi in quanto ritiene improbabile il conflitto. Due anni dopo, con l'emergenza COVID-19, l'Istituto avvia un processo per l'acquisizione di una piattaforma per l'erogazione della formazione a distanza. Anche l'azienda InformaticaFutura risponde alla richiesta dell'Istituto. A Luca Bianchi, in qualità di esperto informatico, viene chiesto di esprimere un parere tecnico in merito alle soluzioni proposte dalle varie aziende. Può accettare l'incarico?

Il giudizio di Luca Bianchi è importante fino a divenire vincolante nei casi in cui, a parità di software dal punto di vista operativo, deve fornire giudizi circa alcune conformità come l'interoperabilità, il rispetto del GDPR 679/2016 e il rispetto dei requisiti di accessibilità.

Analizziamo gli interessi:

- I1 imparzialità di giudizio (interesse primario);
- I2 mantenere il servizio di erogazione della formazione agli utenti del territorio (interesse primario);
- I3 riscattare il "favore fatto" a InformaticaFutura (interesse secondario di Luca Bianchi);
- I4 stipulare un contratto triennale per il servizio erogato (interesse secondario di InformaticaFutura).

Supponiamo che Luca Bianchi accetti l'incarico. Sa che la soluzione proposta è ottima ed esprime un parere favorevole al software della sua ex azienda: soddisfa così l'interesse di InformaticaFutura (I4), il servizio di erogazione della formazione è garantito (I2) ma verrà meno l'imparzialità di giudizio (I1). Se poi Luca Bianchi ha un figlio, diplomato in informatica e disoccupato, potrebbe chiedere a InformaticaFutura di assumere suo figlio (I3).

Gli interessi si configurano secondo il seguente schema.

Fig. 2 – Contesto tecnico – Analisi degli interessi

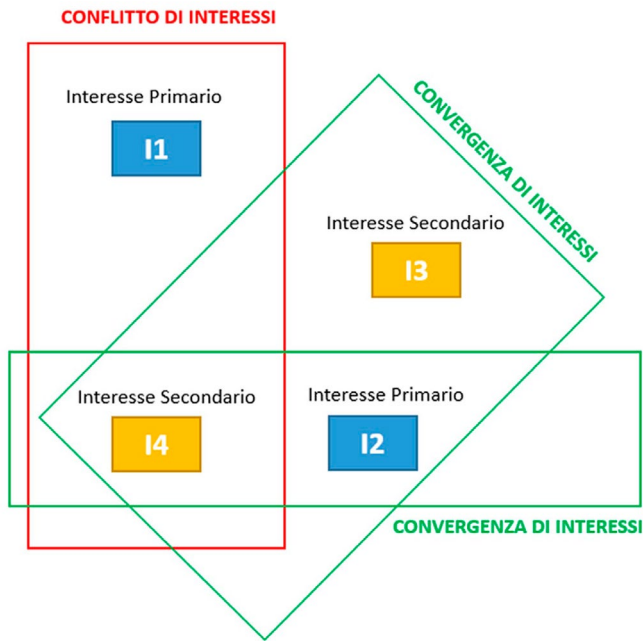
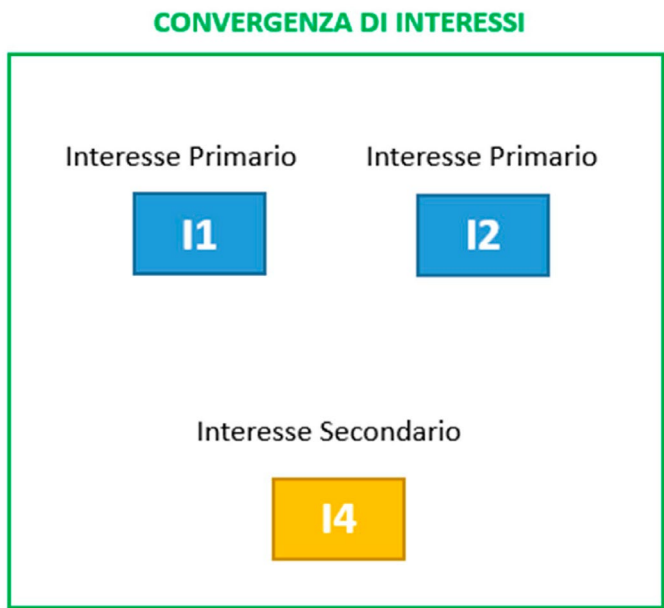


Fig. 3 – Contesto tecnico in caso di astensione



Se invece Luca Bianchi si astiene (fig. 3), l'incarico viene affidato a un altro collega, l'imparzialità di giudizio verrà tutelata (I1) e il servizio di erogazione della formazione sarà salvaguardato (I2). Se la soluzione di InformaticaFutura è veramente la migliore verrà soddisfatto anche l'interesse secondario (I4).

Ipotesi di soluzione. È evidente che Luca Bianchi deve astenersi dall'incarico proposto ai sensi del comma 2 dell'art. 6 del DPR 62/2013 anzi, alla luce del comma 1 del medesimo articolo, all'atto dell'assegnazione dell'ufficio, doveva dichiarare i rapporti pregressi con InformaticaFutura.

3.3. Contesto amministrativo

Marco Neri è un dipendente in servizio presso la struttura del provveditorato di un Istituto zooprofilattico. A seguito di una segnalazione di pezzi di detriti trovati a terra provenienti presumibilmente dal tetto di una palazzina, visti i requisiti tecnici posseduti, viene incaricato dal dirigente a effettuare un sopralluogo. Dall'esame dell'edificio emerge realmente il danneggiamento del tetto e, visti il passaggio pedonale e il parcheggio sottostante è evidente la situazione di pericolo per le persone. Ci sono quindi gli estremi per intervenire con somma urgenza, ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. n. 50/2016 e quindi affidamento diretto per l'immediata esecuzione dei lavori. Marco Neri contatta alcune ditte del settore ma nessuna è immediatamente disponibile a eseguire con la massima urgenza le opere di messa in sicurezza del tetto. Tra le ditte che possono svolgere tali lavori c'è la DittaEdile2000 di un cugino di Marco Neri che, interpellato, sarebbe disponibile. Stante le condizioni, Marco può affidare i lavori direttamente al cugino?

Gli interessi in gioco sono:

- I1 tutela dell'incolumità pubblica (interesse primario);
- I2 salvaguardare del patrimonio dell'ente (interesse primario);
- I3 salvaguardare dell'immagine reputazionale dell'ente (interesse primario);
- I4 soddisfare eventuali interessi personali legati alla propria sfera privata (interesse secondario di Marco Neri);
- I5 avere accordo per un incarico di lavori (interesse secondario di DittaEdile2000).

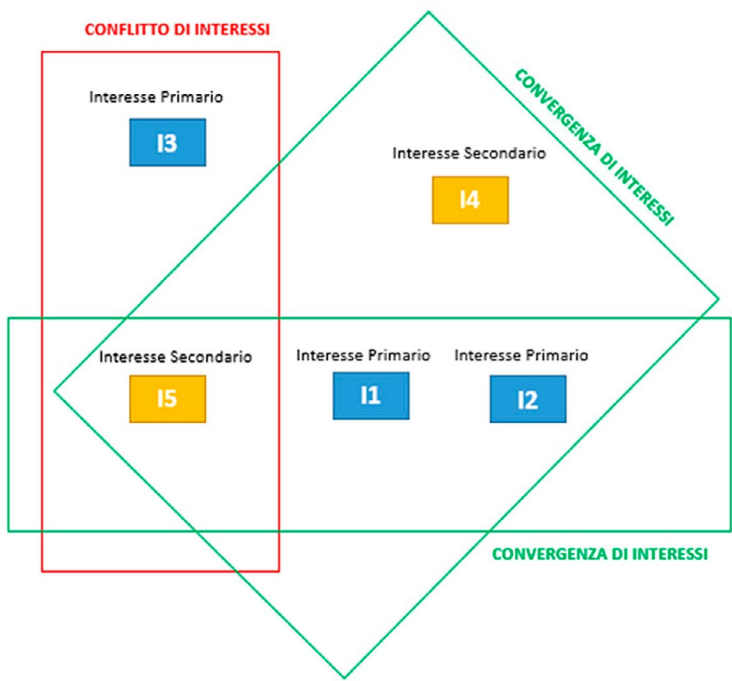
Supponiamo che Marco Neri avvalendosi dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016 affidi i lavori a DittaEdile2000: in questo modo soddisfa la tutela dell'incolumità pubblica (I1) e la salvaguardia del patrimonio dell'Ente (I2); il cugino ottiene un affidamento di lavori (I5), ma potrebbe essere messa a rischio l'immagine reputazionale dell'Ente (I3). Inoltre, se Marco avesse delle si-

tuazioni personali in sospeso, sanabili con l’affidamento di questo incarico, sarebbe soddisfatto anche il proprio interesse personale (I4).

Se invece Marco Neri non affidasse i lavori alla DittaEdile2000 si potrebbero creare le condizioni a discapito dell’incolumità pubblica (I1) (passa del tempo per trovare una ditta alternativa e nel frattempo cadono pezzi di calcestruzzo che feriscono gravemente un dipendente), l’immagine reputazionale sarebbe tutelata (I3), il patrimonio dell’Ente sarebbe comunque salvaguardato (I2) mentre non verrebbero soddisfatti gli interessi secondari (I4) e (I5); rimarrebbero comunque non convergenti gli interessi primari (I1) e (I3).

La situazione si configura come riportato nello schema seguente.

Fig. 4 – Contesto amministrativo – Analisi degli interessi



Ipotesi di soluzione. Anche in questo caso, come nel contesto sanitario analizzato in precedenza, è difficile tutelare entrambi gli interessi primari ma, quello che si può fare è rendere trasparente il processo decisionale intrapreso. Sicuramente Marco Neri, stante la situazione di nessuna risposta delle ditte interpellate, deve dichiarare la situazione di conflitto di interessi al fine di salvaguardare l’immagine dell’ente. Sarà poi il dirigente o il responsabile del procedimento, fatto un bilanciamento degli interessi in gioco, in cui sicu-

ramente l'incolumità pubblica ha una certa rilevanza e un peso maggiore, a decidere l'affidamento dei lavori a DittaEdile2000.

4. Conclusioni

Gestire il conflitto di interessi attraverso un processo stabilito a priori dalla direzione aziendale degli IZZSS potrebbe non essere il percorso più efficace, in quanto si possono sviluppare scenari complessi che coinvolgono una pluralità di soggetti che non sempre riescono a essere definiti preventivamente.

Una modalità per gestire il conflitto di interessi in modo efficace potrebbe essere quello di delineare un processo partendo dall'individuazione di situazioni iniziali, passando per l'analisi di diversi scenari e ipotizzando possibili mutamenti o evoluzione degli stessi, fino a concludersi con delle ipotesi di soluzioni e successiva regolamentazione. Con questa metodologia si potrebbero individuare dei percorsi di supporto a tutto il personale degli IZZSS affinché si possa adottare il comportamento più idoneo alla risoluzione del conflitto.

È evidente che la collaborazione di tutti i dipendenti e collaboratori a qualunque titolo risulta essere fondamentale al fine di far emergere quelle eventuali situazioni non conosciute.

Per questo lo strumento di un questionario rivolto a tutto il personale, dirigenza e comparto, potrebbe essere il punto di partenza; un questionario costruito seguendo la delibera ANAC n. 358/2017 "Linee guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio sanitario nazionale" che fornisce alcuni spunti per determinare i possibili conflitti di interessi, reali e potenziali.

I dati e le informazioni raccolte potranno essere oggetto di analisi e dalle risultanze redigere un regolamento specifico per la gestione del conflitto o inserirle nel codice di comportamento dell'ente.

Bibliografia

Contessa C., Ubaldi A. (2021), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, La Tribuna, Milano.

Delibera ANAC 358 del 29/3/2017 "Linee guida per l'adozione dei Codici di comportamento negli enti del Servizio sanitario nazionale".

Ferrarini A. (2021), *L'uso degli scenari nella valutazione dei conflitti di interessi potenziali*, <https://spazioetico.com/2021/01/25/luso-degli-scenari-nella-valutazione-dei-conflitti-di-interessi-potenziali>.

PNA ANAC 2015.

PNA ANAC 2019.

6. Inconferibilità e incompatibilità. Individuazione di strumenti per un'applicazione omogenea del d.lgs. 39/2013 e dell'art. 54-ter del d.lgs. 165/2001 nelle Regioni

di Catia Serraiocco*

1. Introduzione

Le Regioni hanno tra le proprie competenze il conferimento di incarichi dirigenziali e nomine sottoposti al rispetto delle disposizioni normative in materia di inconferibilità e incompatibilità; l'ANAC¹ e la giustizia amministrativa attribuiscono al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT)² il compito di assicurare il rispetto delle medesime con proprie capacità di intervento.

In relazione a quanto sinteticamente delineato, la redazione di linee di indirizzo declinate sulle specificità dell'ente e redatte a cura del responsabile può rappresentare un adeguato strumento per svolgere tale compito e per garantire un'applicazione uniforme della normativa all'interno dell'amministrazione.

2. Inquadramento normativo e prassi

Nel delineare il quadro normativo di riferimento, occorre avviare la ricognizione partendo da alcuni articoli della Costituzione italiana. Nella Carta, infatti, sono richiamati concetti e principi che devono orientare il comportamento dei pubblici dipendenti e su cui deve fondarsi l'etica pubblica.

* Dipendente della Regione Umbria, si è occupata di personale, comunicazione istituzionale e da ultimo di trasparenza e anticorruzione.

¹ L'Autorità nazionale anticorruzione è un'autorità amministrativa indipendente la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti gli ambiti dell'attività amministrativa.

² La figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) è stata istituita dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 ed è stata interessata in modo significativo dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

L'art. 54, c. 2 dispone che coloro ai quali sono “affidate” funzioni pubbliche debbano svolgerle con “disciplina e onore”; l'art. 97 prescrive che l'esercizio delle funzioni sia operato con imparzialità e buon andamento; l'art. 98 precisa che i pubblici dipendenti sono al “servizio” esclusivo della nazione. Il tema della corruzione, e in particolare il potenziale legame tra disciplina del pubblico impiego e contrasto alla corruzione, non è stato particolarmente attenzionato nella legislazione italiana successiva all'entrata in vigore della Costituzione, ma nell'ultimo ventennio ha ricevuto un forte impulso anche in seguito alla stipula da parte dell'Italia di convenzioni a livello internazionale, come la Convenzione ONU di Mèrida del 31 ottobre 2003 ratificata con l. 116/2009, e le Convenzioni civile e penale di Strasburgo del 1999 ratificate con legge 110/2012 e 112/2012, fino ad arrivare all'adozione di tutta una serie di misure anticorruzione, tra le quali la legge 190/2012 (c.d. “legge Severino”) che, per il tema trattato in questo lavoro, merita l'approfondimento di alcuni particolari aspetti.

2.1. La legge 190/2012

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, pur non modificando il contenuto tipico della nozione di corruzione, “per la prima volta introduce in modo organico e mette a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni organizzative e individuali – riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione – che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio” (cfr. Piano nazionale anticorruzione 2019), concetto già presente anche nei precedenti piani³.

Con l'approvazione della legge si realizza anche nell'ordinamento italiano il passaggio da un approccio finalizzato alla sola repressione a una maggiore attenzione alla fase della prevenzione, facendo quindi necessariamente leva anche sulla integrità dei soggetti incaricati di svolgere funzioni pubbliche, e si avanza verso un sistema maggiormente in grado di assicurare la correttezza e l'imparzialità dei pubblici “funzionari”.

³ Come previsto dall'art. 1, c. 2-bis, della l. 190/2012, con il PNA l'ANAC fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (ora confluito nel PIAO – Piano integrato di attività e organizzazione). Attraverso il PNA l'Autorità coordina inoltre l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione (art. 1, c. 4, lett. a), l. 190/2012) (cfr. 2019).

Sotto quest'ultimo profilo la legge interviene prevedendo l'adozione di un nuovo codice nazionale di comportamento, a cui vanno ad aggiungersi i codici di comportamento che ciascun'amministrazione ha l'obbligo di adottare; una revisione del sistema dell'autorizzazione degli incarichi esterni; una nuova "incompatibilità successiva" (detta anche *pantouflage*), cioè il divieto di assumere cariche in imprese private successivamente alla cessazione del servizio svolto presso le amministrazioni pubbliche che possano far dubitare dell'imparzialità del funzionario nell'esercizio delle funzioni affidate; una riscrittura del regime delle incompatibilità, questa volta non più genericamente riferito alla condizione generale del dipendente pubblico, ma agli incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

2.2. Il decreto legislativo 39/2013

Il nuovo regime delle incompatibilità viene definito con l'adozione del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Il decreto prevede due fattispecie:

- l'"inconfiribilità", ossia la preclusione, permanente o temporanea, ad assumere un determinato incarico;
- l'"incompatibilità", da cui deriva invece l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico, di scegliere, a pena di decadenza ed entro un termine perentorio, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di determinati incarichi e cariche.

Relativamente all'inconfiribilità, il decreto individua tre categorie di cause che impongono il non conferimento degli incarichi:

- la condanna, anche non definitiva, per uno dei reati contro la pubblica amministrazione;
- l'aver svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi;
- l'assunzione di cariche in organi di indirizzo politico.

Quanto invece all'incompatibilità, il decreto distingue tra due categorie:

- l'assunzione e lo svolgimento di incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto

privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione, nonché lo svolgimento di attività professionali;

- l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico.

Il decreto disciplina le cause di inconferibilità e incompatibilità con riferimento alle seguenti tipologie di incarichi:

- amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché negli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
- dirigenziali, interni ed esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale;
- di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
- di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale.

2.3. Art. 53, comma 16 ter, decreto legislativo 165/2001

Nella strategia generale di contrasto alla corruzione, la legge 190/2012, (art. 1, comma 42, lett. l) ha aggiunto all’articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001 il comma 16 ter il quale, come anticipato nel paragrafo 2.1 del presente documento, prevede che “i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1 comma 2 non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell’attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri”.

Il suddetto divieto viene denominato appunto con il termine di *pantouflage*, parola di origine francese, utilizzata nel linguaggio corrente per indicare il passaggio di dipendenti pubblici al settore privato.

La norma, come ribadito anche dal Consiglio di Stato, disciplina una fattispecie qualificabile in termini di “incompatibilità successiva” alla cessazione dal servizio del dipendente pubblico che può configurarsi appunto come un’integrazione dei casi di inconferibilità e incompatibilità contemplati dal d.lgs. n. 39 del 2013 come si evince dalle disposizioni stesse in materia di *pantouflage* contenute all’art. 21⁴ del citato decreto.

⁴ Art. 21, Applicazione dell’articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001: “1. Ai soli fini dell’applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell’articolo 53 del

3. Il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza

Il RPCT svolge un ruolo di primaria importanza nell'assicurare il rispetto della normativa in materia di inconferibilità e incompatibilità.

L'art. 15 del d.lgs. 39/2013 dispone infatti:

1. Il responsabile del piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico, di seguito denominato "responsabile", cura, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni del presente decreto sulla inconferibilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconferibilità o incompatibilità di cui al presente decreto.

2. Il responsabile segnala i casi di possibile violazione delle disposizioni del presente decreto all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative.

3. Il provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto cui sono state affidate le funzioni di responsabile, comunque motivato, è comunicato all'Autorità nazionale anticorruzione che, entro trenta giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal responsabile in materia di prevenzione della corruzione. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace.

Al fine di superare dubbi interpretativi, difficoltà applicative della normativa, nonché carenza delle disposizioni rispetto alle specifiche caratteristiche dell'attività di controllo in capo al RPCT e al procedimento che il medesimo deve seguire nel caso in cui ricorra una causa di inconferibilità e/o incompatibilità dell'incarico, l'ANAC è intervenuta esercitando il suo potere di indirizzo con la delibera n. 833 del 2016 successivamente modificata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 28 luglio 2021 e recante "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'ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili".

decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico".

Nella delibera sono specificati una serie di compiti in capo al RPCT qualora venga a conoscenza del conferimento di un incarico in violazione delle norme del d.lgs. 39/2013 o di una situazione di incompatibilità. Per i casi di inconferibilità, il Responsabile è infatti il soggetto cui la legge, secondo l'interpretazione di ANAC e della stessa giurisprudenza amministrativa, riconosce il potere di avvio del procedimento di accertamento; di verifica della sussistenza della situazione di inconferibilità, di dichiarazione di nullità dell'incarico, nonché del successivo potere sanzionatorio nei confronti del soggetto che ha effettuato la nomina dichiarata nulla perché inconferibile. Per i casi di incompatibilità, il RPCT ha il dovere di avviare il solo procedimento di accertamento e, in caso di accertamento della sussistenza di una situazione di incompatibilità, contestare all'interessato l'accertamento compiuto, a cui segue un atto con il quale viene dichiarata la decadenza dall'incarico.

Il RPCT può svolgere un importante ruolo anche relativamente all'istituto del *pantouflage*. Il PNA 2019 sottolinea infatti l'opportunità che il Responsabile, “non appena venga a conoscenza della violazione del divieto di *pantouflage* da parte di un ex dipendente, segnali detta violazione all'ANAC e ai vertici dell'amministrazione ed eventualmente anche al soggetto privato presso cui è stato assunto l'ex dipendente”. Inoltre, nel PNA 2022 viene indicato che, poiché le amministrazioni sono tenute a svolgere una verifica istruttoria sul rispetto della norma sul *pantouflage* da parte dei propri ex dipendenti, tali verifiche potrebbero essere svolte dal RPCT, soggetto in generale chiamato a verificare la corretta attuazione delle misure anticorruptive.

4. Linee di indirizzo – metodologia

Al fine di individuare strumenti idonei a presidio del rispetto della normativa in tema di inconferibilità e incompatibilità, su impulso del RPCT, possono essere avviate una serie di attività.

Dopo aver svolto un'analisi puntuale del d.lgs. 39/2013 e della documentazione ANAC in materia e, a completamento del quadro normativo anche dell'art. 53, c. 16 ter, del d.lgs. 165/2001, può essere opportuno preliminarmente effettuare una ricognizione di tutte le strutture che, all'interno dell'ente, hanno la titolarità di procedimenti di conferimento di incarichi sottoposti alla disciplina del d.lgs. 39/2013. Ciò allo scopo di avviare confronti diretti con tali strutture per avere un quadro completo dello *status quo*; raccogliere suggerimenti o criticità; effettuare congiuntamente la completa ricognizione di tutte le tipologie di incarichi sottoposti al regime del d.lgs. 39/2013 e pre-

senti nell'amministrazione regionale; condividere l'eventuale scelta di nuovi strumenti a presidio della normativa.

In base alle informazioni raccolte e alle specificità dell'ente, il RPCT può quindi individuare lo strumento ritenuto più idoneo a presidio della normativa, uno dei quali può essere rappresentato dalla redazione di linee di indirizzo in materia, elaborate dallo stesso RPCT, atteso il determinante ruolo attribuito dalla legge a tale soggetto, e con la collaborazione della propria struttura di supporto.

Il documento così elaborato può essere condiviso con le strutture sopra menzionate e con le figure apicali dell'amministrazione regionale, considerata per queste ultime la funzione di raccordo di norma svolta tra l'amministrazione e l'organo di indirizzo politico, a cui è affidato il compito di definire gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione, secondo quanto disposto dall'art. 1, c. 8, della l. 190/2012.

Le linee di indirizzo, redatte quindi secondo le modalità sopra indicate, possono essere inserite o all'interno della sotto-sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO o costituire un atto a sé stante, ma è opportuno che l'adozione delle medesime sia formalizzata comunque con un atto della Giunta regionale che rafforza così anche il ruolo del RPCT nell'espletamento delle funzioni attribuite in materia.

4.1. Strutturazione delle linee di indirizzo

Viene di seguito proposta una possibile strutturazione delle linee di indirizzo che può articolarsi, per l'amministrazione di riferimento, in due parti distinte:

- la prima dedicata all'applicazione del d.lgs. 39/2013,
- la seconda dedicata all'applicazione dell'art. 53, c. 16 ter del d.lgs. 165/2001 "Divieto successivo alla cessazione del rapporto di lavoro (pantouflage)".

Relativamente alla prima parte, si ritiene opportuno sottolineare l'utilità di dedicare un primo paragrafo generale alle definizioni contenute nel d.lgs. 39/2013, allo scopo di chiarire la portata dei diversi istituti disciplinati dalla legge. Le definizioni, in questo caso, possono svolgere un ruolo "di completamento della legge, molto utile in una materia fin qui coperta in modo molto incompleto e discontinuo dalla disciplina vigente, con significati diversi e modificati nel tempo"⁵.

⁵ Cfr. F. Merloni (2013), "Il regime delle inconferibilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici", *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, p. 806-ss

Proprio per raggiungere lo scopo di redigere un documento di ausilio alle strutture responsabili del procedimento di nomina, è utile individuare puntualmente l'ambito di applicazione e, per ogni tipologia di incarico che l'amministrazione conferisce, definire una precisa elencazione delle cause di inconferibilità e incompatibilità, descrivere analiticamente la relativa procedura di conferimento dell'incarico e i controlli da svolgere, nonché allegare la modulistica da utilizzare.

Un paragrafo apposito può essere dedicato alle dichiarazioni iniziali e annuali che deve rendere il soggetto incaricato (rif. art. 20 del d.lgs. 39/2013). Mentre l'acquisizione della dichiarazione iniziale di solito non presenta criticità poiché anche condizione di efficacia dell'incarico, la dichiarazione annuale è di più difficile acquisizione poiché i soggetti incaricati, seppure invitati ad adempiere all'obbligo, possono non rispondere con puntualità. È utile quindi formalizzare in una disciplina adottata dall'organo di indirizzo politico sia l'indicazione della struttura regionale a cui vanno rese le dichiarazioni sia la data entro la quale devono essere rese. Importante anche riportare nella disciplina gli obblighi di pubblicazione e l'individuazione precisa dei soggetti responsabili degli stessi, al fine di agevolarne il rispetto, conformemente a quanto previsto dalla normativa vigente.

Le linee di indirizzo possono contenere anche le modalità di esercizio dell'attività di vigilanza da parte del RPCT e dei procedimenti di contestazione; l'esercizio del potere sostitutivo dell'organo di indirizzo in caso di nomine effettuate in violazione delle norme; le disposizioni finali, che solitamente sono costituite da un mero rinvio alla normativa vigente per gli aspetti non espressamente trattati.

La seconda parte, dedicata invece al *pantouflage*, e quindi di più semplice articolazione, potrebbe prevedere: la definizione dell'ambito di applicazione; la descrizione puntuale del divieto di *pantouflage*; le misure preventive individuate dall'amministrazione per favorire il rispetto del divieto; le modalità di svolgimento delle verifiche sulla effettiva attuazione delle misure preventive individuate. Per esempio, al momento della cessazione del rapporto di pubblico impiego, si potrebbe richiedere al dipendente che negli ultimi tre anni di servizio abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto dell'amministrazione, la sottoscrizione di una dichiarazione di presa visione delle disposizioni dell'art. 53, c. 16-ter del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 21 del d.lgs. 39/2013 e di impegno al rispetto della normativa in essi contenuta, da rendere su modello predisposto dall'amministrazione.

5. Conclusioni

La redazione di un documento di linee di indirizzo in tema di inconferibilità e incompatibilità, declinato sulle specificità dell'ente, può adeguatamente rispondere alla funzione di "cura" del rispetto delle disposizioni in materia di competenza del RPCT (art. 15 d.lgs. 39/2013), costituire un utile vademecum per le strutture interessate e concorrere efficacemente a garantire un'applicazione uniforme della disciplina all'interno dell'ente.

In generale, la normativa in tema di inconferibilità e incompatibilità è da ritenersi ancora incompleta, per alcuni aspetti lacunosa, di notevole difficoltà applicativa; proprio per tali motivi la redazione di linee di indirizzo può maggiormente rappresentare, rispetto ad altri, uno strumento efficace per contenere, anche se parzialmente, i limiti evidenziati.

Sesta parte
La valutazione della performance

1. Performance: il contributo specifico viene davvero misurato?

di Gianfranca Onidi*

1. Sintesi

Il presente lavoro, partendo dalla descrizione di due casi concreti e con lo sguardo di chi all'interno del proprio ente riveste la posizione di "valutato", si interroga circa l'effettiva capacità del sistema di valutazione della performance di misurare la complessità e le peculiarità intrinseche all'attività amministrativa, evidenziando come tale sistema a causa dell'utilizzo di modelli standardizzati e di indicatori privi del carattere dell'oggettività difficilmente riesce a cogliere l'effettivo contributo di ciascuno al buon andamento della pubblica amministrazione e a realizzare le finalità poste a fondamento delle riforme della pubblica amministrazione che nel corso degli anni si sono succedute.

2. Introduzione

“Per la nostra gente, il volto della Repubblica è quello che si presenta nella vita di tutti i giorni: l'ospedale, il municipio, la scuola, il tribunale, il museo. Mi auguro che negli uffici pubblici e nelle istituzioni possano riflettersi, con fiducia, i volti degli italiani”.

Nel messaggio alle Camere del 3 febbraio 2015, giorno del giuramento, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella utilizza il termine fiducia per descrivere il rapporto che dovrebbe legare il cittadino alle istituzioni. La fiducia dovrebbe essere considerata la risorsa chiave da introdurre e coltivare.

Al fine di suscitare e risvegliare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni, nel corso degli anni e dei cambiamenti politici, il legislatore ha riformato la

* Ispettrice del lavoro presso l'Ispettorato d'area metropolitana di Cagliari-Oristano, sede di Oristano.

pubblica amministrazione attivando tutti gli interventi ritenuti necessari a garantirne il buon funzionamento.

Dal processo di privatizzazione del pubblico impiego, con le riforme degli anni Novanta del secolo scorso, fino alla c.d. “riforma Madia” (legge delega n. 124/2015), che interviene in tema di “riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, riformando il sistema della misurazione e della valutazione delle performance dei funzionari pubblici con il d.lgs. 74/2017, gli intenti a sostegno delle riforme sono rimasti sempre gli stessi: rendere più efficace ed efficiente l’azione pubblica.

Nel perseguire tale finalità, il d.lgs. 150/2009, la c.d. “riforma Brunetta”, ha introdotto nel nostro ordinamento un sistema permanente di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, che ciascuna amministrazione pubblica deve adottare, con lo scopo di consentire alle pubbliche amministrazioni di organizzare la propria attività in un’ottica di miglioramento delle prestazioni e dei servizi resi, in una prospettiva di risultato, attribuendo la massima importanza al valore dell’efficienza e del buon andamento, la cui attuazione risulterebbe suscettibile di verifica sul versante organizzativo e su quello della qualità dei servizi resi all’utenza in virtù della valutazione di tutta l’azione amministrativa.

In queste pagine non si ripercorrerà la normativa in tema di performance, ma concentrandoci in maniera particolare su come tale tema venga affrontato a livello di una singola amministrazione, si cercherà di offrire una riflessione sulla necessità di guardare alla materia da un altro punto di vista, da un’altra prospettiva, perché se è vero che le leggi sono solo il principio dell’opera riformatrice e le riforme hanno bisogno di tempo per essere attuate, diventa importante per il vertice politico nel percorso di attuazione saper ascoltare e tradurre i bisogni, le soluzioni, le idee, non soltanto dei cittadini che si rivolgono alle istituzioni, ma anche di coloro che operano all’interno delle istituzioni medesime.

Fino a ora gli interventi che si sono succeduti in questa materia, pur perseguendo le medesime finalità, si sono dimostrati incapaci di realizzarle.

3. Caso 1 e caso 2

Per introdursi al tema oggetto di analisi si espongono di seguito due casi concreti.

Il primo caso, che potremmo definire della “burocrazia ostile”, racconta di come a volte le regole si trasformino per il cittadino in un intricato reticolo difficile da superare.

Il caso riguarda due lavoratrici dipendenti di un'azienda che a causa del decesso della titolare si trovano costrette a cercare un'altra occupazione per cessata attività dell'azienda stessa.

Il problema per le due donne nasce quando i figli (eredi) della titolare, intenzionati a rinunciare all'eredità a causa della presenza di un'esposizione debitoria dell'azienda, non procedono con il licenziamento per giustificato motivo.

Le due colleghe, allora, scelgono di dimettersi e per farlo, inizialmente, si rivolgono a un sindacato; poi, al Centro per l'impiego; in seguito, all'Ispettorato del lavoro; infine, alla Procura della Repubblica. Ma la loro richiesta si scontra ogni volta con il fatto che la situazione specifica non è contemplata tra le fattispecie previste per ottenere la comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro, in quanto non è stabilito chi materialmente in questa circostanza debba effettuare tale comunicazione. Da qui, la decisione di affidare alla stampa locale la narrazione della situazione vissuta al fine di denunciare la sensazione di impotenza provata dal cittadino che si trova a dover fare i conti con la burocrazia ostile¹, dove l'Ispettorato territoriale del lavoro, insieme alle altre pubbliche amministrazioni, viene ritenuto responsabile di impedire alle due lavoratrici di lavorare.

Il caso appena descritto non è isolato. È una richiesta, quella della comunicazione di cessazione da un rapporto di lavoro in caso di decesso del datore di lavoro, che è stata presentata altre volte negli uffici dell'Ispettorato e le problematiche sorte sono sempre state le medesime.

Il lavoratore per esigenze diverse – necessità di instaurare un altro rapporto di lavoro o di richiedere prestazioni all'INPS – ha bisogno che la cessazione del suo rapporto di lavoro risulti formalmente nella scheda anagrafica professionale.

Una serie di ostacoli normativi, però, non consente di effettuare una semplice comunicazione di cessazione del rapporto quando il datore di lavoro sia deceduto. Gli eredi non possono procedere con il licenziamento per giustificato motivo e materialmente effettuare la comunicazione di cessazione, perché se scelgono di rinunciare all'eredità a causa della situazione debitoria dell'azienda, fare una comunicazione di questo tipo produrrebbe gli stessi effetti di un atto di accettazione dell'eredità. Il consulente del lavoro non potrebbe, non essendo più soggetto delegato. Il Centro per l'impiego potrebbe²,

¹ “Vorrebbe lavorare ma la burocrazia non lo permette...”, <https://www.linkoristano.it/2023/06/15>.

² La possibilità di modificare i dati delle comunicazioni obbligatorie UniLav è prevista dal vigente regolamento ministeriale “Comunicazioni obbligatorie modelli e regole” di cui

ma solo in presenza di un verbale dell'Ispettorato del lavoro. Quest'ultimo per poter realizzare la condizione richiesta dal Centro per l'impiego sarebbe chiamato a provvedere con un verbale di diffida a adempiere indirizzato a un soggetto trasgressore ormai deceduto!

La situazione paradossale che a causa di questo corto circuito normativo si crea è stata risolta tutte le volte che si è presentata grazie al contributo specifico del singolo pubblico dipendente che, senza perdere di vista il risultato, dopo una serie di tentativi, formulando e adottando soluzioni legittimamente percorribili, è riuscito a evadere positivamente la richiesta del lavoratore³.

Quello appena descritto rappresenta un esempio, non c'è dubbio, – anche se forse agli occhi di pochi – di buona amministrazione, di realizzazione di ciò che oggi viene definito valore pubblico.

Il secondo caso è quello che potremmo chiamare dell'“invenzione” e riguarda tre colleghi dell'Ispettorato Territoriale del lavoro che hanno creato, sviluppato e messo in opera un sistema telematico per la gestione degli appuntamenti con gli utenti.

Per la realizzazione di tale progetto è stata utilizzata l'app denominata Bookings all'interno della piattaforma Microsoft Teams, senza alcun aggravio di spesa per l'amministrazione e nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.

Il progetto della gestione degli appuntamenti riguarda gli utenti che hanno necessità di relazionarsi con l'URP per ottenere informazioni, le lavoratrici madri e i lavoratori padri per le convalide delle dimissioni, nonché i lavoratori che intendono presentare una Richiesta di Intervento. Nello specifico, sono stati previsti quattro slot di un'ora e mezza ciascuno al giorno per singolo utente.

Inizialmente il cambiamento non è stato accolto con eccessivo entusiasmo, perché è stato giudicato eccessivo il tempo previsto da dedicare al singolo utente, evidenziando il fatto che ciò avrebbe comportato un allungamento dei tempi svantaggioso per l'utenza e per l'attività dell'intero servizio.

In realtà, la prima fase sperimentale ha evidenziato un miglioramento organizzativo/gestionale e quel tempo da dedicare al singolo, salutato all'inizio

al DM 30/10/2007, rev. maggio 2022 v.1.0., solo in presenza “di particolari necessità o di situazioni che potrebbero danneggiare il lavoratore o il datore di lavoro, ed esclusivamente nei seguenti casi: rettifica a seguito di verbale ispettivo; rettifica per variazione dei dati del permesso di soggiorno”.

³ Tra le soluzioni adottabili, risolutivo del problema specifico, potrebbe essere l'adozione di un protocollo d'intesa tra l'Ispettorato del lavoro e il Centro per l'impiego che consideri come condizione sufficiente per procedere una comunicazione – attestante la situazione concretamente verificatasi – da parte del primo, con la quale si richiede l'adempimento formale della comunicazione di cessazione al secondo.

come eccessivo, ha comportato, invece, un aumento dello standard qualitativo delle informazioni rese all'utenza e delle richieste d'intervento acquisite; un maggior ordine nella gestione del flusso dell'utenza presso i locali dell'ufficio; e la possibilità per il personale addetto di dedicare il residuo tempo di lavoro per il completamento delle procedure richieste dal sistema informatico gestionale. Gli stessi colleghi che hanno sviluppato questo primo progetto stanno lavorando per implementarlo al fine di consentire la prenotazione degli appuntamenti dall'esterno in modalità self-service.

Anche questo caso rappresenta un esempio – agli occhi di tutti, stavolta – di buona amministrazione, di realizzazione di valore pubblico.

Diversi e numerosi sono poi i casi nei quali il singolo anziché ripararsi dietro il paravento sicuro della legge, rispondendo all'utente: "Mi dispiace, lei ha ragione, ma non posso aiutarla", assume su di sé il problema e si spende per risolverlo.

La domanda che arrivati a questo punto ci poniamo affrontando il tema oggetto di analisi è: come viene valutato il contributo specifico?

Se in determinati casi, come per esempio nel secondo sopra descritto, tale contributo viene valutato positivamente e con il punteggio più alto, in altri casi, non sempre si può dire che venga davvero valutato, perché non considerato, a volte non conosciuto e quindi non valorizzato.

4. Performance tra legalità e risultato

Per rispondere alla domanda appena formulata è necessario prendere le mosse dal concetto di performance, descrivendone per sommi capi il ciclo di misurazione e valutazione, per poi verificare come venga applicato nel mondo dell'Ispettorato del lavoro e con quali risultati concreti.

La performance, secondo la definizione che di essa ne dà la Funzione pubblica, "viene intesa [...] come prestazione efficace, ossia come il contributo che l'azione di un soggetto, individuale o anche collettivo, per es. un gruppo di lavoro, un'unità operativa, apporta al raggiungimento di specifici risultati dell'organizzazione"⁴.

Tale contributo come tutta l'azione della pubblica amministrazione deve tendere al raggiungimento di specifici risultati, i quali però non possono e non devono identificarsi con il provvedere in sé e per sé, indipendentemente dalla bontà dell'atto stesso, ma devono identificarsi con la soddisfazione e il rispetto dei beni della vita, che altro non sono che la materializzazione

⁴ www.funzionepubblica.gov.it/glossario.

dei diritti fondamentali dell'uomo, da intendere come limite e parametro di legittimità dell'amministrazione di risultato⁵.

In altri termini, l'amministrazione non deve limitarsi a dare esecuzione passiva alla legge, ma nel rispetto del principio di legalità e di imparzialità deve tendere alla realizzazione degli obiettivi perseguiti secondo il canone del buon andamento, dell'efficienza e dell'efficacia, ossia con il migliore uso possibile dei mezzi e delle risorse disponibili (l'efficienza) e con il grado maggiore di soddisfazione degli obiettivi perseguiti e la migliore soddisfazione dei soggetti amministrati (l'efficacia), con un conseguente passaggio da una legalità formale a una legalità sostanziale.

Vero è che l'incertezza che si annida nell'ipertrofia normativa, nella frammentazione e nella cattiva qualità delle norme finisce per disorientare non soltanto gli amministrati, ma anche le stesse pubbliche amministrazioni che a causa delle difficoltà interpretative e applicative riscontrate non possono perseguire efficacemente tutti i valori correlati al risultato amministrativo⁶.

Nell'attesa che ci sia un profondo ripensamento nel modo di legiferare da parte del legislatore, in modo da rendere l'amministrazione più aderente alle istanze di sviluppo economico e sociale che emergono nel Paese, diventa allora fondamentale nell'attività dell'amministrazione il contributo specifico che ciascuno è in grado di apportare per il raggiungimento del risultato nell'accezione indicata, focalizzando l'attenzione sul caso concreto, nel senso che “è quest'ultimo che illumina il significato della norma e non viceversa”⁷. In questi termini ciascuno può fare la differenza.

In proposito sono di particolare interesse due sentenze – una del Consiglio di Stato e l'altra della Corte dei conti⁸ – in cui si mette in evidenza, nella prima, l'importanza che riveste l'attivazione di ogni possibile soluzione organizzativa ai fini dell'attuazione del dovere di rendere il servizio e la considerazione, nella seconda – che manda esente da responsabilità il convenuto – che il tempestivo, doveroso e necessario adempimento della prestazione richiesta dall'utenza è stato di fatto possibile soltanto riducendo al minimo

⁵ M. Immordino, “Certeza del diritto e amministrazione di risultato”, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del convegno*, Palermo, 27-28 febbraio 2003.

⁶ Sul punto, l'ex governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco dichiara: “Ci sono troppe norme e troppe procedure che disciplinano il funzionamento delle amministrazioni pubbliche e il contenuto delle norme risulta eccessivamente dettagliato. Inoltre, le disposizioni sembrano decontestualizzate dalla realtà amministrativa e frutto di una visione legalistica...”, *Il Sole 24 ore*, 6/2/2021.

⁷ A. Zito, “Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa”, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno*, cit..

⁸ CdS, sez. III, n.1/2020 e Corte dei conti, sezione Liguria, n. 20/2023.

le formalità procedurali, valorizzando l'importanza del contributo di ognuno per il superamento degli ostacoli normativi.

Le considerazioni fino a qui esposte tuttavia mal si conciliano con l'idea di pubblica amministrazione concepita come azienda, perché non tutti i prodotti che costituiscono il risultato dell'amministrazione sono suscettibili di valutazione attraverso la logica del mercato⁹.

Le riforme che si sono succedute nel corso degli anni e che sono approdate all'attuale sistema di misurazione e valutazione della performance sicuramente sono state motivate da lodevoli intenti, ma nei fatti hanno agganciato tale sistema soltanto all'assegnazione del salario accessorio o all'irrogazione di sanzioni.

Come è stato correttamente osservato, “la nozione di performance è tanto efficace quanto fuorviante: è efficace perché identifica esattamente l'oggetto delle attività di misurazione e valutazione; è fuorviante perché induce a ritenere che la performance stessa (o, meglio, la sua premiazione) sia anche il fine delle predette attività”¹⁰.

E questo è tanto vero quanto triste: si insegue l'obiettivo individuale e di gruppo a ogni costo per arrivare al risultato “premiante” perdendo di vista la vera funzione della pubblica amministrazione, e il ruolo che si ricopre al suo interno.

5. Ciclo della performance nell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL)

Com'è noto, il ciclo della performance si articola in diverse fasi, che consistono nella definizione e nell'assegnazione degli obiettivi, nel collegamento tra gli obiettivi e le risorse, nel monitoraggio costante e nell'attivazione di eventuali correttivi, nella misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti.

Il ciclo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai cittadini, agli utenti e ai destinatari dei servizi¹¹.

⁹ Il riferimento è alle riforme della PA che a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, su impulso delle norme europee, hanno elevato il principio dell'efficienza nella sua accezione tecnica di rapporto tra costo e risultato quale parametro giuridico di valutazione dell'agire amministrativo.

¹⁰ E. D'Alterio (2018), “Dall'amministrazione di risultato all'amministrazione 'performante': storia di paradossi in tema di pubblico impiego”, *RGL*, 3, pp. 488-506.

¹¹ www.funzione.pubblica.gov.it.

In altri termini, tre sono i momenti in cui si dipana la performance: la programmazione, la gestione e la valutazione dell'attività svolta allo scopo di verificare i risultati raggiunti. Il sistema mette in comunicazione l'indirizzo politico con la gestione amministrativa per dare attuazione al principio del buon andamento. L'individuazione dei risultati cui orientare l'attività amministrativa, attraverso l'indicazione di obiettivi, risponde all'esigenza di misurare l'azione amministrativa e attestarne il livello di lavoro svolto, la produzione dei servizi e l'efficienza, in termini di rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti. A questa esigenza si affianca l'interesse pubblico generale di verificare se le risorse pubbliche siano state impiegate in modo efficiente ed efficace.

Si misura e si valuta la performance organizzativa sia quella complessiva dell'intera amministrazione sia quella per partizioni organizzative e quella individuale.

Spostando l'attenzione sull'Ispettorato del lavoro, l'organo di indirizzo politico, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, alla cui vigilanza è sottoposta l'Agenzia, definisce gli obiettivi, di medio-lungo periodo e annuali da perseguire, attraverso la stipulazione con il direttore dell'INL della Convenzione, che rappresenta lo strumento di base per la pianificazione strategica dell'INL, e riguarda un arco temporale non superiore a tre anni, con un aggiornamento periodico per ciascun esercizio finanziario.

Il direttore dell'INL, sulla base della Convenzione e delle esigenze che autonomamente individua, adotta entro il 31 gennaio il PIAO, che contiene la sotto-sezione dedicata alla performance, che riporta le linee strategiche con l'indicazione degli obiettivi specifici triennali e annuali.

Da questi discendono sequenzialmente: la direttiva di 1° livello che definisce gli obiettivi, con cui il direttore dell'INL individua gli obiettivi annuali delle direzioni centrali e la direttiva di 2° livello, con cui i direttori centrali definiscono gli obiettivi annuali di tutte le strutture dirigenziali di secondo livello. Le suddette direttive, da adottare entro il mese di febbraio, integrano il PIAO.

A ogni obiettivo sono associati dei parametri, tra questi i più importanti sono i seguenti: fonte, da cui promana l'obiettivo; l'indicatore, necessario per misurare la performance organizzativa e individuale; baseline, cioè la misura di base dell'indicatore che, per gli obiettivi che non hanno carattere di novità, risulta dal consuntivo del periodo di misurazione precedente; target, che rappresenta il valore atteso per il periodo di riferimento; priorità, ossia il peso specifico dell'obiettivo rispetto all'insieme degli obiettivi assegnati; unità organizzative responsabili.

Nello specifico, per quanto riguarda il Processo vigilanza e Processo all'utenza è stato predisposto un set di indicatori di performance riferiti a: settori

d'intervento, tutela lavoratori, dimensione aziendale, ammortizzatori sociali, tutela contributiva, verifiche amministrativo-contabili, conciliazioni monocratiche, accordi ex art 410 cpc, servizi all'utenza, iniziative di formazione, prevenzione e promozione della legalità in materia di lavoro e legislazione sociale¹².

La performance organizzativa, a mente di quanto prevede il d.lgs. 150/2009, dovrebbe valutare l'attuazione delle politiche e il conseguimento degli obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività. La valutazione riguarderebbe dunque l'amministrazione nel suo complesso, rappresentando il momento più sfidante del processo valutativo.

Tuttavia, questo non sembra che si sia verificato: dando uno sguardo a quelli che sono gli obiettivi di gruppo e individuali di fatto assegnati si può dire confermato il giudizio di coloro che ritengono che la valutazione della performance organizzativa abbia avuto negli anni uno sviluppo soltanto parziale. Gli obiettivi assegnati sono per lo più di quantità piuttosto che di qualità e questo incide in negativo sull'attuazione delle politiche e sulla risposta ai bisogni e alle esigenze degli utenti. Per esempio, nelle direttive di questi ultimi anni si è privilegiato il raggiungimento di un determinato numero di ispezioni da effettuare nell'anno, anziché favorire quelle su grandi luoghi di lavoro che impegnerebbero però più personale per più giornate. Purtroppo, nel caso dell'Ispettorato, la coperta è troppo corta per poter realizzare obiettivi di quantità e nello stesso tempo obiettivi di qualità: attualmente il numero degli ispettori del lavoro, ordinari e tecnici, è davvero esiguo rispetto al numero delle aziende presenti sul territorio nazionale da controllare.

Si potrebbe però ragionare diversamente e pensare di realizzare uno/due obiettivi, per esempio lavoro sommerso e sicurezza sul lavoro, da raggiungere in un arco temporale più lungo, pianificando una strategia che privilegi un approccio ai fenomeni da contrastare attraverso la prevenzione e la formazione. Immaginando – ove è possibile – di svolgere l'attività ispettiva facendo prevalere inizialmente l'aspetto preventivo e solo in un secondo momento quello sanzionatorio probabilmente si riuscirebbe a coniugare l'esigenza di effettuare maggiori controlli con quella di garantire un diffuso rispetto della normativa in tema di sicurezza sul lavoro e di corretta applicazione dei contratti. Spesso, infatti, le violazioni riscontrate sono dettate più dall'ignoranza che dalla malafede¹³.

¹² Il riferimento è agli obiettivi e alle schede di valutazione della performance anno 2022.

¹³ Purtroppo, però, anche nell'ultimo DL n. 19 del 2 marzo 2024, agli artt. 29, 30 e 31, "Disposizioni urgenti in materia di lavoro" – in risposta al grave incidente sul lavoro verificatosi il 16 febbraio 2024 in un cantiere a Firenze in cui hanno perso la vita cinque operai – si continua a percorrere la strada vecchia, inasprimento delle sanzioni, considerandola come l'unica strada giusta per affrontare il problema delle morti sul lavoro. Recita un vecchio ada-

Le scelte sotto questo punto di vista sono rimesse al vertice politico che dovrebbe dialogare maggiormente, a giudizio di chi scrive, con l'amministrazione nel suo complesso, dirigenti e non dirigenti.

6. Performance comportamentale

Nella valutazione finale il peso che viene attribuito alla performance organizzativa è pari al 60% (distribuito equamente tra obiettivo di gruppo e obiettivo individuale), mentre il restante 40% attiene alla performance comportamentale. È questa la dimensione del contributo specifico e del suo apprezzamento.

I comportamenti oggetto di valutazione, secondo le Linee guida sulla misurazione e valutazione della performance individuale del Dipartimento Funzione pubblica, attengono al “come” un’attività viene svolta da ciascuno. Vengono definiti come le azioni osservabili che l’individuo mette in atto per raggiungere l’obiettivo. I comportamenti, insieme ai risultati raggiunti sulla base degli obiettivi assegnati, costituiscono l’oggetto della misurazione e valutazione della performance individuale.

Se, come accennato sopra, l’attuazione del sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ancora non risponde appieno allo scopo per il quale è stata prevista, l’attuazione del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale, nella parte riguardante i comportamenti, non soltanto non ha realizzato lo scopo previsto dalla norma, ma ha determinato nella maggior parte del personale la nascita di un sentimento di disaffezione verso l’ente di appartenenza.

Questo perché gli indicatori e i relativi target utilizzati per valutare non sono neutrali, non sono oggettivi.

Sul punto, un riferimento alla scheda di valutazione della performance comportamentale dell’Ispettorato del lavoro aiuterà a rendere l’idea.

In tale scheda sono descritte cinque tipologie di comportamenti: innovazione e flessibilità; impegno verso l’organizzazione; orientamento all’utenza e/o al servizio; accuratezza e qualità; risoluzione delle criticità. Per ogni comportamento sono previsti degli indicatori in una scala che va da uno a quattro, dove il risultato atteso è tre¹⁴.

gio: “Se continuerai a percorrere sempre la stessa strada arriverai sempre nello stesso posto”. Forse sarebbe opportuno provare a percorrere strade alternative.

¹⁴ Per il comportamento “Innovazione e flessibilità”, gli indicatori sono: 1 = dimostrare resistenza alle innovazioni organizzativo gestionali; 2 = assecondare le innovazioni organizzativo gestionali con modesto spirito collaborativo; 3 = partecipare attivamente alle innovazioni organizzativo gestionali; 4 = porsi in maniera proattiva di fronte alle innovazioni

Riprendendo i casi 1 e 2 – dopo aver individuato le diverse sfumature che caratterizzano i vari indicatori – come valuteremmo i contributi dei protagonisti dei casi suddetti utilizzando i cinque comportamenti appena descritti? Potremmo forse attribuire, come nei fatti è accaduto, ai colleghi del caso 2 un punteggio massimo e valutarli probabilmente sulla base del comportamento “Innovazione e flessibilità”.

E il collega del caso 1, invece, come dovremmo valutarlo? Anche se nei fatti non è avvenuto, meriterebbe di essere valutato con lo stesso punteggio dei secondi. Non ha forse risolto una criticità scegliendo la soluzione ottimale considerando nello stesso tempo la soddisfazione dell’utenza come principale priorità? O forse quel contributo specifico è meno importante e quindi merita di essere valutato con un punteggio più basso? Ma in base a quale motivazione dovrebbe essere considerato meno importante?

Potrebbe anche nascere il dubbio se sia stato davvero misurato. In effetti, sono tanti i contributi specifici che fanno la differenza ma che non vengono misurati e valutati semplicemente perché rimangono sconosciuti.

Con le novità introdotte dal DL 146/2021 convertito con modificazioni con L. 215/2021, è stata ampliata la vigilanza dell’INL in materia di salute e sicurezza in tutti i settori produttivi, questo ha comportato che dall’oggi al domani ispettori del lavoro ordinari, con competenze prevalentemente giuridiche e ispettori tecnici, competenti nel settore dell’edilizia, si siano trovati a dover affrontare nuove e complicatissime problematiche in tema di sicurezza

organizzativo gestionali. Per il comportamento “Orientamento all’utenza e/o al servizio” gli indicatori sono: 1 = non fornire risposte tempestive alle richieste esplicite dell’utenza; 2 = non fornire risposte di servizio adeguate ai bisogni degli utenti; 3 = dimostrare attenzione e sensibilità nei confronti delle esigenze dell’utenza, prevenendo situazioni di potenziale disservizio e/o complessità; 4 = considerare la soddisfazione dell’utenza come principale priorità su cui concentrarsi, instaurando un rapporto continuo che consenta di migliorare l’efficacia del servizio offerto. Per il comportamento “Risoluzione delle criticità”, gli indicatori sono: 1 = disinteresse verso l’individuazione e la risoluzione delle criticità; 2 = affrontare e risolvere esclusivamente criticità elementari; 3 = risolvere adeguatamente la maggior parte delle criticità operative dimostrando impegno e collaborazione; 4 = risolvere criticità complesse, valutando gli effetti e/o imprevisti di ciascuna alternativa di soluzione e scegliendo quella ottimale. Per il comportamento “impegno verso l’amministrazione”, si va da un indicatore 1 “dimostrare resistenza nell’applicazione delle direttive impartite” a un indicatore 4 “dare attuazione alle direttive impartite in chiave partecipativa e di costruttiva aderenza alle situazioni dell’articolazione organizzativa di riferimento”. Per il comportamento “Accuratezza e qualità” si va dallo “svolgimento delle proprie attività in maniera intempestiva”, indicatore 1, allo “svolgere attività assegnata con tempestività, accuratezza e qualità controllando con costanza e attenzione lo stato di avanzamento del proprio lavoro rispetto alle scadenze fissate e verificando la completezza e la sicurezza dei dati al fine di garantire un costante raggiungimento del livello qualitativo promesso e atteso dagli stakeholder interni ed esterni”, indicatore 4.

sui luoghi di lavoro avendo ricevuto come unico aiuto un breve ciclo di ore di formazione esclusivamente teorica. Come verranno misurati e valutati i comportamenti/contributi di coloro che senza alcun supporto valido fornito dall'amministrazione si troveranno a risolvere situazioni scaturenti dall'applicazione della nuova normativa? Tali comportamenti verranno misurati e valutati? Se sì, sulla base di quali indicatori?

Le stesse domande e considerazioni possono essere fatte per l'attività svolta da ogni singolo dipendente e le conclusioni a cui si giungerà saranno sempre le stesse: alcuni contributi saranno esaltati, alcuni saranno trascurati e altri non saranno nemmeno considerati.

È vero, come è stato affermato, che non esiste una misurazione sulla quale non influisca il soggetto che misura ovvero il punto di osservazione, tuttavia, la differenziazione della valutazione a tutti i costi costituisce un enorme limite del sistema valutativo.

Se si aggiunge poi che nell'ambito dei comportamenti (oggetto di valutazione della performance individuale) dei dirigenti/responsabili di unità organizzative una specifica rilevanza viene attribuita alla capacità di valutazione dei propri collaboratori, la necessità di differenziare diventa allora una forzata richiesta¹⁵, che si porta con sé però la considerazione che il sistema valutativo sia vissuto dai dirigenti come un mero adempimento, spogliando l'intero sistema della sua vera funzione.

Si dà per scontato che se il dirigente non viene messo sotto pressione al momento della valutazione assegnerà il punteggio massimo a tutti. E questo perché si ritiene che non ci si possa fidare degli operatori della pubblica amministrazione. Ragionando in questi termini si nega però la possibilità che un dirigente, capace e competente, sia in grado di giudicare i suoi collaboratori con il punteggio massimo in quanto è stato in grado di valorizzare il contributo specifico di ognuno nel raggiungimento dell'obiettivo.

Il problema di una valutazione sganciata da parametri oggettivi, che lascia fuori dal sistema valutativo alcuni aspetti, valorizzando soltanto alcuni fenomeni, si ripercuote in modo determinante al momento della distribuzione del salario accessorio o al momento dell'attribuzione delle progressioni economiche. L'attuale accordo integrativo per le procedure relative alle progressioni economiche orizzontali per il personale dell'INL, all'art. 9 prevede, infatti, tra i criteri di priorità da considerare qualora nella graduatoria si determini una parità di punteggio quello della "media più elevata delle valutazioni della performance individuale annuale riferite al triennio 2020-2023".

¹⁵ Si veda in proposito l'art. 19 "Differenziazione della retribuzione di risultato" del CCNL Funzioni centrali triennio 2019-2021.

Da qui, l'importanza di una riflessione perché così inteso il sistema di valutazione crea più tensioni che vantaggi.

7. Conclusioni

Ma allora perché valutare? La quasi totalità dei dirigenti pubblici raggiunge gli obiettivi, che nella maggior parte dei casi descrivono un compito – compreso quello di valutare – e il risultato non può che essere: adempimento eseguito-adempimento non eseguito.

A distanza di quindici anni dalla riforma Brunetta il bilancio in termini di finalità conseguite è ancora negativo.

La nuova direttiva in materia di misurazione e valutazione della performance del ministro per la Pubblica amministrazione Zangrillo si inserisce nel solco delle precedenti riforme. Anzi enfatizza l'importanza del premio a seguito del raggiungimento dell'obiettivo individuale e propone tra le forme di premialità quella del best performer, individuando per esempio il “migliore dipendente del mese”.

Per suscitare o per risvegliare la fiducia dei cittadini verso le pubbliche amministrazioni, come auspicato dal Presidente della Repubblica nel suo messaggio alle Camere il giorno del giuramento, diventa fondamentale che le stesse pubbliche amministrazioni e, per esse, i dipendenti che operano all'interno riacquistino fiducia in loro stessi.

Continuare a concepire il percorso valutativo come una serie di adempimenti burocratici doverosi e funzionali all'erogazione di premi di produttività non gioverà alla causa.

È importante sostenere e riconoscere la performance dei dipendenti e la loro motivazione a continuare a fornire il proprio contributo, ma questo richiede una forte responsabilità da parte della dirigenza pubblica che deve essere consapevole che per produrre benessere sociale è necessario guardare alla funzione amministrativa nel senso più alto del termine, spostando l'attenzione sulla qualità del risultato, acquisendo col tempo una personale competenza e conoscenza sui propri effettivi margini di azione anche in rapporto al soddisfacimento delle esigenze della collettività.

Fintanto che questo non verrà compreso continueremo a produrre “prodotti”.

2. La performance organizzativa e individuale dell'INPS

di Marco Milano*

1. A cosa serve la valutazione della performance nel settore pubblico

Il modello della misurazione e valutazione della performance applicato alle pubbliche amministrazioni è un concetto di derivazione tipicamente privatistico-aziendale.

Nel settore privato a ogni dipendente sono assegnati determinati obiettivi di performance in base alle caratteristiche della propria attività, per cui il dipendente ogni mese percepisce una retribuzione fissa che può incrementare proprio sulla base del raggiungimento degli obiettivi prefissati in un determinato arco di tempo assegnato.

A una prima fase di misurazione della performance segue quella della valutazione, avente lo scopo di incentivo nei confronti del singolo, di remunerazione del premio (sempre a posteriori) e di impulso alla produzione.

Nel settore pubblico, invece, la valutazione, pur essendo sempre stata associata al concetto di giudizio sui singoli dipendenti, ha fini diversi da quelli del settore privato.

La differenza riguarda l'origine delle risorse: nel settore privato esse vengono create proprio attraverso il lavoro dei dipendenti, diventando il parametro principale di valutazione; nel settore pubblico le risorse non sono create dalle amministrazioni ma sono calate dall'alto, poiché oggetto di una precisa allocazione stabilita a monte dalla programmazione economico-finanziaria.

Le pubbliche amministrazioni solitamente non producono beni né profitti, bensì generano valore pubblico in favore di una collettività di soggetti e di cittadini, tuttavia uno dei compiti a loro attribuiti è quello di controllare se le

* Avvocato, funzionario amministrativo dell'INPS, in servizio presso la Direzione provinciale di Bari.

risorse assegnate (umane, economiche, strumentali) siano utilizzate correttamente nell'interesse dell'intera collettività.

In tale ambito la valutazione della performance non serve a dare un giudizio, né a premiare o a remunerare, piuttosto serve a controllare se l'utilizzo delle risorse pubbliche sia avvenuto in modo imparziale, efficiente, efficace ed economico, dunque esprimendo una funzione di controllo sulle pubbliche amministrazioni.

La misurazione e la valutazione della performance può essere considerata un controllo gestionale diverso dagli altri tipici controlli interni alle pubbliche amministrazioni, il cui oggetto corrisponde alla "performance amministrativa" (illustrata per la prima volta con la riforma Brunetta del 2009), la quale indica il contributo che l'organizzazione (l'unità organizzativa o un gruppo di individui o il singolo individuo) apporta al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi assegnati, e alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione stessa è stata costituita.

La nozione di performance quindi non viene identificata con un oggetto preciso da controllare, può essere qualunque tipo di attività e di comportamenti rilevanti sul piano dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

I mezzi per effettuare tale controllo sono parametri tecnici e metodi collegati alla predefnizione di obiettivi, indicatori e livelli attesi, contenuti negli atti di programmazione e nei sistemi di misurazione e valutazione della performance adottati dalle varie pubbliche amministrazioni; gli effetti della valutazione sono la determinazione di premialità da corrispondere ai singoli dipendenti (retribuzione accessoria), ma anche la possibile irrogazione di sanzioni.

Sulla base di tutto ciò, ciascuna pubblica amministrazione, in considerazione delle specificità delle proprie attività, degli obiettivi e dei servizi erogati ai cittadini, provvede ad adottare e a declinare in ogni singolo particolare il proprio sistema di misurazione e valutazione della performance.

2. Le problematiche attuali dei sistemi di misurazione e valutazione della performance

Il ruolo della valutazione è considerato centrale nel settore pubblico, tuttavia spesso risulta difficile definire quale rapporto intercorre tra l'operazione della valutazione e il concetto di misurazione.

Per misurazione deve intendersi l'attività di quantificazione del livello di raggiungimento dei risultati e degli impatti di questi ultimi su utenti e stakeholder, attraverso l'utilizzo di appositi indicatori.

Per valutazione deve intendersi l'attività di analisi e di interpretazione dei valori misurati; la prima è un'attività ricognitiva, la seconda è invece di tipo interpretativo.

Questa tematica è particolarmente sentita nel settore pubblico, a causa della complessità dei processi amministrativi, dell'assenza di mercato e della forte influenza delle valutazioni politiche, che rendono particolarmente complicata l'attività di misurazione oggettiva dei risultati.

Infatti nel settore pubblico è difficile trovare un sistema di misurazione delle performance considerato soddisfacente, e si tende solitamente a tenere separata l'attività di misurazione dei risultati da quella della loro valutazione ai fini dell'apprezzamento della performance sia organizzativa sia individuale.

Il decreto legislativo n. 150/2009 sancisce la separazione dei due termini (misurazione e valutazione), laddove la prima afferisce alla performance organizzativa e la seconda alla performance individuale.

La performance organizzativa deve essere intesa come l'insieme dei risultati attesi dall'amministrazione nel suo complesso o dalle sue unità organizzative; permette di programmare, misurare e poi valutare come l'amministrazione, consapevole dello stato delle risorse, intende utilizzare le stesse in modo razionale (efficienza) per erogare servizi adeguati alle attese degli utenti (efficacia), con il fine ultimo di creare valore pubblico, ovvero di migliorare il livello di benessere sociale ed economico degli utenti finali e degli stakeholder.

Per performance individuale deve invece intendersi il contributo fornito dal singolo al raggiungimento degli obiettivi dell'ente, sia in termini di risultati che di comportamenti.

Il tema della misurazione e della valutazione della performance è spesso considerato troppo complesso da affrontare, di conseguenza gli enti pubblici tendono a rilevare semplicemente le attività svolte, preferendo l'adozione di valutazioni soggettive basate su stime e giudizi eventualmente condivisi tra gli interessati, incomprensibili però dagli stakeholder.

I sistemi di misurazione e valutazione della performance adottati da ciascuna pubblica amministrazione, aggiornati annualmente, determinano la metodologia attraverso la quale vengono misurate e poi valutate la performance organizzativa e individuale, servendosi (nell'autonomia riconosciuta a ogni pubblica amministrazione) di una serie di indicatori, di valori e di indici specifici riferiti alla singola realtà amministrativa.

3. Il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'INPS

L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) è il pilastro del welfare italiano, ha il secondo bilancio dopo quello dello Stato, è l'ente previdenziale più grande d'Europa, il principale ente previdenziale preposto alla gestione dell'intero sistema pensionistico pubblico italiano, nonché perno essenziale per garantire i servizi in favore di: lavoratori dipendenti privati, pensionati del settore privato, lavoratori e pensionati della pubblica amministrazione, lavoratori autonomi e iscritti alla gestione separata, imprese, datori di lavoro domestici, soggetti privi di reddito o in stato di bisogno, soggetti disabili, altre pubbliche amministrazioni.

L'INPS si è dotata del nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance con la deliberazione del CdA n. 30 del 24/3/2021 (poi aggiornato con la deliberazione del CdA n. 132 del 29/9/2021), con riferimento alla performance organizzativa e individuale conseguita nell'anno 2021.

Successivamente è stato modificato e aggiornato con le deliberazioni del CdA n. 8 del 16/2/2022 e n. 240 del 13/12/2022, per poi giungere all'ultima versione definitiva con la determinazione del commissario straordinario n. 110 del 21/12/2023, con riferimento all'anno 2024.

Il ciclo della performance dell'INPS prevede momenti intermedi nel corso dell'anno per la verifica dell'andamento produttivo in primis, ma anche per individuare eventuali interventi di miglioramento e per l'erogazione a tutto il personale di acconti sulla retribuzione accessoria; tali momenti intermedi hanno cadenza trimestrale.

L'erogazione del saldo della retribuzione accessoria è subordinata alla validazione della relazione annuale sulla performance da parte dell'OIV, sulla base della misurazione e valutazione dei risultati annuali conseguiti.

La valutazione della performance per i dirigenti e per i professionisti (statistico-attuariali, tecnico-edilizi, medici e avvocati) dell'INPS è commisurata ai seguenti parametri:

- performance organizzativa (70% del valore totale) sulla base degli obiettivi di risultato assegnati;
- performance individuale (30% del valore totale) sulla base della scheda di valutazione delle competenze manageriali e professionali e sulla qualità delle prestazioni.

La valutazione della performance del personale inquadrato nelle famiglie professionali (operatori, assistenti, funzionari, elevate professionalità) è commisurata ai seguenti parametri:

- performance organizzativa (percentuale da definire annualmente in sede di contrattazione integrativa) sulla base della realizzazione degli obiettivi

- di produttività, di efficacia, di qualità e di impatto della struttura organizzativa di appartenenza del dipendente;
- performance individuale (percentuale da definire annualmente in sede di contrattazione integrativa) sulla base degli obiettivi di gruppo, delle abilità e del contributo individuale al raggiungimento degli obiettivi di gruppo.

4. La performance organizzativa

È possibile misurare la performance organizzativa utilizzando una serie di indicatori; scopo degli indicatori è garantire completezza, impatto, misurabilità, orientamento all'utenza, significatività, tempestività.

La misurazione della produttività avviene a livello di direzione regionale e di coordinamento metropolitano con riferimento al definito omogeneizzato dei prodotti a elevato impatto (c.d. "prodotti Star"), cioè una selezione dei prodotti che hanno il maggiore impatto diretto sull'utenza, che generano quindi un maggior valore pubblico.

Sono stati individuati 28 prodotti Star all'interno dell'area Prestazioni (per esempio pensioni, NASPI, trattamenti di fine servizio) e 26 all'interno dell'area Flussi (per esempio DURC, integrazioni salariali).

Tale definito omogeneizzato deve essere rapportato nel periodo alla presenza di tutte le risorse umane amministrative comprese nelle direzioni regionali e di coordinamento metropolitano, con esclusione dei profili sanitario, tecnico-edilizio, informatico, socio-assistenziale e ispettore di vigilanza; in tal modo si otterrà l'indice di produttività.

Altri indicatori particolarmente importanti utilizzati nel sistema di misurazione e valutazione della performance dell'INPS sono: l'indice di deflusso, l'indice di giacenza, il coefficiente di omogeneizzazione, l'indice sintetico dei controlli, il cruscotto qualità e impatto, l'indice sintetico di qualità e valore pubblico.

L'affermazione del valore pubblico, inteso come valore percepito dai cittadini e dagli utenti, prodotto grazie al contributo di tutte le risorse umane, organizzative, tecnologiche e finanziarie impiegate nel processo di erogazione del servizio in risposta alla domanda di servizio degli utenti, impatta sulla performance diventando l'elemento centrale su cui costruire il sistema di misurazione e valutazione della performance dell'INPS.

Per poter valutare in modo omogeneo le strutture sul territorio sono stati valutati due macro-elementi: la complessità della struttura e la complessità del contesto socioeconomico all'interno del quale la stessa struttura opera.

Questi elementi rappresentano degli aggregati omogenei (c.d. cluster) all'interno dei quali sono state classificate le diverse strutture territoriali dell'INPS sulla base di specifici indicatori definiti da consolidate fonti istituzionali; la misurazione di tali indicatori ha consentito di suddividere le strutture territoriali in cinque fasce di complessità: basso, medio-basso, medio, medio-alto, alto.

All'interno della voce complessità della struttura vengono in rilievo la dimensione organizzativa della struttura, i volumi delle domande di servizio da parte di cittadini e di imprese e la specificità dei singoli territori, mentre all'interno della voce complessità del contesto socioeconomico vengono in rilievo la peculiarità del territorio e il benessere sociale dei cittadini.

Il processo di "clusterizzazione" ha l'obiettivo di valorizzare le differenze organizzative e dimensionali delle strutture e le caratteristiche del contesto territoriale di riferimento, al fine di poter dare il giusto apprezzamento allo sforzo operativo delle diverse strutture a fronte di differenti contesti territoriali.

In tema di erogazione del trattamento economico accessorio, all'interno della performance organizzativa si distinguono due componenti:

- l'incentivo per la produttività (c.d. "incentivo ordinario") per il personale inquadrato nelle famiglie professionali e la retribuzione di risultato per i dirigenti e i professionisti;
- i progetti speciali (c.d. "incentivo speciale") previsti per tutti i profili, suddivisi nella quota nazionale e nei progetti locali.

I progetti locali sono definiti in applicazione del CCNL del comparto Funzioni centrali 2019-2021, non possono essere inferiori al 20% del totale dell'incentivo speciale, sono individuati da ogni centro di responsabilità e sono regionalizzati.

I direttori regionali e di coordinamento metropolitano provvedono alla rendicontazione trimestrale dello stato di avanzamento dei progetti locali e all'invio della relazione conclusiva al DG entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello di riferimento; nella relazione viene attestato il grado di raggiungimento di ogni singolo progetto locale e le eventuali cause di scostamento dall'obiettivo.

La corresponsione dei compensi destinati ai progetti locali a tutto il personale avviene dopo la validazione della relazione annuale sulla performance da parte dell'OIV (a seguito dell'approvazione del CdA), sulla base della percentuale di raggiungimento dell'obiettivo assegnato al progetto locale a cui corrisponde un relativo parametro di liquidazione.

5. La performance individuale

La performance individuale prende in considerazione i risultati, riferiti agli obiettivi annuali assegnati alla struttura di appartenenza, e le abilità, che attengono al come un'attività viene svolta da ciascuno all'interno dell'amministrazione, in base alle abilità possedute.

Grazie alla performance individuale emergono gli obiettivi di gruppo e individuali, si valutano le competenze e i comportamenti professionali e organizzativi e si evidenzia il contributo fornito dal singolo nel raggiungimento degli obiettivi dell'unità organizzativa di appartenenza e dell'ente.

Per i dirigenti il processo di valutazione della performance individuale parte con l'assegnazione annuale degli obiettivi a ciascun valutato (tutti i dirigenti dell'INPS con incarico di livello generale o non generale) entro 30 giorni dall'adozione del PIAO da parte del CdA oppure entro 15 giorni dall'affidamento del nuovo incarico; a seguire prevede una fase di verifica intermedia almeno una volta l'anno entro il mese di settembre, attraverso una comunicazione tra il valutatore (DG, direttore centrale, regionale, di coordinamento metropolitano o provinciale) e il dirigente valutato al fine di verificare l'andamento delle attività, correggere eventualmente gli obiettivi a causa di variazioni sopravvenute, riorientare atteggiamenti e comportamenti organizzativi.

Entro il mese di aprile dell'anno successivo il valutatore procede alla valutazione finale della prestazione del valutato in termini di valutazione delle competenze manageriali e di grado di raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi assegnati; a conclusione del processo vi è un momento formale di confronto tra valutatore e valutato, tenendo anche conto dell'autovalutazione effettuata dal valutato.

Con riguardo alla valutazione delle competenze manageriali richieste ai dirigenti, si fa riferimento ai seguenti dieci indicatori: visione sistemica, innovazione, orientamento al risultato, organizzazione e controllo, orientamento all'utenza, gestione di reti relazionali, problem solving, assunzione di responsabilità, leadership situazionale, gestione e sviluppo delle risorse umane.

Per ogni indicatore la valutazione avviene mediante l'attribuzione di un punteggio in una scala da 1 a 6, in modo che il punteggio massimo complessivo della scheda di valutazione sia pari a 60, garantendo così l'attribuzione del parametro massimo.

Qualora in fase di valutazione finale vi sia disaccordo tra valutato e valutatore, la scheda riportante il dissenso del valutato viene trasmessa per il riesame, entro i quindici giorni successivi, a un soggetto terzo.

La gestione delle divergenze riguardanti la valutazione dei direttori centrali, regionali e di coordinamento metropolitano è affidata a un comitato formato da tre componenti nominati dal DG, terzi rispetto al valutato e al valutatore; la gestione delle divergenze riguardanti la valutazione dei direttori provinciali e di area manageriale di direzione centrale, regionale e di coordinamento metropolitano è affidata al DG, mentre per i dirigenti di area manageriale delle direzioni provinciali e delle filiali metropolitane è affidata al direttore regionale o di coordinamento metropolitano di riferimento.

Il DG assume il ruolo fondamentale di garante dell'intero sistema di valutazione, sia per la coerenza nell'applicazione dello stesso sia nella validazione dei giudizi in qualità di valutatore finale.

Il processo di risoluzione della controversia deve concludersi entro i 45 giorni successivi al colloquio di verifica finale dei risultati con l'attribuzione di un punteggio finale sulla scheda, a cui corrisponderà una percentuale (rimessa alla contrattazione nazionale integrativa in materia) di raggiungimento degli obiettivi per consentire l'erogazione della retribuzione di risultato per l'anno di riferimento.

La performance individuale degli avvocati è basata sui seguenti criteri di valutazione:

- capacità di gestire e programmare l'attività professionale in modo da garantire la difesa dell'INPS nei vari gradi di giudizio;
- capacità di interazione con le diverse linee di attività della struttura di appartenenza di interesse per l'attività professionale svolta;
- flessibilità nella gestione del proprio impegno di lavoro in modo da garantire una presenza coerente con l'orario di servizio della struttura di appartenenza e con gli impegni connessi alla partecipazione alle udienze;
- capacità di interazione con il contesto lavorativo di riferimento, anche in relazione alla gestione di crisi, emergenze, cambiamenti di modalità operative.

Per i primi tre criteri è prevista l'attribuzione di un punteggio in una scala da 0 a 8, mentre per il quarto criterio da 0 a 6, in modo che il punteggio massimo complessivo sia pari a 30.

La valutazione è effettuata dal DG sulla base della proposta motivata del coordinatore generale legale per i coordinatori legali regionali, metropolitani e per gli avvocati in forza al coordinamento generale legale, e dei coordinatori legali regionali e metropolitani per gli avvocati in forza alle sedi territoriali di competenza.

La scheda di valutazione deve essere validata dal singolo avvocato, e nel caso in cui il punteggio non sia pari a 30 può contenere eventuali osservazioni dello stesso, che ritornano al valutatore; tutte le schede con osservazioni

sono esaminate dal coordinatore generale legale (il quale può proporre al valutatore delle modifiche), per poi essere sottoposte alla valutazione finale del DG, considerando le eventuali divergenze valutative.

La performance individuale dei professionisti appartenenti alle aree tecnico-edilizia e statistico-attuariale è basata sui seguenti criteri di valutazione:

- economicità dell'azione gestionale (utilizzo ottimale delle risorse parametrato al conseguimento dell'obiettivo standard del relativo centro di costo);
- capacità di impiegare le conoscenze e le competenze tecniche ritenute necessarie per il conseguimento degli obiettivi attesi;
- capacità di gestire il proprio tempo di lavoro, facendo fronte con flessibilità alle esigenze di servizio e contemperando i diversi impegni in modo da garantire una presenza coerente con l'orario di servizio applicato nella struttura di appartenenza;
- capacità di interazione con il contesto lavorativo di riferimento, anche in relazione alla gestione di crisi, emergenze, cambiamenti di modalità operative.

Per i primi tre criteri è prevista l'attribuzione di un punteggio in una scala da 0 a 8, mentre per il quarto criterio da 0 a 6, in modo che il punteggio massimo complessivo sia pari a 30.

La valutazione è effettuata dal DG sulla base della proposta motivata del coordinatore generale del medesimo ramo professionale di riferimento per i coordinatori regionali e metropolitani e per i professionisti in forza al rispettivo coordinamento generale, e dei coordinatori regionali e metropolitani per i professionisti del medesimo ramo professionale in forza alle sedi territoriali di competenza.

La scheda di valutazione deve essere validata dal singolo professionista, e nel caso in cui il punteggio non sia pari a 30 può contenere eventuali osservazioni dello stesso, che ritornano al valutatore; tutte le schede con osservazioni sono esaminate dal rispettivo coordinatore generale (il quale può proporre al valutatore delle modifiche), per poi essere sottoposte alla valutazione finale del DG, considerando le eventuali divergenze valutative.

La performance individuale dei medici è basata sui seguenti criteri di valutazione:

- economicità dell'azione gestionale (utilizzo ottimale delle risorse parametrato al conseguimento dell'obiettivo standard del relativo centro di costo);
- capacità di impiegare le conoscenze e le competenze specialistiche ritenute necessarie per il conseguimento degli obiettivi attesi;
- flessibilità nella gestione del proprio orario di lavoro in modo da garantire una presenza coerente con le esigenze delle attività medico legali;
- capacità di programmare le attività sanitarie e gestire flessibilmente le esigenze di servizio, secondo le diverse connotazioni che il servizio stesso assume nell'ambito dell'INPS.

Per i primi due criteri è prevista l'attribuzione di un punteggio in una scala da 0 a 5, mentre per il terzo e il quarto criterio da 0 a 10, in modo che il punteggio massimo complessivo sia pari a 30.

La valutazione è effettuata dal DG sulla base della proposta motivata del coordinatore generale medico legale per i coordinatori centrali, regionali e metropolitani, e dei coordinatori centrali, regionali e metropolitani per i medici in forza ai rispettivi coordinamenti e alle sedi territoriali di competenza.

La scheda di valutazione deve essere validata dal singolo medico, e nel caso in cui il punteggio non sia pari a 30 può contenere eventuali osservazioni dello stesso, che ritornano al valutatore; tutte le schede con osservazioni sono esaminate dal coordinatore generale medico legale (il quale può proporre al valutatore delle modifiche), per poi essere sottoposte alla valutazione finale del DG, considerando le eventuali divergenze valutative.

Per il personale inquadrato nelle famiglie professionali (operatori, assistenti, funzionari, elevate professionalità) la valutazione della performance individuale è finalizzata alla valorizzazione del merito e all'incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa.

Inoltre è collegata sia all'erogazione di trattamenti economici accessori:

- trattamento economico di professionalità (TEP);
- trattamento economico di performance individuale (TEPI);
- sia a strumenti non monetari a fini di sviluppo;
- accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale;
- riconoscimento di punteggi nell'ambito delle progressioni economiche e di carriera;
- attribuzione di incarichi di responsabilità.

Il sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale inquadrato nelle famiglie professionali risulta suddiviso in tre fasi: intermedia, finale e conclusiva.

Nella prima fase (intermedia) vi è una misurazione e valutazione dell'andamento della performance individuale per il primo semestre dell'anno di riferimento in relazione a tre dimensioni: raggiungimento degli obiettivi di gruppo (attraverso la rilevazione degli obiettivi di produzione della struttura organizzativa di appartenenza del valutato, a opera della Direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione), contributo individuale al raggiungimento di tali obiettivi (giudizio del valutatore sullo scostamento tra contributo osservato e atteso) e abilità (attese e osservabili, legate ai diversi aspetti trasversali del lavoro, messe in atto dal valutato nello svolgimento dei compiti assegnati).

Il dirigente valutatore assegna un giudizio intermedio al contributo individuale e alle abilità e invia (solitamente nel mese di novembre dell'anno in

corso) al valutato le evidenze dei giudizi delle tre dimensioni e una sintesi valutativa intermedia, senza possibilità per il valutato di contestare in questo momento la valutazione ricevuta.

Ai fini dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori, gli obiettivi di gruppo hanno un peso del 70% nella valutazione, il contributo individuale del 20% e le abilità del 10%, mentre per l'accesso a percorsi di alta formazione e crescita professionale gli obiettivi di gruppo hanno un peso del 40%, il contributo individuale del 20% e le abilità del 40%.

Per quanto attiene al contributo individuale e alle abilità, il valutatore ha a disposizione una scala di punteggi da assegnare da 1 a 7, con obbligo di motivazione; mediante un'operazione di ponderazione, il punteggio della valutazione di sintesi viene rapportato ai singoli punteggi assegnati alle tre dimensioni indicate, a cui corrisponde un parametro di liquidazione fissato annualmente in sede di contrattazione integrativa.

Eventuali possono essere nella fase intermedia gli incontri tra valutato e valutatore e l'attivazione di programmi di formazione, di coaching e di iniziative finalizzate a favorire lo sviluppo professionale sulla base delle rilevazioni effettuate fino a questo momento.

Nella seconda fase (finale) vi è una misurazione e valutazione della performance individuale per l'intero anno di riferimento in relazione alle stesse tre dimensioni, in particolare gli obiettivi di gruppo da parte della Direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione, e il contributo individuale e le abilità da parte del dirigente valutatore, il quale provvede alla compilazione e all'invio (solitamente nel mese di luglio dell'anno successivo in relazione all'anno precedente) al valutato della scheda di sintesi valutativa finale.

Il valutato in tale fase può procedere alla sottoscrizione della scheda, consolidando gli esiti della valutazione finale, oppure può richiedere un colloquio con il valutatore per la condivisione degli esiti della valutazione finale.

Solo in caso di ulteriore disaccordo tra valutato e valutatore sugli esiti della valutazione relativi al contributo individuale e alle abilità, il valutato può richiedere l'attivazione della procedura di conciliazione.

Al termine di tale procedura si giunge alla terza fase (conclusiva), che prevede l'attivazione del processo di assegnazione delle premialità al personale sulla base degli esiti della valutazione finale.

La conciliazione è l'iniziativa che viene attivata per risolvere i conflitti tra valutato e valutatore nell'ambito del processo di valutazione della performance individuale, per prevenire eventuali contenziosi.

Tale procedura prevede la costituzione di una commissione di riesame per ricomporre le divergenze tra valutatore e valutato: per il personale in servizio presso la direzione generale la commissione di riesame è composta dal diret-

tore centrale Risorse umane, dal direttore centrale Pianificazione e controllo di gestione (o da loro delegati) e da un direttore centrale di direzione diversa da quella di appartenenza del valutato, individuato dal DG; per il personale in servizio presso le strutture territoriali sono costituite le commissioni di riesame presso ciascuna direzione regionale e di coordinamento metropolitano, composte dal direttore regionale o di coordinamento metropolitano, dal direttore centrale Risorse umane (o da loro delegati) e da un direttore di sede diversa da quella di appartenenza del valutato, individuato dal direttore regionale o di coordinamento metropolitano di competenza.

Il valutato può chiedere di essere ascoltato dalla commissione di riesame anche con l'assistenza di un rappresentante sindacale; è prevista la conclusione della procedura entro 45 giorni dal termine della presentazione dell'istanza di conciliazione, mediante un parere obbligatorio e vincolante espresso dalla commissione di riesame per il decisore ultimo, individuato nel direttore centrale Risorse umane.

5. Aggiornamento del sistema di misurazione e valutazione della performance negli Enti locali alla luce delle recenti direttive ministeriali

di Paolo Onori*

1. Introduzione

Uno dei temi centrali nell'ambito della pubblica amministrazione, che ciclicamente rientra nel dibattito relativo al ruolo dei dipendenti pubblici all'interno della propria organizzazione, è quello della "performance": cosa si intende, cosa si misura e come si valuta.

La misurazione e la valutazione della performance hanno implicazioni sia interne sia esterne all'organizzazione, ogni dipendente viene valutato annualmente e da questo fatto conseguono elementi di natura economica e di carriera, va sottolineato che la valutazione riguarda anche i risultati che l'amministrazione comunica all'esterno e che sono "visibili" da parte dei cittadini.

Da anni, in particolare dal 2009, in seguito al d.lgs. 150, le pubbliche amministrazioni predispongono, gestiscono e aggiornano i Sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Nello specifico l'art. 7, comma 1, del d.lgs. 150/2009, così come modificato dal d.lgs. 74/2017, prevede che le amministrazioni pubbliche annualmente "valutano la performance organizzativa e individuale e a tal fine adottano e aggiornano, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), il Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP)".

Le recenti direttive ministeriali, in particolare quella del novembre 2023, sui sistemi di misurazione e valutazione della performance nella PA orientano verso una revisione organica dei sistemi stessi.

In particolare, sulla base degli elementi previsti nelle recenti direttive del Ministro della Funzione pubblica, l'aggiornamento del sistema di valutazio-

* Funzionario della Provincia di Terni.

ne delle performance dovrebbe essere volto a dare maggiore evidenza alle componenti per la valutazione dei dirigenti, oltre che alla tempistica delle vari fasi del processo di valutazione, anche in coerenza con l'introduzione del PIAO (Piano integrato attività e organizzazione) che ha assorbito il piano della performance.

Recentemente¹ il Consiglio dei ministri ha approvato uno schema di disegno di legge relativo alla valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni che, in particolare, da disposizioni per la modifica della disciplina in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza delle pubbliche amministrazioni, intervenendo sugli articoli dall'1 al 12 del d.lgs. 150/2009.

2. Normative di riferimento

- Il d.lgs. 150/2009, che contiene una serie di disposizioni relative alla misurazione e valutazione delle performance nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, con alcuni contenuti precettivi anche per gli Enti locali e altri contenuti che costituiscono norme di principio cui gli stessi sono chiamati ad adeguarsi, in particolare l'art. 9 "Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale";
- il DL 80/2021, convertito con legge 113/2021, in particolare l'art. 6 che introduce il Piano integrato attività ed organizzazione (PIAO), come strumento coordinato della programmazione operativa degli enti pubblici, attraverso la valorizzazione del lavoro per obiettivi (output) e per risultati (outcome), finalizzato alla creazione di valore pubblico, generato dall'a-

¹ Nella seduta del Consiglio dei ministri del 13/3/2025 è stato approvato, su proposta del ministro per la Pubblica amministrazione, in esame preliminare, lo "Schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della performance del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni". Il testo introduce nuovi strumenti per migliorare la performance individuale e organizzativa delle pubbliche amministrazioni e collegare, a questo nuovo sistema di valutazione, nuove prospettive di crescita e di progressione di carriera, anche al fine di attrarre le nuove generazioni. Nell'ambito della riforma del sistema di valutazione si introducono misure finalizzate a: aumentare l'efficacia e l'utilità dei sistemi per la valutazione della performance individuale dei dirigenti, ponendo al centro del processo di valutazione la leadership, quale leva abilitante per il funzionamento delle organizzazioni; promuovere il ruolo della formazione nella valutazione individuale del personale dirigenziale e non dirigenziale; superare la semplice valutazione gerarchica e unidirezionale, mediante sistemi di valutazione della performance che prevedono la progressiva partecipazione di una pluralità di soggetti, interni o esterni all'organizzazione.

zione amministrativa, inteso come “l’incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo”;

- il DM (Funzione pubblica) 132/2022 che definisce il contenuto del PIAO, prevedendo la presenza della sezione “Valore pubblico, performance e anticorruzione”, nella quale sono assorbiti il Piano della performance (PdP) e il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT);
- il vigente CCNL del comparto Enti locali, dove prevede specifici riferimenti alla performance individuale e organizzativa, in particolare: “confronto sui criteri generali dei sistemi di valutazione della performance”, “contrattazione sui criteri per l’attribuzione dei premi correlati alla performance”, “incremento retribuzione di risultato per l’interim delle EQ sulla base degli esiti della valutazione di performance individuale”, “risorse per la performance organizzativa e per la performance individuale”, “maggiorazione del premio individuale”, “media delle ultime tre valutazioni individuali annuali ai fini dell’attribuzione dei differenziali stipendiali”.

3. Elementi innovativi

L’art. 4-bis del DL 13/2023, convertito nella legge 41/2023, in relazione agli obiettivi assunti dall’Italia per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ha introdotto l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di valutare l’eventuale mancato raggiungimento dell’obiettivo legato al rispetto dei tempi medi di pagamento dei debiti commerciali mediante una decurtazione di almeno il 30% dell’indennità di risultato dei dirigenti preposti alle relative strutture, procedendo alla modifica e all’adeguamento dei sistemi interni di valutazione delle prestazioni.

Alla luce delle intervenute modifiche normative, delle diverse esigenze organizzative e funzionali, nonché delle indicazioni fornite dal Ministero per la Pubblica amministrazione in merito ai più aggiornati strumenti e criteri per la misurazione e valutazione della performance – da ultimo la direttiva del 28/11/2023 (per es. rilevanza degli obiettivi di performance organizzativa, valutazione mediante indagini strutturate sulla soddisfazione dell’utenza interna ed esterna, valutazione dei dirigenti da parte dei collaboratori, differenziazione delle valutazioni dei collaboratori da parte dei dirigenti, omogenizzazione dei criteri di valutazione, valorizzazione dei criteri di autonomia, flessibilità, responsabilizzazione, problem solving e team building per le figure dirigenziali ecc.), si rende opportuno procedere a un aggiornamento dei regolamenti per la gestione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance.

Nella direttiva del ministro per la Pubblica amministrazione del 28 novembre 2023, contenente indicazioni in materia di *misurazione e valutazione della performance* individuale, nell'ambito dello sviluppo dei SMVP si evidenzia l'importanza che questi vadano nella direzione del progressivo superamento della semplice valutazione gerarchica e unidirezionale, nella quale il superiore valuta il sottoposto, a vantaggio di sistemi in cui la valutazione è frutto del contributo di una pluralità di soggetti interni o esterni all'organizzazione.

In tale ambito, in particolare, andrebbero valorizzati i seguenti elementi:

- la valutazione dal basso nella quale sono i collaboratori a esprimere, in forma rigorosamente anonima, un giudizio sul proprio superiore, per esempio con questionari volti a verificare se l'operato del dirigente è orientato a valorizzare le attitudini del personale, a incentivarne la produttività e a garantire il benessere organizzativo;
- la valutazione fra pari, nella quale sono coinvolti i colleghi, soprattutto quelli con i quali si ha un rapporto più costante e rilevante;
- la valutazione collegiale nella quale, al fine di superare eventuali asimmetrie nella scala di valutazione degli obiettivi e dei comportamenti del personale, sono previste specifiche fasi preventive e successive di confronto tra dirigenti;
- la valutazione che riguarda la performance organizzativa delle strutture da parte di stakeholder esterni, per esempio da parte degli utenti di un servizio erogato dall'ufficio, di un campione cittadini opportunamente individuato o da altri portatori di interesse, particolarmente rilevante quando si tratta di servizi a stretto contatto con il pubblico.

Successivamente la nota ministeriale del 24 gennaio 2024 su “prime indicazioni operative in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale” ha dato specifiche indicazioni, in particolare, sulla tempistica relativa all'effettiva assegnazione degli obiettivi.

La direttiva del ministro della Pubblica amministrazione del 14 gennaio 2025 su “Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione” riporta, tra l'altro, che:

- la promozione della formazione costituisce uno specifico obiettivo di performance di ciascun dirigente;
- la responsabilità dirigenziale per il mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato attraverso le risultanze del Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP) che, secondo il d.lgs. n. 150 del 2009, è finalizzato anche “alla crescita delle competenze professionali” (art. 3) e concerne, fra l'altro, “la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali” (art. 8);

- i dipendenti pubblici conseguono l’obiettivo di performance individuale in materia di formazione, partecipano alle attività formative assegnate con impegno e diligenza, completandole entro i termini previsti e conseguendo risultati positivi in termini di competenza e livello di padronanza (superamento del test post formazione, ove previsto); il mancato conseguimento incide sulla corresponsione del trattamento accessorio collegato ai risultati;
- gli OIV/NdV accertano, tra l’altro, il conseguimento degli obiettivi formativi dei dirigenti e dei dipendenti inseriti nei rispettivi piani della performance.

4. Regolamento per la gestione del sistema di misurazione e valutazione della performance

Ogni amministrazione, in relazione alla propria organizzazione interna, redige e aggiorna un regolamento che disciplina l’attività di misurazione e valutazione della performance dell’ente, delle singole aree e strutture in cui si articola, del Segretario generale, del personale dirigenziale, degli incaricati di elevata qualificazione e dell’altro personale non dirigenziale.

La misurazione e la valutazione della performance delle strutture organizzative e dei dipendenti è finalizzata a ottimizzare la produttività del lavoro nonché la qualità, l’efficienza, l’integrità e la trasparenza dell’attività amministrativa alla luce dei principi contenuti nel Titolo II del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Il sistema di misurazione e valutazione della performance è altresì finalizzato alla valorizzazione del merito e al conseguente riconoscimento ai dipendenti dell’ente di eventuali premi nonché delle componenti del trattamento retributivo legati alla performance e rileva ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell’attribuzione di incarichi di responsabilità e del conferimento di incarichi dirigenziali in conformità a quanto previsto dalle disposizioni contenute nei Titoli II e III del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

I soggetti che intervengono nel processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale sono: il Presidente/Sindaco; il Segretario generale; il Nucleo di valutazione (OIV/NdV); i dirigenti; i funzionari titolari di incarichi di elevata qualificazione; gli altri dipendenti dell’ente; i cittadini/utenti e le loro associazioni; i revisori dei conti.

Gli obiettivi operativi sono definiti e approvati annualmente dal Presidente/Giunta e sono contenuti all’interno della sotto-sezione “performance” del PIAO (Piano integrato attività e organizzazione), che deve essere approvato entro 30 giorni dalla data prevista per l’approvazione del Bilancio di previ-

sione, sulla base delle linee strategiche definite nel DUP (Documento unico di programmazione) e del Bilancio di previsione stesso e devono rispettare i principi fissati dall'articolo 5 del dlgs. n. 150/2009².

Gli obiettivi, proposti dai dirigenti, sulla base degli indirizzi di riferimento contenuti nel DUP, con il coordinamento del Segretario generale, devono contenere l'articolazione delle fasi necessarie al loro raggiungimento. Nell'ambito della valutazione delle capacità manageriali dei dirigenti, inoltre, si deve tenere conto del rispetto dei tempi previsti e del contenuto delle proposte. I dirigenti/responsabili devono, altresì, attribuire una pesatura percentuale relativa a ciascun obiettivo nell'ambito dell'area o della struttura di riferimento.

È opportuno prevedere, nel corso dell'anno, almeno due scadenze per il monitoraggio sullo stato di avanzamento degli obiettivi (per esempio: 30 giugno e 30 settembre) nelle quali sia possibile anche, dandone adeguata motivazione, rimodulare (modificare, aggiungere, eliminare) gli obiettivi stessi.

Gli elementi oggetto di valutazione per la performance sono differenziati tra le varie figure dell'amministrazione in base a ruolo e livello di responsabilità.

4.1. Sistema di valutazione dei dirigenti

La valutazione dei dirigenti, anche al fine dell'erogazione della retribuzione di risultato, dovrà essere effettuata sulla base dei seguenti fattori:

- *performance organizzativa*, in cui assumono rilievo:
 - il raggiungimento degli obiettivi inter-area (spingendo a forme di collaborazione tra strutture diverse);
 - il rispetto dell'obiettivo specifico dell'ente sui tempi di pagamento, secondo quanto previsto dall'articolo 4-bis del DL 13/2023, convertito nella legge 41/2023;

² In particolare gli obiettivi devono essere: rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale dell'ente, alle priorità politiche e alle strategie dell'ente, per cui devono essere corrispondenti alle indicazioni di carattere generale contenute negli strumenti di programmazione pluriennale; specifici e misurabili in termini concreti e chiari, anche attraverso la presenza di target e indicatori; tali da determinare un miglioramento della qualità dei servizi erogati e/o delle attività; riferibili a un arco temporale determinato, annuale o pluriennale; commisurati ai valori di riferimento derivanti da standard definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe e rispondenti ai requisiti previsti dalle carte di qualità dei servizi e da norme di legge, ivi compreso il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti e dei tempi di pagamento; confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione, con riferimento ove possibile al triennio precedente, in modo da determinare esiti di miglioramento; correlati alla qualità e alla quantità delle risorse disponibili, cioè sostenibili.

- le indagini svolte sul grado di soddisfazione degli utenti (customer satisfaction);
- gli obiettivi di miglioramento sulla base dei seguenti elementi: tempi dei procedimenti, qualità dei provvedimenti, razionalizzazione delle risorse, accertamento dell'applicazione delle norme sulla trasparenza, corretto utilizzo degli strumenti digitali;
- *performance individuale*, in cui assumono rilievo:
 - i risultati raggiunti rispetto agli specifici obiettivi individuali assegnati;
 - le competenze e le capacità manageriali dimostrate;
 - la capacità di valutazione dei propri collaboratori, dimostrata tramite una significativa differenziazione dei giudizi;
 - la valutazione, anonima, fatta dai dipendenti della struttura sul relativo dirigente.

La diversificazione dei pesi dei fattori di valutazione delle competenze e capacità manageriali può essere definita annualmente, in fase di assegnazione degli obiettivi, dall'OIV/NdV.

La valutazione delle capacità manageriali prende in considerazione l'insieme delle capacità e delle competenze organizzative e relazionali rilevate nei comportamenti, anche con riferimento alla capacità di interazione con gli organi di indirizzo politico.

Nell'ambito di tale valutazione viene data particolare rilevanza agli aspetti relativi alla capacità di leadership, quali flessibilità, innovazione, orientamento ai risultati, assunzione del rischio, etica professionale, promozione dello sviluppo dei collaboratori e spirito di squadra.

La valutazione dell'indagine di customer satisfaction concerne la rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti/cittadini (customer esterna) o dei dipendenti dell'ente (customer interna) rispetto alla qualità dei servizi forniti dall'area/struttura o dagli uffici/servizi in essa incardinati.

Sulla base dei risultati delle indagini ogni dirigente predispone un'apposita relazione in cui inserire le iniziative che intende adottare per superare le eventuali criticità rilevate.

La capacità di valutazione nei confronti dei collaboratori viene apprezzata dall'OIV/NdV in relazione agli esiti dei giudizi effettuati dal dirigente nei confronti dei propri collaboratori per gli elementi "comportamenti organizzativi" e "competenze professionali", in base a quanto previsto al punto d) del comma 1 dell'art. 9 del d.lgs. 150/2009.

I dirigenti, prima della conclusione della fase di valutazione dei propri collaboratori, verificano, in forma collegiale con il coordinamento del Segretario generale, l'omogeneità delle modalità di attuazione dei criteri valutativi a livello di ente.

La valutazione da parte dei propri collaboratori riguarda elementi quali: capacità di ascolto, motivazione e crescita dei collaboratori, di stabilire un clima collaborativo, di assunzione di responsabilità.

Per quanto riguarda la metodologia, la tempistica e il ruolo del soggetto valutatore:

- l'OIV/NdV acquisisce la relazione al consuntivo, il report del controllo di gestione contenente la misurazione delle performance individuali e collettive, gli esiti delle indagini di customer satisfaction, le valutazioni che i dirigenti hanno fatto dei propri collaboratori e le valutazioni che i collaboratori hanno fatto nei confronti dei propri dirigenti;
- il Presidente/Giunta approva la relazione sulla performance dell'ente entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello oggetto di valutazione e contiene i dati relativi al raggiungimento degli obiettivi e i dati aggregati relativi alla valutazione del personale.

4.2. Sistema di valutazione del Segretario generale

La misurazione e la valutazione della performance del Segretario generale viene effettuata dal Presidente/Sindaco e attiene alle funzioni attribuite e ai compiti svolti dal Segretario stesso, con particolare riferimento al positivo contributo fornito e alla collaborazione attiva, per quanto di competenza, nel perseguimento degli obiettivi propri dell'amministrazione.

In particolare sono oggetto di valutazione:

- le funzioni che la normativa assegna al Segretario generale³;
- la performance organizzativa, in cui assumono rilievo: il raggiungimento degli obiettivi inter-area, il rispetto dell'obiettivo specifico di ente sui tempi di pagamento, secondo quanto previsto dall'articolo 4-bis del DL 13/2023, convertito con legge 41/2023 e la media della performance organizzativa dei singoli dirigenti;

³ Collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti; partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e alle sedute deliberative del Presidente/Giunta, curandone la verbalizzazione; rogito dei contratti nei quali l'ente è parte e autentica delle scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'ente; sovrintendenza sulla gestione complessiva dell'ente e sullo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e coordinamento della relativa attività; responsabilità della proposta del piano della performance e degli atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale nell'ambito del PIAO; esercizio delle funzioni di controllo assegnate al Segretario direttamente dal DL 174/2012 (convertito con legge 213/2012); esercizio della funzione di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, ai sensi della legge 190/2012 e del d.lgs. 33/2013.

- il raggiungimento degli specifici obiettivi individuali;
- le competenze professionali e manageriali.

4.3. Sistema di valutazione dei funzionari titolari di elevata qualificazione e degli altri dipendenti

Il dirigente, subito dopo l'approvazione degli obiettivi nell'ambito del PIAO, assegna ai propri dipendenti, coerentemente con quelli che gli sono stati assegnati, gli obiettivi che gli stessi sono chiamati a raggiungere, completi di fasi, indicatori e target.

I dirigenti valutano sulla base dei seguenti fattori:

- la performance organizzativa di ente;
- il raggiungimento degli obiettivi individuali;
- i comportamenti organizzativi;
- le competenze professionali.

La valutazione del personale dipendente, anche ai fini della retribuzione del salario accessorio relativo all'istituto della produttività, è effettuata dai dirigenti e costituisce presupposto per la valutazione dei dirigenti stessi da parte dell'OIV/NdV.

I punteggi attribuiti in sede di valutazione rilevano ai fini dell'attribuzione dell'indennità di produttività, fermo restando quanto previsto dal CCNL in merito alla differenziazione del premio individuale e in base ai criteri di dettaglio stabiliti nel contratto collettivo integrativo a livello di ente relativamente alla performance organizzativa e alla performance individuale.

4.4. Sistema premiante

Il differenziale economico, già progressione economica orizzontale, relativamente ai dipendenti del comparto non dirigenziale, si consegue sulla base di quanto previsto dal CCNL, dei criteri per la definizione delle procedure stabiliti in sede di contrattazione integrativa e delle norme regolamentari attuative, per quanto di competenza dell'ente, tenendo conto delle valutazioni attribuite in base ai criteri del regolamento performance.

In seguito ai processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione, i risparmi conseguiti sulle spese correnti, che abbiano una caratteristica strutturale e permanente, possono in parte essere destinati, nell'anno immediatamente successivo, alla incentivazione del trattamento economico dei dirigenti, dei titolari di elevata qualificazione e dei dipendenti diretta-

mente coinvolti e incrementare le somme disponibili per la contrattazione integrativa.

5. Conclusioni

La revisione dei SMVP riveste particolare importanza in quanto la performance non può essere considerata come un semplice strumento per l'erogazione del salario accessorio, previsto nei CCNL, ma deve essere legata ai risultati generali dell'amministrazione al fine di accrescere il c.d. "valore pubblico", nella logica definita nella struttura del PIAO che lo lega alla gestione della "performance".

Nell'aggiornamento del sistema di valutazione (regolamento performance), nell'ambito della performance organizzativa, vanno messi in campo istituti che valorizzano particolarmente il lavoro di gruppo (obiettivi inter-area e obiettivi di miglioramento), la condivisione e circolarità delle informazioni e delle valutazioni (valutazione dal basso, omogeneizzazione delle valutazioni, differenziazione delle valutazioni), la partecipazione interna ed esterna (customer satisfaction) e la trasparenza; la sfida è che questi elementi contribuiscano a rafforzare la partecipazione collaborativa dei vari soggetti nel raggiungimento degli obiettivi, superando l'approccio formale e adempitivo.

Bibliografia

- ANCI (2024), *Rispetto dei tempi di pagamento: interventi organizzativi e modalità di misurazione e valutazione della performance*, Quaderno n. 49, maggio.
- Barbera C. (2023), *Misurazione e valutazione della performance pubblica*, Giappichelli, Torino.
- Carapella B. (2019), *Oltre la casa di vetro. Dal Performance Management alla democrazia del dare conto*, FrancoAngeli, Milano.
- Corte dei conti, *Deliberazione n. 62/2024 su segnalazioni inviate alla Corte dei conti dagli OIV e istituti di premialità riconosciuti al personale dipendente (2020-2022)*, 13/5.
- D'Adamo A., Lombardi C., Rosa A. (2019), *Manuale per la gestione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.
- Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida per il Sistema di misurazione e valutazione della performance*, dicembre 2017.
- Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida per la misurazione della performance individuale*, dicembre 2019.

- Giordano A. (2024), “La performance dei dipendenti pubblici tra merito e risultato”, *Rivista della Corte dei conti*, 77, 6, pp. 81-90.
- Ministro per la Pubblica amministrazione, *Direttiva su nuove indicazioni in materia di misurazione e valutazione della performance individuale*, 28/11/2023.
- Ministro per la Pubblica amministrazione, *Direttiva su valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*, 14/1/2025.
- Morigi P. (2021), *Il Piano della performance e la valutazione delle prestazioni negli Enti locali*, Maggioli, Rimini.
- Mussari R. (2022), *Performance e valore pubblico*, Wolters Kluwer, Milano.

Settima parte
PNRR e digitalizzazione

1. L'attuazione del PNRR nei Comuni di piccole e medie dimensioni. La (difficile) ricerca di un sistema efficiente di governance e controllo

di Giulio Massi*

1. Lo scenario

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ovvero il programma di investimenti e di riforme che il Governo italiano ha predisposto per fronteggiare la crisi prodotta dalla pandemia COVID-19, sta coinvolgendo in maniera massiccia le amministrazioni locali, chiamate a gestire una quota importante del complesso delle risorse, nel rispetto delle milestone e dei target associati ai progetti¹.

Secondo le stime attuali, i Comuni saranno chiamati a gestire circa 40 mld. di euro sui 222 mld. complessivi e la maggior parte degli enti “attuatori”, ovvero beneficiari dei finanziamenti PNRR, sono quelli più piccoli, ovvero con un numero di abitanti inferiore a 10mila².

La sfida della realizzazione del PNRR passa dunque per gli Enti locali medio-piccoli, ovvero quelle realtà che spesso già faticavano a garantire i propri servizi, gravate da molteplici incombenze e strutturali carenze di organico;

* Segretario comunale del Comune di Gualdo Cattaneo (PG).

¹ Il 18 febbraio 2021 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale UE il Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12/2/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza c.d. “Recovery Fund”. Sulla base di tale atto l'Italia ha presentato il 30/4/2021 il Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato dal Consiglio ECOFIN del 13/7/2021, basato su 6 “missioni” principali: digitalizzazione, transizione ecologica, cultura, inclusione e coesione e salute. Per approfondire: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>.

² Come riportato dal recente monitoraggio condotto dalla Ragioneria generale dello Stato, al mese di novembre 2022 i Comuni attuatori di almeno un investimento del PNRR sono 5.078 e anche i Comuni rimanenti sono comunque coinvolti in progetti legati al PNRR quali la digitalizzazione della PA o la semplificazione amministrativa. La maggior parte dei Comuni attuatori sono quelli più piccoli, con un numero di abitanti inferiore a 10mila.

per queste amministrazioni, ritrovarsi elevati al rango di “soggetti attuatori” comporta una serie di implicazioni dal fortissimo impatto organizzativo³.

In questo contesto, il Piano nazionale anticorruzione 2022⁴ ha evidenziato il rischio che l’ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità, dall’altra, possano andare a decremento degli strumenti di prevenzione della corruzione e della trasparenza, erodendo dalle fondamenta quel “valore pubblico” che il legislatore – in questa particolare fase storica – intende perseguire massimizzando l’uso delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni, al fine di raggiungere con rapidità gli obiettivi prefissati.

Da qui l’esigenza di un rafforzamento dell’integrità pubblica e della programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione, per evitare che i risultati attesi con l’attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi.

Il presente capitolo si prefigge lo scopo di fornire una risposta a queste problematiche, concentrandosi in particolare su alcune soluzioni attuabili nei Comuni di piccole e medie dimensioni, nel tentativo di temperare le esigenze di operatività e semplificazione proprie del PNRR, con i presidi e le formalità che caratterizzano il sistema dell’anticorruzione e dei controlli interni.

Durante l’indagine sono state analizzate alcune esperienze concrete, anche in forma associativa, realizzate in alcune amministrazioni locali facenti parte dell’Unione dei Comuni “Terre dell’olio e del sagrantino” (PG), alle quali lo scrivente ha preso parte in qualità di Segretario Comunale del Comune di Gualdo Cattaneo.

2. Il ruolo di “soggetto attuatore” del progetto PNRR: compiti e responsabilità delle amministrazioni locali

Nel sistema di governance individuato dal Governo italiano, i “Soggetti attuatori”, ai sensi dell’art. 1, comma 4, lett. o) del DL 77/2021, sono diretta-

³ Una volta ottenuti i finanziamenti, gli enti devono procedere all’attuazione degli interventi e alla loro rendicontazione; in tali fasi è necessario garantire il rispetto di una serie di principi e obblighi, che caratterizzano gli interventi finanziati dal PNRR: principio di non arrecare danno significativo all’ambiente (DNSH)”, contributo all’obiettivo climatico e digitale, obbligo di conseguimento di target e milestone e degli obiettivi finanziari, obbligo di assenza del c.d. “doppio finanziamento”. Inoltre gli interventi devono essere attuati nel rispetto del principio di “sana gestione finanziaria” in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e del recupero dei fondi indebitamente assegnati.

⁴ Il Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2022 è stato recentemente approvato con delibera ANAC 17.01.2023 n. 7.

mente responsabili dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dei singoli progetti, della regolarità delle procedure e delle spese rendicontate a valere sulle risorse del PNRR, nonché del monitoraggio circa il conseguimento dei valori definiti con gli indicatori associati ai propri progetti.

Nello svolgimento di tali incombenze, le amministrazioni locali sono tenute, in particolare, a:

- consentire la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di un'apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse PNRR;
- assicurare che tutti gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione degli interventi del PNRR siano sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla normativa nazionale applicabile⁵;
- rispettare gli obblighi connessi al monitoraggio dello stato di avanzamento fisico, finanziario e procedurale dell'intervento, nonché del conseguimento di eventuali milestone e target associati al progetto;
- effettuare la conservazione e la tenuta documentale di tutti gli atti e i documenti connessi all'attuazione dell'intervento e all'avanzamento relativo agli indicatori di output di particolare interesse per il PNRR eventualmente associati al progetto approvato, anche per il tramite del sistema informativo ReGIS;
- rispettare gli obblighi di informazione e comunicazione sul sostegno fornito dai fondi europei;
- adottare misure necessarie a prevenire, individuare e correggere le irregolarità, le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio del doppio finanziamento pubblico degli interventi;
- attivare le necessarie misure correttive volte a ripristinare la legittimità dell'azione amministrativa e delle spese riferibili all'attuazione dei progetti.

Come previsto dalla circolare MEF/RGS n. 30 dell'11 agosto 2022, i soggetti attuatori assumono inoltre i seguenti obblighi specifici in tema di controllo:

- di regolarità amministrativo-contabile delle spese esposte a rendicontazione;
- del rispetto delle condizionalità e di tutti gli ulteriori requisiti connessi alle misure (investimenti/riforme) PNRR, in particolare del principio *Do no significant harm* (DNSH), dei tagging ambientali e digitali nonché dei principi trasversali PNRR;

⁵ Come spiegato dalla circolare RGS n. 9 del 10/02/2022, i controlli di legalità e amministrativo-contabile devono essere svolti nel rispetto della legislazione nazionale applicabile, volta a garantire la regolarità delle procedure e delle spese sostenute prima delle fasi di rendicontazione all'amministrazione centrale titolare degli interventi, nonché la riferibilità delle spese stesse al progetto ammesso al finanziamento sul PNRR.

- dell’adozione di misure di prevenzione e contrasto di irregolarità gravi quali frode, conflitto di interessi, doppio finanziamento nonché verifiche dei dati previsti dalla normativa antiriciclaggio (“titolare effettivo”);
- di rendicontazione, sul sistema informativo ReGIS, delle spese sostenute ovvero dei costi maturati in caso di utilizzo di opzioni di semplificazione dei costi (OCS).

Per quanto concerne la trasparenza, il MEF ha previsto, per le amministrazioni centrali, obblighi di trasparenza e iniziative sul piano della comunicazione e informazione, mentre per i Comuni rimane la necessità di dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013.

Dal canto suo, il PNA 2022 consiglia ai soggetti attuatori di pubblicare dati ulteriori con la seguente modalità:

- individuare all’interno del proprio sito web una sezione, denominata “Attuazione misure PNRR”, articolata secondo le misure di competenza dell’amministrazione;
- pubblicare, per ognuna delle sotto-sezioni, gli atti legislativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l’attuazione della misura di riferimento;
- aggiornare tempestivamente le informazioni fornite in ciascuna sotto-sezione;
- inserire in “Amministrazione trasparente”, nella corrispondente sotto-sezione, link che rinviino alla sezione dedicata all’attuazione delle misure del PNRR.

Per quanto concerne i rapporti tra Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e le strutture/unità di missione per l’attuazione del PNRR, lo stesso PNA 2022 raccomanda alle amministrazioni di assicurare rapporti di collaborazione e un proficuo confronto, che potrà riguardare svariati aspetti, tra i quali:

- la mappatura dei processi;
- il monitoraggio degli interventi del PNRR;
- l’attuazione degli obblighi di trasparenza;
- la gestione dei flussi informativi (per esempio mediante la trasmissione di relazioni, report, atti e provvedimenti);
- verifica delle disfunzioni riscontrate nell’attività svolta dalle strutture/unità di missione;
- collaborazione da parte del RPCT nell’implementazione e aggiornamento della sezione “Amministrazione trasparente”, sotto-sezione “Attuazione misure PNRR”;
- definizione di un calendario di incontri periodici per la revisione e aggiornamento della mappatura dei processi a rischio e delle misure di prevenzione, nonché per verificare l’attuazione delle misure in materia di anticorruzione e trasparenza.

3. Il case study: il sistema di governance interna al Comune di Gualdo Cattaneo

In considerazione delle molteplici implicazioni e dei rischi che il ruolo di Soggetto attuatore comporta, la Giunta comunale del Comune di Gualdo Cattaneo (amministrazione locale della Provincia di Perugia, che conta circa 5.800 abitanti), ha adottato un sistema di governance interno, istituendo una cabina di regia per l'attuazione dei progetti PNRR, con funzioni di impulso, indirizzo e controllo sulla complessiva attività programmatica e attuativa svolta in materia di PNRR.

I lavori della cabina di regia sono coordinati dal Segretario comunale; ne fanno parte anche il Responsabile dell'area finanziaria (componente "stabile") e i responsabili di area interessati dagli interventi del PNRR; infine, partecipa alla stessa il Sindaco o l'assessore delegato, con funzioni di indirizzo e controllo politico.

In questa prima fase, la cabina di regia si è concentrata principalmente sulle seguenti attività:

- **effettuare una perimetrazione dei c.d. "progetti in essere"** confluiti nel PNRR⁶, verificando che gli stessi garantiscano le condizionalità del PNRR e adottando i dovuti adeguamenti contabili e contrattuali, laddove necessari;
- **verificare l'eventuale necessità di aggiornamento** dei documenti programmatici dell'ente e di adeguamento dei quadri economici in conseguenza del fenomeno del c.d. "caro materiali", nonché la sostenibilità dei flussi di cassa e degli oneri correnti, a regime, necessari alla gestione e manutenzione degli investimenti che si prevede di realizzare;
- **verificare il rispetto dei principi e condizionalità** relative agli interventi finanziati da risorse PNRR/PNC da inserire negli atti (bandi, avvisi, contratti);
- **monitorare il rispetto delle milestone e dei target**, anche attraverso il corretto utilizzo del portale ReGIS;
- **rendicontare** periodicamente all'amministrazione lo stato di avanzamento degli interventi, evidenziando in modo tempestivo eventuali scostamenti e proponendo misure per superare le situazioni di criticità;
- **sovrintendere alla corretta redazione e archiviazione** degli atti collegati all'attuazione degli interventi;

⁶ L'art. 17, paragrafo 2, del Regolamento UE 2021/241 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilisce, tra l'altro, che "sono ammissibili le misure avviate a decorrere dal 1° febbraio 2020 a condizione che soddisfino i requisiti di cui al presente Regolamento". I progetti in essere devono soddisfare tutte le condizionalità del PNRR.

- predisporre un **sistema di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile**, anche al fine della prevenzione di fenomeni corruttivi, di conflitti di interesse e di doppio finanziamento.

In particolare, per quanto riguarda l'aspetto dei controlli interni ex art. 147-bis comma 2 d.lgs. 267/2000, per i soli provvedimenti relativi al PNRR, sono state introdotte le seguenti misure organizzative:

- su proposta del RUP viene esercitato il controllo di regolarità amministrativa da parte del Segretario comunale/RPCT contestualmente all'adozione della determina a contrarre, della determina di aggiudicazione ovvero di altro provvedimento afferente agli affidamenti in ambito PNRR;
- a tal proposito, il modello di rilevazione utilizzato ordinariamente per il controllo sugli atti è stato implementato mediante l'inserimento di voci specifiche inerenti il PNRR;
- nel caso in cui, per ragioni di urgenza, non sia possibile realizzare il controllo "contestuale", il RUP trasmette la determina di aggiudicazione adottata al Segretario comunale con la massima tempestività, e comunque (salvo casi di forza maggiore) prima della stipula del contratto;
- le dichiarazioni attestanti l'assenza di conflitto di interessi da parte del personale interno e esterno, negli affidamenti del PNRR (così come nelle aree di rischio individuate nel PTPCT 2022/2024) vengono acquisite sistematicamente e archiviate tramite apposito registro, condiviso con il RPCT.

Inoltre, è stato predisposto un file attraverso il quale vengono condivise, tramite apposita cartella in rete, le informazioni più importanti riferite ai lavori pubblici; tale documento consente al RPCT di svolgere anche un monitoraggio costante e capillare sull'attuazione delle misure di prevenzione in materia di appalti e conflitto d'interesse⁷.

Un sistema di governance e controllo così strutturato, in amministrazioni di modeste dimensioni e con organici ridotti (non più di 30 unità), per poter funzionare senza appesantire l'azione amministrativa, richiede un forte investimento a livello di formazione del personale, coinvolgendo non solo i responsabili ma anche il restante personale interessato dai processi legati al PNRR.

È in quest'ottica che l'Unione dei Comuni "Terre dell'olio e del sagrantino" ha organizzato numerosi incontri formativi in favore del personale degli enti associati, in attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nei PTPCT 2021/2023 e 2022/2024.

I percorsi formativi hanno riguardato un numero consistente di dipendenti appartenenti a tutti gli otto Comuni associati e hanno affrontato anche

⁷ Alcuni dei documenti citati sono rinvenibili al seguente link: <https://www.comune.gualdocattaneo.pg.it/pagine/attuazione-misure-pnrr>.

materie trasversali (come la privacy, il personale, la trasparenza ecc.), che hanno arricchito la capacità formativa dei discenti e la loro competenza, gettando al contempo le basi culturali per la concreta attuazione delle misure di prevenzione della corruzione.

4. Conclusioni: l'evoluzione del modello di governance in vista dei futuri scenari

Il sistema di governance interno per l'attuazione del PNRR sperimentato nel Comune di Gualdo Cattaneo, in questa prima fase, si è mosso lungo due direttrici principali, ovvero l'esigenza di formare una struttura operativa di raccordo tra la parte politica e la parte tecnica, da un lato, e la necessità di rafforzare i presidi della legalità e dell'anticorruzione, dall'altro lato.

I risultati conseguiti al momento possono essere valutati in termini positivi, soprattutto per quanto riguarda la comunicazione interna; altro fattore da sottolineare è il miglioramento della qualità dei documenti programmatici e degli atti sottoposti ai controlli interni.

Le prime applicazioni operative inducono a ritenere che il punto di forza del sistema è, probabilmente, proprio quello di saper sfruttare un apparente motivo di debolezza, ovvero l'esiguo numero dei soggetti coinvolti (non più di 5/6 persone), che possono interagire tra di loro con facilità e adottare soluzioni condivise con relativa rapidità.

Per poter operare in maniera efficace e armonica, è necessario che tutti i soggetti coinvolti dispongano di adeguate conoscenze formative e che le stesse vengano arricchite attraverso un percorso di costante aggiornamento professionale, come è accaduto in questi ultimi anni grazie ai cicli formativi organizzati dall'Unione dei Comuni "Terre dell'olio e del sagrantino".

Per il prossimo futuro, con l'avvio dei cantieri e dei progetti di digitalizzazione, un ruolo sempre più importante verrà assunto dal controllo di gestione: in fase di attuazione dei progetti sarà infatti fondamentale verificare la corretta allocazione in bilancio delle risorse messe a disposizione, adempiere correttamente agli obblighi in materia di antiriciclaggio e monitorare costantemente lo stato di avanzamento fisico, finanziario e procedurale degli interventi, rilevando l'eventuale scostamento tra obiettivi e risultati e adottando tempestivi correttivi, laddove necessario.

In quest'ottica, sarà compito della cabina di regia, con il supporto dell'Organismo indipendente di valutazione, sviluppare un nuovo e articolato sistema di controllo di gestione, caratterizzato da un'analisi sistemica dei processi e da una circolarità dei flussi informativi, per rendere l'aggiornamento

sulla realizzazione degli interventi maggiormente accessibile e tempestivo, per tutti i soggetti interni ma anche per i portatori di interesse.

A tal fine, uno degli obiettivi che ci si propone di conseguire entro l'anno 2023 è quello di realizzare, con la collaborazione del RTD presso l'Unione dei Comuni, una piattaforma digitale per l'aggiornamento dei dati relativi agli interventi del PNRR, sulla scorta del file già utilizzato per il monitoraggio delle opere.

Un'altra finalità importante sarà quella di raccordare le attività attuative del PNRR con il ciclo della performance, mediante il collegamento degli obiettivi con il rispetto delle milestone e dei target associati ai progetti, nonché all'osservanza degli obblighi di trasparenza.

In conclusione, non sembra azzardato affermare che qualora l'esperienza del sistema di governance riuscirà a dare buona prova di sé anche nella difficile fase di attuazione e rendicontazione dei progetti, lo stesso potrà rappresentare la base di partenza per una gestione integrata e coordinata delle future sfide amministrative dei piccoli Comuni come Gualdo Cattaneo, guardando anche oltre i confini e l'orizzonte temporale del PNRR.

Bibliografi

ANAC – Autorità nazionale anticorruzione, “Piano nazionale anticorruzione 2022”, delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, pubblicato avviso nella *Gazzetta ufficiale*, serie generale n. 24, 30/1/2023.

ANAC – Autorità nazionale anticorruzione, *Atti dell'ottava edizione della giornata dei responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza: “Valore pubblico, PNRR e PNA 2022”*, Roma 14/12/2022, <https://www.anticorruzione.it/-/pnrr-e-rischio-criminalit%C3%A0-scatta-il-piano-nazionale-anticorruzione-di-anac>.

IFEL Fondazione ANCI, Servizio Orientamento PNRR per i Comuni, https://pnrrcomuni.fondazioneifel.it/bandi_public/Servizio/.

Mancini C. (2022), “PNRR, controlli potenziati sull'allocazione in bilancio delle risorse degli enti territoriali”, *Il Sole 24 Ore – NT+ Enti locali & Edilizia*, 26/10.

Masini E. (2022), “Progetti non nativi PNRR, ricognizione obbligatoria per la corretta rendicontazione”, *Il Sole 24 Ore – NT+ Enti locali & Edilizia*, 28/9.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, “Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori”, circolare n. 30 dell'11/8/2022.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, “Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR”, circolare n. 29 del 26/7/2022.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato, “Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – Trasmissione delle istruzioni tecniche

per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR”), circolare n. 9 del 10/2/2022.

Ricciardi R., Manca M.C. (2021), “La governance del PNRR è un esempio per tutti gli Enti locali”, *Il Sole 24 Ore – NT+ Enti locali & Edilizia*, 30/7.

Sigaudò M., Cavallo L. (2022), *PNRR e controllo di gestione*, <https://studiosigaudò.com/pnrr-controllo-di-gestione/>.

Trovati G. (2022), “PNRR, controlli a tappeto su tutti i progetti”, *Il Sole 24 Ore*, 12/8.

Università Tor Vergata, Fondazione Promo PA (2022), “Circa l’80% dei Comuni attuatori del PNRR è di piccole dimensioni”, in *Osservatorio sul Recovery plan*, <https://www.osservatoriorecovery.it/circa-l80-dei-comuni-attuatori-del-pnrr-e-di-piccole-dimensioni/>, 7/11.

2. La spinta del PNRR per la creazione di valore pubblico nei Comuni di piccole dimensioni attraverso digitalizzazione e partecipazione, quale beneficio in ottica anticorruzione e trasparenza

di Federica Baldini*

1. Lo scenario

La riforma della pubblica amministrazione prevista dalle misure PNRR ha come obiettivo, tra gli altri, quello di migliorare la capacità amministrativa a livello centrale e locale, incentivare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative. Si basa su una forte espansione dei servizi digitali, soprattutto negli ambiti dell'identità e dell'autenticazione. L'obiettivo perseguito è una marcata sburocratizzazione necessaria per ridurre i costi e i tempi che gravano su imprese e cittadini. La riforma interviene sulle leggi in materia di pubbliche amministrazioni e di contratti pubblici, sulle norme che sono di ostacolo alla concorrenza, e sulle regole che hanno facilitato frodi o episodi corruttivi¹.

Se è vero che gli Enti locali di piccole dimensioni si trovano spesso a gestire la macchina amministrativa in condizioni di scarsità di risorse, è altrettanto vero che per utilizzare al meglio le risorse disponibili è necessario fare un salto organizzativo e gestionale che, come indicato dai piani PNRR, passa necessariamente per la transizione digitale e l'adeguamento delle competenze del personale alle nuove tecnologie. Questo perché in tempi di risorse economiche scarse e di esigenze sociali crescenti, una PA crea valore pubblico quando riesce a utilizzare le risorse a disposizione in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze del contesto sociale (utenti, cittadini, stakeholder in generale). È in questo scenario che si inserisce la “Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo – M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”, che ha come obiettivo

* Responsabile Area Economico-finanziaria e Responsabile per la transizione digitale presso il Comune di Collazzone (PG).

¹ Piano nazionale di ripresa e resilienza: premessa di Mario Draghi, Presidente del Consiglio dei ministri dal 13 febbraio 2021 al 25 ottobre 2022, p. 4.

quello di promuovere e sostenere la transizione digitale, sia nel settore privato sia nella pubblica amministrazione².

Il presente contributo si prefigge lo scopo di tracciare i passaggi, sia normativi che gestionali, ma anche progettuali, che supportano la creazione di valore pubblico negli Enti locali di piccole dimensioni passando attraverso due leve fondamentali, ovvero la digitalizzazione e la partecipazione, come parte di un processo di trasformazione della pubblica amministrazione, per dare piena attuazione al quel concetto di “valore pubblico” richiamato nel PIAO³, che non è altro che un “obiettivo di qualità” che mette in risalto la necessità che la pubblica amministrazione diriga la sua azione verso la creazione di “valore” per la collettività soddisfacendo i suoi bisogni⁴.

La digitalizzazione, infatti, rappresenta uno strumento imprescindibile per la creazione di valore pubblico negli Enti locali, contribuendo a maggiore trasparenza, efficienza e partecipazione civica. Alla luce della normativa anticorruzione, le tecnologie digitali assumono allora un ruolo chiave nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni corruttivi, garantendo maggiore accountability e tracciabilità dei processi amministrativi.

2. Il quadro normativo di riferimento

Negli ultimi anni, il legislatore italiano ha promosso una serie di norme volte a rafforzare la trasparenza e la digitalizzazione nella pubblica amministrazione, tra cui:

- **d.lgs. 33/2013** (decreto Trasparenza) – Impone obblighi di pubblicazione e accessibilità dei dati della PA;
- **d.lgs. 82/2005** (Codice dell'amministrazione digitale) – Regola la digitalizzazione dei processi amministrativi e i diritti digitali dei cittadini;
- **legge 190/2012** (legge anticorruzione) – Introduce il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT);

² Regolamento (UE) 2021/241 secondo il quale si deve investire almeno il 20% della spesa complessiva per investimenti e riforme per la transizione digitale. La transizione digitale deve servire a migliorare la pubblica amministrazione e i servizi digitali pubblici e contribuire ad aumentare le competenze digitali dei cittadini e lavoratori in modo che abbiano accesso e sappiano utilizzare meglio strumenti e servizi digitali.

³ Piano integrato di attività e organizzazione, introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 6 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, in legge 6/8/2021, n. 113.

⁴ C. D'Aries (2022), “Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) quale occasione per una programmazione-gestione-controllo di ‘qualità’ della PA”, *Finanza e tributi locali*, 9-10, p. 52.

- **Piano nazionale anticorruzione (PNA)** – Documento periodico ANAC che fornisce linee guida per la prevenzione della corruzione nelle PA;
- **Piano nazionale per l'informatica** – è uno strumento essenziale per promuovere la trasformazione digitale del Paese e, in particolare, quella della pubblica amministrazione italiana, attraverso la declinazione della strategia in materia di digitalizzazione in indicazioni operative, quali obiettivi e risultati attesi, riconducibili all'azione amministrativa delle PA.

Tra i fattori più rilevanti si possono annoverare:

- la trasformazione digitale in atto a livello globale, che sta cambiando radicalmente il modo in cui le persone interagiscono con il mondo che le circonda, anche in ambito pubblico;
- la necessità di migliorare l'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione, anche al fine di ridurre i costi e migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese;
- la necessità di garantire la sicurezza e la resilienza dei sistemi informatici della pubblica amministrazione, in un contesto di crescenti cyberminacce.

In base a questi fattori, il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione si pone come obiettivo generale quello di “rendere la pubblica amministrazione italiana più efficiente, efficace, accessibile e sicura, attraverso l'utilizzo delle tecnologie digitali”.

Ma non solo, con l'introduzione del PIAO si è voluto garantire la massima semplificazione, sostenere una visione integrata e complessiva dei diversi assi di programmazione, garantire la qualità e la trasparenza dei servizi per cittadini e imprese e la progressiva reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, nel rispetto del d.lgs. 150/2009 e della legge 190/2012⁵. Questa esigenza di semplificazione procedimentale è finalizzata anche a consentire l'adeguamento degli apparati amministrativi alle esigenze di attuazione del PNRR. Difatti le disposizioni di attuazione dell'articolo 6 del DL 80/2021 integrano espressamente una delle misure di riforma del PNRR⁶.

⁵ <https://www.forumpa.it/riforma-pa/piao-cose-il-piano-integrato-di-attivita-e-organizzazione-e-cosa-cambia-per-le-pubbliche-amministrazioni/>.

⁶ Nell'ambito della Milestone M1C1-56 Riforma 1.9 – Riforma della pubblica amministrazione, da realizzarsi entro il 30 giugno 2022, “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”, il cosiddetto “decreto Reclutamento” convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con il quale viene stabilito che le amministrazioni con più di 50 dipendenti (esclusi gli istituti scolastici) debbano riunire in quest'unico atto tutta la programmazione, finora inserita in piani differenti, e relativa a:

3. Integrare la logica del procedimento con quella per processo

Com'è noto, sia la letteratura manageriale sia l'evoluzione del quadro normativo promuovono il cambiamento in direzione dell'organizzazione per "processi"; da diversi anni per la definizione delle misure di contrasto alla corruzione nelle amministrazioni è prevista la mappatura dei processi svolti, che viene utilizzata anche ai fini del Piano della performance come pure per rappresentare all'esterno e all'interno il complesso delle attività svolte. Nel linguaggio e nella cultura della nostra PA si parla oramai con una certa frequenza di processi di servizio diretti agli utenti, di processi trasversali, processi interni e via dicendo; come notazione culturale, è interessante anche osservare che il concetto di processo sta progressivamente integrando (ma non sostituendo), un principio forte della cultura della PA italiana, quello di "procedimento", tipico del diritto amministrativo.

È opportuno infine osservare che questo progressivo spostamento verso le logiche di processo non sarebbe stato possibile se non fossero disponibili le soluzioni offerte dalle tecnologie digitali, che si sono rivelate determinanti e stanno a loro volta determinando importanti cambiamenti negli stili di leadership, nelle competenze necessarie e nei profili motivazionali dei collaboratori.

4. Case study: effetti positivi dell'integrazione digitale dei processi nel Comune di Collazzone

Nel 2021 la situazione del Comune di Collazzone, un borgo di 3.400 abitanti incastonato tra le colline della media valle del Tevere (Provincia di Perugia), è la stessa di centinaia di Comuni italiani di piccole dimensioni, alle prese con numerosi adempimenti, pochi dipendenti, arretratezza digitale, in poche parole l'esempio di pubblica amministrazione italiana che l'Europa vede arrancare sotto il peso amministrativo, poco digitalizzata e a basso livello di efficienza, il target da raggiungere con gli interventi del Next Generation Program⁷, per ridare slancio a un Paese, l'Italia, la cui economia non riesce a tenere il passo con gli altri Paesi avanzati europei, con crescenti squilibri sociali e ambientali, e un andamento della produttività, molto più lento

gestione delle risorse umane, organizzazione dei dipendenti nei vari uffici, formazione e modalità di prevenzione della corruzione.

⁷ <https://www.unioneuropea.it/next-generation-eu-che-cose-e-quali-sono-i-suoi-obiettivi/>.

in Italia che nel resto d'Europa⁸. Tra le cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale. Questo ritardo è dovuto sia alla mancanza di infrastrutture adeguate, sia alla struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese, che sono state spesso lente nell'adottare nuove tecnologie e muoversi verso produzioni a più alto valore aggiunto.

La scarsa familiarità con le tecnologie digitali caratterizza anche il settore pubblico. Prima dello scoppio della pandemia, il 98,9% dei dipendenti dell'amministrazione pubblica in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile. Anche durante la pandemia, a fronte di un potenziale di tale modalità di lavoro nei servizi pubblici pari a circa il 53%, l'utilizzo effettivo è stato del 30%.

Questi ritardi sono in parte legati al calo degli investimenti pubblici e privati, che ha rallentato i necessari processi di modernizzazione della pubblica amministrazione, delle infrastrutture e delle filiere produttive. Nel ventennio 1999-2019 gli investimenti totali in Italia sono cresciuti del 66% a fronte del 118% nella zona euro. In particolare, mentre la quota di investimenti privati è aumentata, quella degli investimenti pubblici è diminuita, passando dal 14,6% degli investimenti totali nel 1999 al 12,7% nel 2019⁹.

Anticipando i fondi del pacchetto PA digitale, la prima misura messa in atto dal Comune di Collazzone e ritenuta di cruciale importanza è stata la digitalizzazione di tutti i processi amministrativi dell'ente, che nonostante la presenza di un gestionale integrato vedeva nel 2021 le diverse procedure agire separatamente e generare documenti cartacei, che necessitavano di una conservazione cartacea del documento originale. Questo generava tutta una serie di problematiche come l'archiviazione fisica e il necessario spazio, la presenza in sede sia per poter rispondere a una richiesta di accesso agli atti, sia per poter procedere alla firma da parte del dirigente, portando a tempi di lavorazione molto lunghi, che mal si conciliavano con i tempi previsti dalla normativa sia in tema di accesso agli atti ai sensi della legge 241/90, di accesso civico e generalizzato, che con i tempi di pagamento previsti dalla

⁸ Dal 1999 al 2019, il PIL per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2%, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2% e del 21,3%. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 6,2% tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo – cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, pp. 2-3.

⁹ Un altro fattore che limita il potenziale di crescita dell'Italia è la relativa lentezza nella realizzazione di alcune riforme strutturali, come quella della giustizia, e le barriere di accesso al mercato che restano elevate in diversi settori, in particolare le professioni regolamentate. Tutto ciò ha un impatto negativo sugli investimenti e sulla produttività – cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, p. 3.

normativa vigente per le fatture, nonché con gli strumenti di conciliazione vita-lavoro come lo smart working.

Su input del responsabile per la transizione digitale in attuazione di una delle misure previste nel Piano triennale per l'informatica, il sistema è stato allora ripensato e riprogettato con la partecipazione di tutti gli attori coinvolti – amministratori, Segretario comunale, DPO, funzionari, istruttori – per permettere la completa dematerializzazione del documento. Sono stati mappati tutti i processi, definiti i ruoli, stabiliti i livelli di autorizzazione, garantendo in ogni fase la tracciabilità dell'atto.

A oggi tutti gli atti del Comune vengono gestiti in modalità digitale integrata, dalla fase istruttoria alla sua pubblicazione, vengono conservati in modalità digitale e i tempi per arrivare dalla fase istruttoria alla pubblicazione si sono più che dimezzati. Ma l'impatto più rilevante si è riscontrato nella soddisfazione dei bisogni verso l'esterno, ovvero cittadini e fornitori. Nei confronti dei primi le richieste di accesso agli atti, oggi monitorate con un task apposito, vengono evase nel 98% dei casi entro i termini, mentre in precedenza questa percentuale non superava il 50%, a causa delle difficoltà logistiche e di reperimento dei documenti richiesti. Per quanto attiene il ciclo di liquidazione delle fatture, a oggi completamente digitalizzato, dall'ingresso in contabilità della fattura, alla sua verifica e successiva liquidazione ed emissione del mandato, l'indice di tempestività dei pagamenti, rilevato dal MEF in Piattaforma crediti commerciali è passato da un tempo medio ponderato di pagamento di 40 gg nel 2021, quindi con un ritardo di circa 10 gg. rispetto a un tempo medio ponderato di pagamento massimo di 30 gg. previsto con decreto legislativo n. 231 del 2002, a un tempo medio ponderato di pagamento di 20,79 gg con un anticipo di 9,21 gg. rispetto al target.

Il Comune ha poi aderito a tutti i bandi proposti dal Dipartimento per la Trasformazione digitale attraverso il portale PA digitale 2026, migliorando in maniera considerevole l'infrastruttura digitale dell'ente e contribuendo al raggiungimento delle milestone relative alla Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo – M1C1 dei piani PNRR:

- **1.2 Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud:** consente di migliorare l'efficienza operativa dei sistemi ICT, significative riduzioni di costi, di rendere più semplice ed economico l'aggiornamento dei software, di migliorare sicurezza e protezione dei dati e velocizzare l'erogazione dei servizi a cittadini e imprese¹⁰;
- **1.4.1 esperienza del cittadino nei servizi pubblici:** aiuta a migliorare l'esperienza offerta dai servizi pubblici digitali rivolti ai cittadini attra-

¹⁰ <https://www.agid.gov.it/it/infrastrutture/cloud>.

verso realizzati in base a un approccio centrato sull'utente, partendo dal nuovo design dei siti internet istituzionali degli enti;

- **1.4.3 adozione pagoPA e app IO:** offrono al cittadino un'esperienza di pagamento affidabile, efficiente e personalizzata, consente alle pubbliche amministrazioni di gestire gli incassi in modo centralizzato ed efficiente, offrendo sistemi automatici di rendicontazione e riconciliazione con un significativo risparmio in termini di risorse, tempi e costi¹¹;
- **1.4.4 – SPID CIE:** sono gli strumenti di identificazione per accedere ai servizi online della PA e ai servizi dei privati aderenti¹², che si attiva una sola volta ed è sempre valida. Semplice, veloce e sicuro, l'accesso ai servizi pubblici online è possibile con il Sistema pubblico di identità digitale (SPID) e la Carta d'identità elettronica (CIE);
- **1.4.5 – notifiche digitali:** è la piattaforma che rende più veloce, economico e sicuro l'invio e la ricezione delle notifiche a valore legale, semplificando il processo per tutti¹³;
- **1.3.1 – PDND:** abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi degli enti e dei gestori di servizi pubblici, rendendo concreto il principio "once-only". Gli aderenti alla piattaforma possono comunicare tra loro in modo semplice, veloce e sicuro, senza dover più chiedere ai cittadini informazioni già in possesso di altri enti¹⁴;
- **1.4.4 – ANPR ANSC:** prevede la realizzazione dell'adeguamento e dell'evoluzione delle caratteristiche tecniche della piattaforma di funzionamento dell'ANPR (Anagrafe nazionale della popolazione residente) per l'erogazione dei servizi resi disponibili ai Comuni per l'utilizzo dell'Archivio nazionale informatizzato dei registri dello stato civile (ANSC), con l'obiettivo di garantire il miglioramento dei processi di erogazione dei servizi di e-government, la diffusione dei servizi digitali e il rafforzamento della comunicazione a distanza fra PA e cittadino¹⁵.

Questi risultati, che di fatto migliorano in maniera considerevole l'esperienza con la Pubblica amministrazione da parte dei cittadini e di coloro che vi interagiscono per fini commerciali, sono stati raggiunti a parità di risorse umane, combinando in maniera efficace la riorganizzazione dei processi con la digitalizzazione degli stessi.

¹¹ <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-pagopa/>.

¹² <https://innovazione.gov.it/progetti/identita-digitale-spide-cie>.

¹³ <https://notifichedigitali.pagopa.it/it/>.

¹⁴ <https://www.pagopa.it/it/prodotti-e-servizi/piattaforma-digitale-nazionale-dati/>.

¹⁵ Avviso pubblico Misura 1.4.4 "Estensione dell'utilizzo dell'anagrafe nazionale digitale (ANPR) – Adesione allo stato civile digitale (ANSC)".

Questo dimostra, seppur (o a maggior ragione) nel contesto ridotto di un ente di piccole dimensioni, come la digitalizzazione unita a un ripensamento dei processi e delle procedure, possa supportare in maniera efficace il “cambiamento” ed essere una leva per creare “valore positivo”, rafforzando la capacità amministrativa dell’ente a parità di risorse, migliorando l’esperienza del cittadino che vede soddisfatte le sue esigenze in tempi congrui e con accesso semplificato mediante l’utilizzo dei canali digitali in maniera preponderante rispetto a quelli fisici che diventano residuali, riducendo sensibilmente i costi diretti e di tempo legati all’accesso tradizionale. L’opportunità offerta dal PNRR deve essere colta non solo per digitalizzare, ma per trasformare radicalmente il modo in cui i Comuni erogano i loro servizi, creando una pubblica amministrazione più efficiente, trasparente e orientata al cittadino.

5. Il valore dei dati e della trasparenza: in quale modo la digitalizzazione facilita l’anticorruzione nella PA

La digitalizzazione e semplificazione dei processi verso i cittadini si inserisce in un quadro ben più ampio di digitalizzazione dell’intera infrastruttura gestionale della pubblica amministrazione, da un lato la digitalizzazione dei contratti pubblici poiché “una lotta efficace alla corruzione passa anche per la digitalizzazione dei contratti pubblici”¹⁶ con il passaggio dai bandi di gara cartacei a quelli organizzati esclusivamente sulle piattaforme informatiche con l’avvio della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, e dall’altro con il monitoraggio dei flussi finanziari tramite il sistema SIOPE+ gestito da MEF e Banca d’Italia.

La Banca dati nazionale dei contratti pubblici è la nuova piattaforma gestita da ANAC che abilita la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, in conformità a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36). È costituita da una serie di servizi accessibili dalle Piattaforme digitali di approvvigionamento (PAD) esclusivamente in interoperabilità attraverso la Piattaforma digitale nazionale dei dati (PDND) che, in adempimento alle previsioni del Codice dei contratti pubblici, consentono la realizzazione dell’ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (art. 22) e abilitano:

- l’accesso alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNcp, art. 23);
- l’accesso al Fascicolo virtuale dell’operatore economico (FVOE, art. 24);
- la pubblicità legale degli atti (art. 27).

¹⁶ <https://www.anticorruzione.it/-/the-national-database-of-public-procurement>.

Con questo sistema ANAC si è dotata di uno strumento con l'intento di vigilare sulle fasi di approvvigionamento della pubblica amministrazione per prevenire e contrastare la corruzione, ma anche capace di stimolare processi concorrenziali nelle gare per far sì che i soldi pubblici vengano spesi bene per le generazioni future, garantendo trasparenza ed efficienza, promuovendo un modello di sviluppo in cui sia le imprese che le pubbliche amministrazioni crescano insieme per offrire i migliori servizi ai cittadini, affinché l'Italia possa finalmente fare un balzo in avanti così come ci viene richiesto dall'Europa. Con questa piattaforma vengono raccolte tutte le informazioni sulla spesa pubblica che avviene attraverso contratti e quindi questo la rende controllabile, e controllabile anche dai cittadini perché ANAC con un apposito cruscotto sul proprio sito ha aperto la verificabilità dei dati ai cittadini.

SIOPE+, invece, è un'infrastruttura introdotta nel 2018 per gestire lo scambio telematico di ordini d'incasso e pagamento tra le amministrazioni pubbliche e le banche tesoriere, è sviluppato e gestito dalla Banca d'Italia ed è uno strumento a servizio del monitoraggio dei flussi finanziari delle pubbliche amministrazioni.

Le amministrazioni pubbliche sono tenute a ordinare incassi e pagamenti al proprio tesoriere utilizzando esclusivamente ordinativi informatici emessi secondo lo standard definito dall'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e trasmessi attraverso SIOPE+ in base alle modalità (regole di colloquio) stabilite da Banca d'Italia e Ragioneria generale dello Stato (RGS).

SIOPE+, raccogliendo informazioni direttamente dai documenti contabili con il massimo livello di dettaglio, risponde principalmente all'esigenza di migliorare la qualità e la tempestività dei dati utili al monitoraggio della spesa pubblica e, in particolare, alla rilevazione dei tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese fornitrici.

I dati di SIOPE sono open, qualsiasi cittadino può accedere alla piattaforma e scaricare i dati di qualsiasi ente, prendendo così visione degli effettivi movimenti relativi a incassi e pagamenti del proprio ente o di qualsiasi altra pubblica amministrazione. Pertanto, ogni cittadino può monitorare cosa sta facendo o ha fatto l'amministrazione, verificando la Banca dati dei contratti pubblici e monitorando con SIOPE le entrate e le uscite, realizzando di fatto il concetto di monitoraggio civico.

6. Il contributo della partecipazione

Perché si ritiene utile affiancare un percorso di bilancio partecipativo alle misure PNRR della PA digitale al fine di creare valore pubblico?

L'introduzione del concetto di valore pubblico previsto dal PIAO ha consolidato una tendenza, già emersa da tempo e coerente con l'impostazione europea, di misurare e valutare l'operato delle amministrazioni pubbliche in base ai risultati finali e agli impatti delle politiche sui cittadini anziché in base agli atti amministrativi prodotti.

Tale nuovo paradigma si ripercuote anche sui bisogni di conoscenza della cittadinanza focalizzati sempre più sugli effetti e gli impatti delle scelte amministrative degli enti, sulla qualità della propria vita e sul benessere sociale, ambientale ed economico. Peraltro, la conoscenza degli effetti delle scelte di politica pubblica concorre pienamente all'attuazione del principio democratico inserito tra i principi cardine della trasparenza previsti dal d.lgs n. 33/2013 (art. 1 c. 2).

Come ampiamente illustrato, la reingegnerizzazione dei processi in ottica digitale determina il duplice effetto di migliorare la capacità amministrativa dell'ente e semplificare l'esperienza del cittadino che si rivolge all'ente per ottenere dei servizi, e questo è un primo passo di razionalizzazione, ma è necessario promuovere un nuovo modello di trasparenza incentrato sul valore pubblico e sulla partecipazione della società civile. La crescente consapevolezza dei corpi sociali e dei cittadini dell'importanza di far sentire la propria voce sulle scelte amministrative e di politica pubblica che incidono sul benessere sociale, ambientale ed economico e sulla qualità della vita porta con sé un nuovo bisogno di conoscenza e trasparenza focalizzato sui dati reali e fruibili, che misurino il valore pubblico effettivamente prodotto.

L'attuale configurazione della trasparenza del nostro Paese, prevalentemente focalizzata sugli atti amministrativi, ma non sui risultati prodotti dagli stessi, non risponde adeguatamente a questa esigenza. I dati e le informazioni oggetto di pubblicazione sono spesso incomprensibili ai non addetti ai lavori, non sono elaborati in modo da facilitarne la consultazione, non riguardano gli effetti delle scelte amministrative e delle politiche effettuate da amministrazioni e organismi pubblici.

Da qui la necessità di promuovere una "trasparenza attiva partecipata" capace di:

- **aumentare la consapevolezza**, cioè diffondere informazioni pratiche sui servizi pubblici disponibili, sugli stanziamenti di bilancio e sui dati sulle prestazioni;

- **condividere il potere**, coinvolgendo il pubblico nella progettazione, nella definizione delle priorità e nel monitoraggio dei servizi pubblici;
- **attivare il monitoraggio civico** come strumento di prevenzione della corruzione.

Perché, utilizzando le parole di Deidda Gagliardo, “la sfida sarà vinta quando il valore pubblico sarà creato con la partecipazione dei cittadini ai processi di programmazione, monitoraggio e valutazione, sarà osservato con i loro occhi e raccontato con le loro parole”¹⁷.

7. Conclusioni

Oggi la pubblica amministrazione si trova ad affrontare sfide e pressioni senza precedenti che rendono non solo opportuna, ma necessaria una sua profonda trasformazione che non sia solo una trasformazione normativa. In primo luogo, la rivoluzione digitale sta cambiando radicalmente il modo in cui cittadini e imprese si aspettano di interagire con lo Stato, in tutte le sue espressioni. In un mondo sempre più connesso e abituato a servizi online efficienti, personalizzati e a portata di click, la PA non può più permettersi di operare con le logiche analogiche e burocratiche del passato.

Infine, i cittadini sono sempre più esigenti e critici verso la qualità dei servizi pubblici, pretendono – a ragione direi – un’amministrazione più trasparente, partecipativa, orientata al risultato e attenta ai bisogni individuali. Digitalizzazione e automazione dei processi sono imperativi per rendere l’azione amministrativa più snella, veloce ed economica. Ma non solo, è altresì importante ricucire il dialogo costruttivo con i cittadini, perché la trasparenza, facilitata dai mezzi digitali, non sia solo un meccanismo di verifica *ex post* di quanto deciso “ai piani alti”, ma sia un processo partecipato e ben comunicato per innescare il circolo virtuoso del monitoraggio civico.

Questo perché essere parte di un’istituzione pubblica oggi significa molto più che gestire processi o organizzare attività. Significa rappresentare un’idea, un valore, una direzione.

Da ciò deriva che la trasformazione digitale da sola non basta. Per ripensare davvero la PA occorre mettere il cittadino al centro e l’innovazione come prerogativa. Non si tratta solo di cambiare tecnologie e processi, ma l’intera filosofia operativa delle amministrazioni pubbliche, grandi o piccole

¹⁷ <https://antonionaddeo.blog/2024/01/20/>: concetti ripresi dall’intervista di Antonio Naddeo, presidente ARAN, al prof. Deidda Gagliardo, prorettore vicario dell’Università degli Studi di Ferrara, esperto in pubblica amministrazione.

che siano. Ripensare davvero la PA significa rimettere in discussione la sua ragion d'essere, la sua organizzazione, le sue modalità di lavoro e di interazione con i cittadini. Significa farne un'istituzione agile, aperta, tecnologicamente avanzata, capace di adattarsi continuamente alle esigenze di una società in rapida evoluzione¹⁸.

¹⁸ Intervento di Antonio Naddeo al Convegno “Costruire il futuro della nuova pubblica amministrazione”.

Ottava parte
La responsabilità degli enti

1. Responsabilità da reato degli enti collettivi: l'interesse e il vantaggio nella violazione della normativa antinfortunistica

di Matteo Manuali*

1. Premessa

L'art. 5 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, da ora indicato anche come “decreto”, dispone che: “1. L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). 2. L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi”.

L'interesse e il vantaggio costituiscono, pertanto, criteri di imputazione oggettiva di determinati reati (i cc.dd. “reati presupposto”) all'ente cui appartengono i soggetti che li hanno commessi, il quale, in presenza di una specifica colpa di organizzazione – ovvero per non essersi organizzato in modo da evitare o ridurre il rischio della commissione dei reati medesimi – è chiamato a rispondere, in via autonoma, dell'illecito “amministrativo” previsto dal decreto.

La funzione dei criteri ascrittivi contemplati dal comma 1 dell'art. 5, evidentemente, è quella di limitare il paradigma dell'immedesimazione organica, considerando analiticamente e selezionando i comportamenti tenuti dalle persone che operano all'interno dell'ente per evitare che possano essere attribuite allo stesso condotte che esorbitano radicalmente dalla sua sfera d'azione, condotte, cioè, che all'ente proprio non appartengono¹.

* Ispettore del Lavoro della Direzione territoriale del lavoro Umbria.

¹ R. Blaiotta (2020), “Sicurezza del lavoro e responsabilità dell'ente. Alla ricerca di una dogmatica”, *Sistema Penale*, 5, p. 10.

Alla medesima logica risponde anche la disposizione di cui al comma 2 dello stesso articolo. Infatti, sul punto, la dottrina ha osservato che “[q]uando il reo abbia agito soggettivamente nell’interesse esclusivo proprio o di terzi [...] il fatto, pur tornando oggettivamente e “in modo fortuito” a vantaggio dell’ente, non è a esso imputabile, evidentemente perché in tal caso si verifica una sorta di “rottura del rapporto di immedesimazione organica” tra l’ente stesso e la persona fisica autrice del reato”².

In altre parole, i meccanismi imputativi di cui al citato art. 5 – unitamente alla sopra richiamata colpa di organizzazione, concetto non univoco³ emergente dagli artt. 6 e 7 del decreto – sono finalizzati a evitare che la responsabilità amministrativa da reato degli enti si risolva in una forma di responsabilità oggettiva, il che costituzionalmente sarebbe inammissibile, almeno laddove tale responsabilità fosse ritenuta – come in effetti viene sostenuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina prevalenti – di natura penale o, comunque, “parapenale”⁴.

Per completezza, circa la natura di detta responsabilità, merita infatti rilevare che: “L’invito a “prendere sul serio, in quanto espressione della volontà del legislatore”, la scelta dell’etichetta amministrativa per questo modello di responsabilità degli enti non può [...] essere accolta. Al contrario [...] l’interprete non deve ritenersi condizionato dalla presa di posizione “autentica” assunta dal legislatore, poiché il testo normativo considerato nella sua interezza è sintomatico di ben altra realtà e, precisamente, di un sistema sanzionatorio rispondente a regole sostanziali e processuali che di amministrativo presentano ben poco”⁵.

Ciò premesso, indipendentemente dal significato da attribuire ai concetti di interesse e di vantaggio, i criteri ascrivibili in parola sono stati pensati

² D. Guidi (2015), “La problematica compatibilità tra i criteri generali di ascrizione della responsabilità agli enti e l’art. 25 septies d.lgs. n. 231/2001”, in G. Casaroli, F. Giunta, R. Guerrini, A. Melchionda (a cura di), *La tutela penale della sicurezza del lavoro. Luci e ombre del diritto vivente*, ETS, Pisa, p. 127. In senso conforme, Cass. pen. sez. VI, 2 ottobre 2006, n. 32627.

³ Sui possibili modi di interpretare il concetto di colpa di organizzazione si rinvia a: C. Piergallini (2023), “L’uso obliquo della colpa di organizzazione: ripensamenti e regressioni”, *Cassazione penale*, 10, pp. 3342-3368 e M. Paone (2020), “Contestazione dell’illecito amministrativo: controlli giurisdizionali e oneri motivazionali”, *Giurisprudenza Processo Penale*, 8, pp. 1090-1093.

⁴ Per la disamina delle varie tesi sulla natura della responsabilità amministrativa degli enti – anche in virtù dei numerosi richiami bibliografici – si rinvia ad A.M. Maugeri (2022), *La funzione rieducativa della sanzione nel sistema della responsabilità amministrativa da reato degli enti ex d.lgs. n. 231/2001*, Giappichelli, Torino, pp. 47-59.

⁵ G. Amarelli (2006), “Profili pratici della questione sulla natura giuridica della responsabilità degli enti”, *Rivista Italiana di Diritto Penale e Procedura Penale*, nuova serie, 44, p. 167.

per reati di tipo doloso, ovvero gli unici contemplati nella versione originaria del decreto.

In proposito, alcune problematiche di ordine interpretativo, apparentemente insormontabili, sono nate con l'inserimento nel catalogo dei reati presupposto dei reati colposi di cui agli artt. 25-septies rubricato "Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro" e 25-undecies rubricato "Reati ambientali", rispettivamente introdotti nel decreto dalla legge 3 agosto 2007, n. 123, e dal decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121⁶.

Infatti, con particolare riguardo ai reati di cui all'art. 25-septies del decreto – i più problematici dal punto di vista dogmatico, poiché reati colposi di evento e non di mera condotta – da un lato, non è possibile neppure immaginare che un fatto colposo – per definizione non voluto dal suo autore – possa essere commesso nell'interesse di qualcuno, mentre dall'altro, l'evento mortale o gravemente lesivo a carico di un lavoratore non rappresenta mai un vantaggio per l'ente, comportando, invece, conseguenze negative quali, per esempio, l'obbligo di risarcimento dei danni, il danno di immagine, la paralisi della produzione per esigenze di indagine e la perdita dell'investimento in formazione del lavoratore, magari specializzato, che subisce l'infortunio⁷.

Tanto premesso, lo scopo del presente contributo è quello di approfondire la tematica dei criteri di imputazione oggettiva con particolare riferimento ai reati di omicidio colposo e di lesioni colpose gravi o gravissime derivanti dalla violazione della normativa antinfortunistica.

2. Vantaggio e interesse in generale

2.1. Considerazioni preliminari

Il corretto inquadramento delle problematiche correlate all'interazione funzionale tra gli artt. 5 e 25-septies del decreto presuppone una preliminare ricognizione del significato da attribuire alla locuzione "L'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio". Infatti, per comprendere se i criteri ascrittivi in questione siano o meno compatibili, sotto il

⁶ Ancorché già l'art. 11, comma 1, della legge delega – segnatamente la legge 29 settembre 2000, n. 300 – quale criterio direttivo per la redazione del decreto avesse individuato la necessità di prevedere la responsabilità dell'ente in relazione alla commissione, tra gli altri, anche dei reati previsti dagli artt. 589 e 590 cp e di determinati reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio.

⁷ D. Guidi, *op. cit.*, pp. 123-124.

profilo strutturale e logico-concettuale, con i reati colposi di evento, occorre prima stabilire come vada interpretata tale controversa formula normativa con riferimento ai reati dolosi.

Al riguardo, va operata anzitutto una netta distinzione tra le interpretazioni in chiave “unitaria” e le interpretazioni in chiave “alternativa” di questi concetti.

2.2. Le interpretazioni in chiave “unitaria”

Secondo una prima impostazione teorica – da taluno definita “monistica” – largamente prevalente in seno alla dottrina – almeno negli anni immediatamente successivi all’entrata in vigore del decreto – i due termini sarebbero da riferire a un unico concetto di fondo, rappresentando una sorta di endiadi che addita un criterio unitario, essenzialmente riducibile a un interesse dell’ente inteso in senso oggettivo. In quest’ottica il criterio dell’interesse sarebbe l’unico parametro effettivamente rilevante per l’ascrizione del reato-presupposto all’ente, mentre il vantaggio costituirebbe piuttosto una mera eventualità dal cui accertamento non si può automaticamente desumere una responsabilità della *societas* e che assolverebbe una funzione quasi esclusivamente strumentale rispetto all’interesse. La tesi in commento viene sostenuta sulla base della lettura congiunta di due disposizioni fondamentali del decreto ovvero quella di cui all’art. 5, comma 2, per la quale “l’ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell’interesse esclusivo proprio o di terzi” e quella di cui all’art. 12, comma 1, lett. a), che prevede una consistente riduzione della sanzione applicabile quando “l’autore del reato ha commesso il fatto nel prevalente interesse proprio o di terzi e l’ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato vantaggio minimo”. In altri termini, l’irrelevanza del vantaggio – quale criterio ascrittivo – deriverebbe proprio da un’interpretazione logico-sistematica del decreto, in quanto il reato non è mai riferibile all’ente se manca in capo a esso il requisito dell’interesse, a prescindere dalla sussistenza o meno del vantaggio e dall’entità di quest’ultimo; viceversa, se il vantaggio manca o si verifica in misura minima l’ente è comunque responsabile qualora ricorra un suo interesse, anche laddove quest’ultimo sia nettamente subalterno rispetto a quello concorrente della persona fisica o di terzi⁸.

Tanto premesso, all’interno della teoria “monistica” si registra poi un’ulteriore diversificazione di opinioni in relazione al significato specifico da attribuire al criterio dell’interesse.

⁸ Ivi, pp. 126-127.

In base a un primo punto di vista, l'interesse va interpretato come una qualità intrinseca della condotta – a prescindere da qualsivoglia analisi psicologica – che caratterizza oggettivamente la condotta medesima denotandone l'attitudine a produrre un beneficio per l'ente all'esito di un giudizio *ex ante* di prognosi postuma. Al riguardo, si è proposto di utilizzare, come parametri di riscontro di tale attitudine, gli elementi strutturali del tentativo, cioè l'idoneità e l'univocità di cui all'art. 56 cp, con la precisazione che, trattandosi di termini di relazione che vanno posti in collegamento con altri referenti concettuali, l'anzidetta valutazione inerente all'attitudine intrinseca della condotta deve sempre essere rapportata a un certo risultato (il vantaggio conseguito) ovvero all'intenzione di conseguire un tale risultato. Invece, secondo una diversa ricostruzione – che sposta l'attenzione dalla condotta del soggetto agente-persona fisica al contesto in cui tale condotta si colloca – il criterio dell'interesse esprime la necessità che il reato venga realizzato nell'ambito di attività di per sé lecite compiute nell'espletamento delle attività istituzionali proprie dell'ente di riferimento, a prescindere dalle finalità particolari perseguite dal reo o dai concreti vantaggi che la persona giuridica abbia eventualmente tratto dall'accaduto⁹.

La differenza tra le due ricostruzioni appena descritte non è di poco conto. Nel primo caso, infatti, l'interesse viene interpretato come collegamento, seppur labile, tra la singola condotta inosservante di regole cautelari posta in essere dalla persona fisica e le ricadute in favore dell'ente, anche solo potenziali. Alla luce della seconda opzione interpretativa, invece, il criterio in esame perde ogni specificità relazionale risultando sufficiente ai fini della configurazione dello stesso che la condotta del reo risulti contestualizzata nella prospettiva oggettivistico-funzionale dell'espletamento delle funzioni e delle attività conformi agli scopi imprenditoriali dell'ente di appartenenza, indipendentemente da ogni valutazione in termini di risultato concreto in capo all'ente o di oggettiva idoneità della condotta medesima rispetto a tale risultato¹⁰.

È interessante rilevare, infine, che l'adesione all'orientamento “monistico” non implica, come sulle prime si sarebbe indotti a pensare, un atteggiamento di disinteresse nei confronti della corretta messa a fuoco del requisito del vantaggio. Al contrario, in seno all'orientamento in esame prevale l'idea che quest'ultimo requisito, pur rivestendo un ruolo marginale e secondario rispetto all'interesse, non sia del tutto superfluo, ma possa essere valorizzato in sede interpretativa. Invero, in quest'ottica, per alcuni, la particolare formulazione della norma di riferimento imporrebbe di interpretare il criterio

⁹ Ivi, pp. 130-131.

¹⁰ Ivi, pp. 131-132.

dell'interesse in chiave oggettivistica, in quanto la “o” che nell'art. 5, comma 1, del decreto separa i sintagmi “nel suo interesse” e “a suo vantaggio”, non svolgerebbe una funzione grammaticale radicalmente disgiuntiva, ma sostanzialmente specificativa. Invece, per altri, il riferimento normativo al vantaggio determinerebbe un'inversione dell'onere della prova ingenerando una presunzione secondo cui, a fronte dell'acclarato conseguimento di un'utilità da parte dell'ente, risulterebbe dimostrato anche che il reo abbia agito nell'interesse dell'ente medesimo¹¹.

2.3. Le interpretazioni in chiave “alternativa”

In base a una diversa tesi – definita “dualistica” – pacificamente condivisa in giurisprudenza, l'interesse e il vantaggio, lungi dall'essere usati dal legislatore come sinonimi, rappresenterebbero criteri alternativi e concettualmente distinti.

Ciò è stato statuito dalle sezioni unite della Corte di cassazione¹² nei seguenti termini: “Secondo l'impostazione prevalente, ispirata anche dalla relazione governativa al decreto legislativo, i due criteri d'imputazione dell'interesse e del vantaggio si pongono in rapporto di alternatività, come confermato dalla congiunzione disgiuntiva “o” presente nel testo della disposizione. Si ritiene che il criterio dell'interesse esprima una valutazione teleologica del reato, apprezzabile *ex ante*, al momento della commissione del fatto, e secondo un metro di giudizio marcatamente soggettivo; e che il criterio del vantaggio abbia una connotazione essenzialmente oggettiva, come tale valutabile *ex post*, sulla base degli effetti concretamente derivati dalla realizzazione dell'illecito”.

Quindi, in sintesi, la tesi “dualistica” accolta dalle sezioni unite – che per quanto costa è stata seguita pedissequamente da tutta la giurisprudenza di legittimità successiva – si fonda sia sull'attribuzione di un valore disgiuntivo (e non meramente specificativo, come invece sostiene parte della dottrina) alla congiunzione “o” di cui all'art. 5, comma 1, cit., sia sul dato “storico” emergente dalla Relazione ministeriale al decreto secondo cui “il richiamo all'interesse dell'ente caratterizza in senso marcatamente soggettivo la condotta delittuosa della persona fisica e che “si accontenta” di una verifica *ex ante*; viceversa, il vantaggio, che può essere tratto dall'ente anche quando la persona fisica non abbia agito nel suo interesse, richiede sempre una verifica *ex post*”. Da ciò consegue che – per la Corte – ben possa rilevare il vantaggio *ex se*. Ciò a dispetto della posizione diffusa in letteratura (e alle volte, più

¹¹ Ivi, pp. 132-133.

¹² Cass., sez. unite, 18/9/2014, n. 38343.

o meno apertamente, recepita dalla giurisprudenza) secondo cui l'interesse, anche concorrente o minimo, rappresenta criterio imprescindibile¹³.

Inoltre, merita rilevare che sebbene nel diritto vivente¹⁴ l'interesse di cui all'art. 5 del decreto venga inteso in senso marcatamente soggettivo, precedentemente la stessa Cassazione con una sentenza che, peraltro, viene richiamata dalle suddette sezioni unite a sostegno della tesi "dualistica", aveva affermato quanto segue: "Appare [...] corretto attribuire alla nozione di interesse accolta nel primo comma dell'art. 5 una dimensione non propriamente od esclusivamente soggettiva, che determinerebbe una deriva "psicologica" nell'accertamento della fattispecie che invero non trova effettiva giustificazione nel dato normativo. È infatti evidente come la legge non richieda necessariamente che l'autore del reato abbia voluto perseguire l'interesse dell'ente perché sia configurabile la responsabilità di quest'ultimo, né è richiesto che lo stesso sia stato anche solo consapevole di realizzare tale interesse attraverso la propria condotta. Per converso, la stessa previsione contenuta nell'art. 8 lett. a) del decreto – per cui la responsabilità dell'ente sussiste anche quando l'autore del reato non è identificato o non è imputabile – e l'introduzione negli ultimi anni di ipotesi di responsabilità dell'ente per reati di natura colposa, sembrano negare una prospettiva di tal genere"¹⁵.

3. Vantaggio e interesse nei reati di cui all'art. 25-septies

3.1. Gli adattamenti ipotizzati

Come sopra anticipato, i criteri di imputazione oggettiva di cui all'art. 5, comma 1, sono strutturalmente incompatibili rispetto ai reati colposi di cui all'art. 25-septies, poiché gli stessi sono riferiti "esplicitamente dalla legge [...] al reato nella sua interezza, comprensivo, in quanto tale, di tutti gli elementi costitutivi che lo caratterizzano e, dunque, in questo caso, anche dell'evento naturalistico (morte o lesioni personali del lavoratore)"¹⁶.

¹³ F. Consorte (2021), "Responsabilità degli enti e vantaggio 'apprezzabile'", *Giurisprudenza Italiana*, 12, p. 2754.

¹⁴ Da ultimo si veda Cass. pen. sez. IV, sent. (data ud. 9/1/2024), 17/1/2024, n. 1971, che – come molte altre sentenze in materia – ripropone pedissequamente le indicazioni della citata sentenza delle sezioni unite del 2014.

¹⁵ Cass. pen. sez. V, sent. (ud. 28/11/2013), 4/3/2014, n. 10265.

¹⁶ G. De Simone (2012), "La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica e criteri (oggettivi) d'imputazione", *Diritto Penale Contemporaneo*, p. 43, reperibile su <https://archivio.dpc.dirittopenaleuomo.org/>.

Per evitare un'impossibilità applicativa, in dottrina e in giurisprudenza si è assistito a una multiforme declinazione dei criteri in esame.

Lasciando da parte le tesi minoritarie di quanti hanno sostenuto l'inapplicabilità dell'art. 5 ai reati presupposto di natura colposa, in dottrina e in giurisprudenza possono essere fondamentalmente distinti tre orientamenti di segno "conservativo".

Un primo indirizzo, di matrice dottrinale, propone un'interpretazione oggettivo-funzionale del binomio interesse/vantaggio, che viene inteso come inerenza del reato alla sfera delle attività che delineano la soggettività dell'ente. Secondo tale ricostruzione, il binomio in esame sarebbe integrato sulla base della mera localizzazione del reato colposo nel contesto dell'attività sociale, nell'espletamento delle attività istituzionali, anche in difetto di un vero e proprio interesse o vantaggio¹⁷.

A ogni buon conto, tale indirizzo non può essere condiviso poiché approda ad automatismi ascrivitivi, in contrasto con l'intento del legislatore di arginare gli effetti estensivi della responsabilità collettiva conseguenti all'applicazione incondizionata della teoria dell'immedesimazione organica.

Un secondo indirizzo, anch'esso di origine dottrinale, propone un'interpretazione logico-sistematica del concetto di interesse/vantaggio, volta a valorizzare l'idea che il fondamento della responsabilità dell'ente, nel nostro ordinamento, sia da ricercare in un colposo modo di essere organizzato. Si tratta quindi di valutare se la colpa del singolo discenda dalla mancanza di un'adeguata organizzazione prevenzionistica, se cioè l'organizzazione dell'ente, predisposta dal vertice dello stesso, abbia lasciato varchi oggettivi utilizzati poi dal singolo in modo colposo. Si orienta nella stessa direzione l'opinione secondo cui il criterio oggettivo di cui all'art. 5 andrebbe letto e interpretato in stretta correlazione con i criteri soggettivi di cui all'art. 6, nel senso che l'interesse o il vantaggio previsti dal primo possano essere configurati in relazione alla mancata attuazione, prima della commissione del fatto, di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, in modo tale che nell'interesse o a vantaggio dell'ente sarebbe in sostanza l'inosservanza di quelli che sono i precetti cautelari accessori e prodromici, aventi a oggetto un dovere di organizzarsi in modo da realizzare le condizioni concrete di efficacia di precetti propriamente cautelari rispetto agli eventi dannosi di natura infortunistica¹⁸.

¹⁷ A. Gargani (2002), "Profili della responsabilità collettiva da reato colposo", *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, 1-2, pp. 54-55.

¹⁸ Ivi, pp. 55-56.

A ben vedere, neanche tale soluzione appare appagante poiché tende a confondere il piano dei criteri di imputazione degli effetti del reato presupposto con quello della colpa di organizzazione.

Il terzo indirizzo, maggioritario in giurisprudenza e in dottrina, ormai assunto a diritto vivente, ha avuto origine e si è sviluppato nell'ambito del settore della tutela della sicurezza e salute del lavoro, per poi irradiarsi anche nel settore ambientale. Ci si riferisce al criterio della c.d. "discriminante economica". Una volta collegati alla condotta inosservante in sé, a prescindere dall'evento lesivo, l'interesse e il vantaggio vengono identificati nel risparmio di spesa collegato alla mancata predisposizione del presidio di sicurezza oppure nell'incremento economico conseguente all'aumento della produttività non rallentata dall'osservanza della norma cautelare o ancora nell'eliminazione dei tempi morti necessari per la installazione e manutenzione di impianti idonei ad assicurare determinati standard di sicurezza. In relazione ai reati colposi, quindi, i concetti di interesse e di vantaggio vengono riferiti non già all'evento delittuoso, bensì alla condotta che si ponga in contrasto con le regole cautelari a tutela della salute e dell'incolumità dei lavoratori¹⁹.

L'indirizzo in parola trova il suo più autorevole riferimento nella già citata sentenza della Corte di cassazione resa a sezioni unite, la quale in relazione all'art. 5 ha affermato che: "Il problema prospettato deve essere allora risolto nella sede propria, che è quella interpretativa. I risultati assurdi, incompatibili con la volontà di un legislatore razionale, cui condurrebbe l'interpretazione letterale della norma accredita senza difficoltà l'unica alternativa, possibile lettura: i concetti di interesse e vantaggio, nei reati colposi d'evento, vanno di necessità riferiti alla condotta e non all'esito antigiusuridico. Tale soluzione non determina alcuna difficoltà di carattere logico: è ben possibile che una condotta caratterizzata dalla violazione della disciplina cautelare e quindi colposa sia posta in essere nell'interesse dell'ente o determini comunque il conseguimento di un vantaggio. Il processo in esame ne costituisce una conferma. D'altra parte, tale soluzione interpretativa, oltre a essere logicamente obbligata e priva di risvolti intollerabili dal sistema, non ha nulla di realmente creativo, ma si limita ad adattare l'originario criterio d'imputazione al mutato quadro di riferimento, senza che i criteri d'ascrizione ne siano alterati. L'adeguamento riguarda solo l'oggetto della valutazione che, coglie non più l'evento bensì solo la condotta, in conformità alla diversa conformazione dell'illecito; e senza, quindi, alcun vulnus ai principi costituzionali dell'ordinamento penale. Tale soluzione non presenta incongruenze: è ben possibile che l'agente violi consapevolmente la cautela, o addirittura preveda l'evento

¹⁹ Ivi, pp. 50-54.

che ne può derivare, pur senza volerlo, per corrispondere a istanze funzionali a strategie dell'ente. A maggior ragione vi è perfetta compatibilità tra inosservanza della prescrizione cautelare ed esito vantaggioso per l'ente"²⁰.

A ben vedere, tale ultima soluzione, pur "eccede[ndo] i limiti di un'interpretazione estensiva per trasmodare in una vera e propria analogia in *ma-lam partem*"²¹, si pone come l'unico adattamento possibile. Ciò, peraltro, era stato preconizzato da autorevole dottrina che già nel 2002 scriveva: "La formula dell'agire "nell'interesse" o "a vantaggio" ben si attaglia a forme aggressive di criminalità dolosa [...]. Ove mai la responsabilità dell'ente venisse estesa a reati colposi, il criterio dell'interesse o vantaggio dovrebbe (e potrebbe) essere ragionevolmente interpretato come riferito non già a eventi illeciti non voluti, bensì alla condotta che la persona fisica abbia tenuto nello svolgimento della sua attività per l'ente"²².

Merita infine evidenziare che, in relazione ai reati colposi, quello del vantaggio deve essere considerato quale "criterio caratteristico" in virtù della sua compatibilità tanto con la violazione consapevole quanto con la violazione inconsapevole della regola cautelare", sebbene non manchi chi ritenga invece preminente, anche con riferimento ai reati in questione, il criterio dell'interesse"²³.

3.2. La sistematicità delle violazioni

Una volta chiarito che i criteri ascrittivi dell'interesse e del vantaggio, con riferimento ai reati di cui all'art. 25-septies del decreto, vanno riferiti alla condotta e non all'evento, si rende necessario verificare come debbano atteggiarsi gli stessi criteri rispetto alle violazioni in materia prevenzionistica.

Sul punto, con la celebre sentenza relativa al Consorzio Melinda, che esprime un principio condiviso in molte altre sentenze, la Corte di cassazione ha stabilito quanto segue: "In tema di responsabilità degli enti derivante

²⁰ In proposito si rileva che già la Commissione di riforma del decreto (la c.d. "Commissione Greco" istituita presso il Ministero della Giustizia nel 2007) si era posta la questione della compatibilità di tale coefficiente di imputazione con i delitti colposi, proponendo una modifica dell'art. 5 che prevedesse, in relazione a tali delitti, la riferibilità dei criteri dell'interesse e del vantaggio non già al reato (e quindi all'evento lesivo) bensì alle condotte costitutive del reato (e, cioè, alla violazione di regole cautelari).

²¹ D. Guidi, *op. cit.*, p. 148.

²² D. Pulitanò (2002), "La responsabilità 'da reato' degli enti: i criteri di imputazione", *Rivista Italiana di Diritto Penale e Procedura Penale*, nuova serie, 45, p. 426.

²³ F. Consorte, *op. cit.*, pp. 2754-2755 (si veda, in particolare, la nota n. 14).

da reati colposi di evento in violazione della normativa antinfortunistica, i criteri di imputazione oggettiva rappresentati dall'interesse e dal vantaggio, da riferire entrambi alla condotta del soggetto agente e non all'evento, ricorrono, rispettivamente, il primo, quando l'autore del reato abbia violato la normativa cautelare con il consapevole intento di conseguire un risparmio di spesa per l'ente, indipendentemente dal suo effettivo raggiungimento, e, il secondo, qualora l'autore del reato abbia violato sistematicamente le norme antinfortunistiche, ricavandone oggettivamente un qualche vantaggio per l'ente, sotto forma di risparmio di spesa o di massimizzazione della produzione, indipendentemente dalla volontà di ottenere il vantaggio"²⁴.

Quindi, per l'orientamento in questione, il requisito della sistematicità delle violazioni in materia antinfortunistica è richiesto solo in relazione al criterio del vantaggio e non anche a quello dell'interesse, poiché in quest'ultimo caso, come ha recentemente ribadito la stessa Corte, "l'interesse, quale criterio di imputazione oggettiva della responsabilità, può sussistere anche in relazione a una trasgressione isolata dovuta a un'iniziativa estemporanea, senza la necessità di provare la natura sistematica delle violazioni antinfortunistiche, allorché altre evidenze fattuali dimostrino il collegamento finalistico tra la violazione e l'interesse dell'ente"²⁵.

Il motivo di tale differenziazione è stato spiegato dalla dottrina nei seguenti termini: "La giurisprudenza di legittimità che impone, ai fini della responsabilità dell'ente, la violazione sistematica delle norme antinfortunistiche, effettua una netta distinzione tra i concetti di interesse e di vantaggio [...]. Il concetto di 'sistematicità' nasce [...] per scongiurare una lettura della norma di cui all'art. 25 septies per la quale l'affermazione della responsabilità dell'ente consegue indefettibilmente una volta dimostrati il reato presupposto e il rapporto di immedesimazione organica dell'agente. La sistematicità della violazione funge quindi da criterio moderatore [...]. È corretto però precisare che le pronunce [...] che introducono il concetto di 'sistematicità delle violazioni', ovvero quelle che escludono la responsabilità dell'ente nel caso in cui il vantaggio sia soltanto fortuito, si riferiscono a ipotesi in cui era stato indagato solo il vantaggio e non anche l'interesse. Del resto, nei casi in cui si accerti che la condotta fosse finalizzata al risparmio o alla massimizza-

²⁴ Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 23/05/2018), 9/8/2018, n. 38363. In senso conforme – tra le altre – Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 17/12/2015), 21/1/2016, n. 2544; Cass. pen. sez. V, sent. (ud. 26/5/2017), 19/9/2017, n. 42778; Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 21/11/2019), 9/12/2019 e Cass. pen. sez. III, sent. (ud. 12/7/2023), 26/9/2023, n. 39129.

²⁵ Cass. pen. sez. III, sent. (ud. 19/12/2023), 31/1/2024, n. 4210. In senso conforme – tra le altre – Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 24/3/2021), 31/3/2021, n. 12149 e Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 3/3/2021), 8/6/2021, n. 22256.

zione dei profitti, non vi è il rischio di alcun automatismo e quindi non è necessario alcun correttivo: l'interesse dell'ente è quello perseguito dall'autore del reato perciò nessuna conseguenza fortuita viene rimproverata all'ente"²⁶.

Ciò posto, il concetto di sistematicità delle violazioni, che per il consolidato indirizzo giurisprudenziale di cui sopra deve connotare necessariamente il criterio del vantaggio, non appare per nulla chiaro.

Invero, sul punto, la stessa Corte di cassazione ha precisato quanto segue: "Il carattere della sistematicità, peraltro, presenta in sé innegabili connotati di genericità: la ripetizione di più condotte, poste in essere in violazione di regole cautelari, potrebbe non essere ancora espressiva di un modo di essere dell'organizzazione e, quindi, di una sistematicità nell'atteggiamento antidoveroso. D'altro canto, l'innegabile quoziente di genericità del concetto non consente neppure di stabilire, in termini sufficientemente precisi, quali comportamenti rilevino a tal fine (identici; analoghi; diversi, ma pur sempre consistenti in violazioni delle regole anti infortunistiche)"²⁷.

Tale critica è stata ulteriormente sviluppata dalla dottrina nei seguenti termini: "Si apre qui un'ulteriore questione da non sottovalutare, legata alla genericità del concetto di 'sistematicità delle violazioni' [...] che in questo contesto porta con sé interrogativi in merito a quali violazioni potranno e dovranno essere selezionate per valutare se vantaggio vi è stato e il 'quantum' dello stesso. In altri termini, il dubbio (alimentato dalla confusione tra prassi tenuta dall'individuo e organizzazione d'impresa) è se a rilevare dovranno essere solo e tutte quelle violazioni causalmente rilevanti per il singolo evento, ovvero anche quelle 'analoghe', magari espressione di una generale insensibilità per la sicurezza dei lavoratori e per 'quel tipo' di rischio, ma 'slegate' dall'evento *hic et nunc*. Pur se la prima parrebbe strada obbligata, non mancano ragioni per credere che in giurisprudenza si possa concedere spazio anche alla seconda"²⁸.

Per completezza, tuttavia, va rilevato che non mancano le pronunce secondo cui il criterio ascrittivo del vantaggio può configurarsi in violazioni isolate – e quindi non sistematiche – della normativa prevenzionistica. In proposito la Cassazione ha chiarito quanto segue: "Sembra ragionevole affermare che il criterio di imputazione del 'vantaggio' può sussistere anche in relazione a una singola condotta, quando il 'vantaggio' è oggettivamente

²⁶ R. Lugli (2021), "Non è necessaria la 'sistematica violazione' delle norme in materia di sicurezza per configurare la responsabilità dell'ente", *Giurisprudenza Penale*, 1, pp. 5-6, reperibile su <https://www.giurisprudenzapenale.com>.

²⁷ Cass. pen. sez. IV, sent. (data ud. 17/11/2020), 5/2/2021, n. 4480. Nello stesso senso, Cass. pen., sez. IV, sent. 26/10/2020 (ud. 22/9/2020) n. 29584.

²⁸ F. Consorte, *op. cit.*, p. 2760.

apprezzabile ed eziologicamente collegato a questa, e la medesima integra la realizzazione di una delle fattispecie di reato previste dal d.lgs. n. 231 del 2001 ed è riferibile a una persona agente per conto dell'ente a norma dell'art. 5 del medesimo d.lgs. Invero, si può rilevare che: a) il “vantaggio” deve discendere dalla commissione del reato, in quanto, a norma dell'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 231 del 2001, “[l]’ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio”, ovviamente se rientranti nell’elenco di quelli specificamente previsti come idonei a fondare la responsabilità amministrativa di cui al d.lgs. cit.; b) la responsabilità dell’ente è ricollegata al singolo reato, come si desume dal dato testuale di numerose disposizioni del sistema di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, quali, per esempio, l’art. 6, comma 1, e l’art. 7, comma 1; c) non vi sono preclusioni normative od ontologiche di carattere generale alla possibilità di individuare un “vantaggio” per l’ente che derivi da un singolo reato tra quelli espressamente previsti dal d.lgs. n. 231 del 2001, sempre che lo stesso sia oggettivamente apprezzabile”²⁹.

Tale insegnamento, peraltro, è stato accolto anche da alcuni giudici di merito. In proposito, merita richiamare la sentenza secondo cui “La giurisprudenza di legittimità ha affermato che, mentre il vantaggio è il tornaconto obiettivo che deriva all’ente dalla condotta posta in essere, l’interesse attiene al profilo soggettivo e consiste nella proiezione finalistica volta a far conseguire all’ente un profitto indipendentemente dall’effettiva realizzazione dello stesso [...]. In ambo i casi, non è necessaria una reiterazione delle condotte, potendo sia l’interesse [...] sia il vantaggio [...] derivare da un’unica ed estemporanea azione od omissione. Sul piano dei contenuti, il vantaggio conseguito [...] o mirato [...] può essere integrato anche dalla mera riduzione dei tempi di lavorazione”³⁰.

3.3. L’oggetto dell’interesse e del vantaggio

La Corte di cassazione, nelle numerose sentenze pronunciate in tema di responsabilità amministrativa da reato degli enti, ha attribuito una connotazione sostanzialmente economica ai criteri ascrittivi oggetto del presente contributo.

Una ricognizione sul tipo di utilità economica cui deve tendere l’interesse o in cui deve concretizzarsi il vantaggio è stata effettuata dalla stessa Corte nei seguenti termini: “La casistica ha offerto [...] alla giurisprudenza di le-

²⁹ Cass. pen., sez. III, sent. (data ud. 24/3/2022), 26/5/2022, n. 20559. Nello stesso senso la già citata Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 3/3/2021), 8/6/2021, n. 22256.

³⁰ Tribunale Udine, sent. 23/9/2022, n. 1525.

gittimità l'occasione per calibrare, di volta in volta, il significato dei due concetti alternativamente espressivi del criterio d'imputazione oggettiva di cui si discute: si è così affermato, per esempio, che esso può essere ravvisato nel risparmio di risorse economiche conseguente alla mancata predisposizione dei procedimenti e dei presidi di sicurezza; nell'incremento economico conseguente all'incremento della produttività non ostacolata dal rispetto della normativa prevenzionistica [...]; nel risparmio sui costi di consulenza, sugli interventi strumentali, sulle attività di formazione e informazione del personale [...]; o, ancora, nella velocizzazione degli interventi di manutenzione e di risparmio sul materiale. Esso, quindi, va inteso non solo come risparmio di spesa conseguente alla mancata predisposizione del presidio di sicurezza, ma anche come incremento economico dovuto all'aumento della produttività non rallentata dal rispetto della norma cautelare³¹.

Anche se, in genere, la giurisprudenza tende a interpretare i criteri ascrittivi di cui all'art. 5 del decreto in termini di risparmio di spesa o di incremento della produttività – e quindi nel senso di un'utilità diretta – non mancano sentenze che danno dei suddetti criteri un'accezione più estesa, ancorché sempre in chiave economica.

In proposito – ancora con riferimento alla materia prevenzionistica – la giurisprudenza di merito ha ravvisato, in capo a una determinata società, l'interesse di cui all'art. 5, in relazione all'esigenza di una società di non scontentare una sua importante cliente: “Di fronte alla richiesta di effettuare la bonifica delle cisterne la società [...] si era sentita costretta a darsi da fare in ogni modo per soddisfare un bisogno sopravvenuto della potente cliente e non a caso si era cimentata in un'attività mai curata prima, procedendo alla ricerca di un'impresa che non era di certo agevolmente individuabile. Si trattava di perseguire in tal modo un interesse strategico dell'impresa, volto a garantire ogni servizio possibile alla importante cliente richiedente, ciò per evitare che una lacuna operativa potesse essere colmata da terzi in grado poi, per l'elasticità operativa offerta, di sostituirsi nella relazione contrattuale consolidatasi fino a quel momento”³².

³¹ Cass. pen. sez. IV, sent. 26/10/2020 (ud. 22/9/2020) n. 29584.

³² Tribunale di Trani, sez. distaccata di Molfetta, sent. 11/1/2010. Il Tribunale in questione addirittura si spinge ad affermare che “l'interesse e il vantaggio possono anche essere non patrimoniali”, pur limitandosi però, nel caso oggetto di decisione, a riconoscere quale interesse un obiettivo chiaramente riconducibile, ancorché in via indiretta, a un ambito puramente economico. A ogni buon conto, dal tenore complessivo della sentenza è plausibile supporre che il giudice con l'espressione appena riportata non intenda negare il carattere economico dei suddetti criteri ascrittivi, ma si limiti a escludere che gli stessi debbano riguardare necessariamente utilità economiche dirette e immediate.

D'altronde, anche lo stesso concetto di profitto di cui all'art. 13 del decreto – che per alcuni, come si chiarirà meglio a breve, coincide con quello di vantaggio – ha assunto una nozione dinamica, sganciata da criteri meramente contabili e aperta a valutazioni prospettiche e, dunque, inclusiva di situazioni quali, per esempio, l'acquisizione di credito verso le banche, di attestati e certificazioni e di una posizione di potere nei confronti dei fornitori³³.

Inoltre, con espresso riferimento al vantaggio, in dottrina è stato affermato quanto segue: “esso va inteso in chiave economica ma, occorre qui aggiungere, non in senso strettamente finanziario come un arricchimento o come la analitica, definita riduzione di un capitolo di spesa. Vi sono situazioni nelle quali questa puntuale situazione in effetti si concreta: si pensi al caso di un'organizzazione della sicurezza basata su strumenti organizzativi e tecnici obsoleti e inefficienti per risparmiare la spesa per l'acquisto di nuovi macchinari. Ma di solito il beneficio che l'ente trae dall'inosservanza delle doverose precauzioni è più sfumato: si evitano laboriose procedure che vengono viste come penose complicazioni, si risparmia tempo e personale. In una parola, l'organizzazione della sicurezza costa in varie guise e la disorganizzazione giova, in un'ottica di risparmio di risorse ed energie, in altrettanto sfumate forme. Intendere il vantaggio in tale forma consente l'utilizzazione del criterio nella maggior parte dei casi”³⁴.

In estrema sintesi, l'interesse e il vantaggio possono essere esclusi solo quando il comportamento cautelare sia stato omesso per ragioni diverse da quelle economiche (in senso lato)³⁵.

Tanto premesso, per riprendere molto sinteticamente un argomento di cui si è appena accennato, va chiarito che la questione della sovrapponibilità tra il concetto di vantaggio e quello di profitto di cui – tra gli altri – agli artt. 6, 13, 16, 17, 19 e 23 del decreto è tuttora dibattuta.

Invero, per un primo orientamento “Una rapida disamina dell'articolato [...] consente di poter identificare con tranquillità il concetto di vantaggio con quello di profitto”³⁶.

Per un altro orientamento, invece, i due concetti debbono rimanere distinti. Ciò è stato spiegato nei seguenti termini: “Il profitto si staglia come criterio imputativo autonomo della sanzione ablatoria della confisca: non può, pertanto, in alcun modo essere ‘confuso’ con i paradigmi imputativi della

³³ F. Consorte, *op. cit.*, p. 2759.

³⁴ R. Blaiotta, *op. cit.*, p. 33.

³⁵ Sul punto cfr. Cass. pen. sez. IV, sent. (data ud. 8/1/2021), 6/9/2021, n. 32899.

³⁶ M. Arena (2001), *L'imputazione oggettiva del reato all'ente*, reperibile su <http://www.reatisocietari.it>.

responsabilità da reato all'ente, vale a dire con i criteri dell'interesse o del vantaggio, delineati nell'art. 5 d.lgs. 231/2001. Il profitto, infatti, è orientato verso la sanzione, formandone l'oggetto, sì da risultare un elemento estraneo alla fattispecie imputativa. [...] il profitto deve connotarsi in termini di necessaria patrimonialità, dovendo essere concretamente quantificato, senza poter attingere a proiezioni probabilistiche o facendo riferimento a vantaggi finanziari non predeterminabili [...]. La descritta paradigmatica del profitto, come criterio di imputazione della sanzione della confisca, fa sì che il risparmio di spesa non possa coincidere con la nozione di profitto. [...] Non coincide con il profitto perché l'economia di costi o i mancati esborsi si risolvono in un mancato decremento patrimoniale non già in un miglioramento della situazione patrimoniale dell'ente. Il profitto implica – come si è correttamente osservato – “una modificazione dinamica, e non meramente ipotetica, del patrimonio del soggetto agente”. Una modificazione da accertare *ex post*, in concreto, e che si ‘materializza’ nell'eccedenza tra l'incremento patrimoniale effettivamente maturato e quello che si sarebbe ottenuto senza l'indebito risparmio di spesa. Non è, quindi, confiscabile per equivalente, per un'evidente violazione del principio di legalità delle sanzioni, il risparmio derivante, per esempio, dall'omessa adozione di cautele antinfortunistiche”³⁷.

3.4. La consistenza dell'interesse e del vantaggio

Dopo aver dato atto dell'oggetto dei criteri ascrivibili, relativamente al quale in giurisprudenza va registrata una certa univocità di intendimenti, deve rilevarsi che ancora assai dibattuta risulta, anche in seno alla stessa Cassazione, la questione della consistenza dell'utilità economica di cui sopra³⁸.

Infatti, per un primo orientamento, ai fini della configurazione dell'interesse o del vantaggio, l'utilità economica rispettivamente presa di mira o conseguita può anche essere esigua. In proposito, la Cassazione ha affermato che “la responsabilità dell'ente non può essere esclusa, per la sola esiguità del vantaggio o per la scarsa consistenza dell'interesse perseguito, in un

³⁷ C. Piergallini (2014), “Responsabilità dell'ente e pena patrimoniale: la Cassazione fa opera nomofilattica”, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 57, 2, pp. 1009-1010.

³⁸ R. Guariniello (2023), “Rassegna della Cassazione penale”, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 7, pp. 403-404.

Inoltre, dello stesso autore: “Rassegna della Cassazione penale”, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 20, 2023, p. 1278; “Rassegna della Cassazione penale”, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 24, 2023, pp. 1533-1534 e “Rassegna della Cassazione penale”, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 43, 2023, pp. 2581-2582.

contesto generale in cui, sovente, limitate imprudenze o negligenze possono risolversi in immani catastrofi”³⁹.

Per un secondo orientamento, invece, l'utilità alla base dell'interesse e del vantaggio, pur potendo essere modesta, deve comunque essere oggettivamente apprezzabile in termini economici e quindi non deve risultare irrisoria. In questo senso, la Cassazione ha stabilito che “la Corte di appello, facendo buon governo dei suesposti principi di diritto, ha ritenuto sussistente il criterio di imputazione oggettiva rappresentato dall'interesse, evidenziando che l'autore del reato aveva consapevolmente violato la normativa cautelare allo scopo di conseguire un'utilità per l'ente, rimarcando anche che il risparmio di spesa avuto di mira, pur modesto, non era certo irrisorio; in particolare, i giudici di appello hanno valorizzato il collegamento esistente tra il risparmio di spesa e il mancato rispetto delle regole cautelari, rimarcando che la violazione delle norme antinfortunistiche aveva riguardato una delle porte di accesso al cantiere e sottolineando la mancanza di segnaletica informativa e l'omissione di interventi di manutenzione, necessari da tempo e omessi per non incidere sui tempi della attività”⁴⁰.

Per un terzo orientamento, infine, solo il vantaggio – e non anche l'interesse – deve necessariamente assumere una dimensione economica oggettivamente apprezzabile. In questo senso si pone la “sentenza Ecolat”, secondo cui: “laddove non vi sia la prova – desumibile anche dalla sistematica sottovalutazione dei rischi – che l'omessa adozione delle cautele sia il frutto di una scelta finalisticamente orientata a risparmiare sui costi di impresa (cioè di una specifica politica aziendale volta alla massimizzazione del profitto con un contenimento dei costi in materia di sicurezza, a scapito della tutela della vita e della salute dei lavoratori), e risulti, invece, l'occasionalità della violazione delle norme antinfortunistiche, dovendosi escludere il requisito dell'interesse, deve essere rigorosamente provato quello del vantaggio, che può alternativamente consistere in un apprezzabile risparmio di spesa o in un, sempre apprezzabile, aumento della produttività, e la motivazione della sentenza che riconosca tale vantaggio deve dare adeguatamente conto delle prove, anche per presunzioni, dalle quali lo ha desunto”⁴¹. Le ragioni giuridiche di tale orientamento verosimilmente possono essere rintracciate in un'altra sentenza della Cassazione che si pone sullo stesso solco di quella

³⁹ Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 20/4/2016), 14/6/2016, n. 24697. In senso conforme: Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 10/10/2017), 23/11/2017, n. 53285, Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 21/4/2023), 25/5/2023, n. 22683 e Cass. pen. sez. III, sent. (ud. 19/12/2023), 31/1/2024, n. 4210.

⁴⁰ Cass. pen. sez. III, sent. (ud. 12/7/2023), 26/9/2023, n. 39129.

⁴¹ Cass. pen. sez. IV, sent. (data ud. 3/3/2021), 8/6/2021, n. 22256.

appena menzionata: “Secondo la giurisprudenza di questa Corte, di recente riaffermata (nella specie, in tema di responsabilità degli enti derivante da reati di lesioni personali colpose in violazione della disciplina antinfortunistica), il criterio di imputazione oggettiva del vantaggio di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, art. 5 è integrato anche da un esiguo, ma oggettivamente apprezzabile, risparmio di spesa, collegato a condotte illecite [...]. In sostanza, il vantaggio che costituisce presupposto della responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato dev’essere apprezzabile, ma può anche essere minimo, come si ricava – a contrario – dal fatto che, ove ciò accada, la sanzione applicabile dev’essere diminuita ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001, art. 12, comma 1, lett. a)”⁴².

A ben vedere, ognuno dei suddetti orientamenti presenta dei profili di criticità di non poco conto.

Invero, il primo potrebbe risolversi in un’*interpretatio abrogans* dell’art. 5 del decreto, poiché i criteri dell’interesse e del vantaggio (ma in quest’ultimo caso solo ove non si consideri necessaria la sistematicità degli illeciti prevenzionistici) verrebbero – di fatto – automaticamente connessi alla violazione dell’obbligo cautelare. In questa prospettiva, per esempio, potrebbero essere ascritti all’ente la caduta di un operaio da una scala irregolare solo perché non dotata del prescritto gancio di trattenuta, ossia di uno strumentario di pochissimo impegno economico, o l’infortunio conseguente alla mancata predisposizione dello strumentario di sicurezza richiesto per prevenire contatti accidentali tra la macchina e il lavoratore quando si accertino, nel contempo, l’assenza di vantaggio in termini di produttività e il costo risibile della parte di protezione carente o mancante⁴³. La scelta di allargare le maglie dei criteri ascrittivi in esame in nome delle potenzialità offensive dei reati di cui all’art. 25-septies del decreto non pare corretta poiché tende a sovrapporre due piani che debbono rimanere giuridicamente distinti ovvero quello dell’offesa espressa dal reato presupposto in termini di lesione o messa in pericolo del bene giuridico protetto e quello dei criteri per attribuire tale reato all’ente.

Il secondo comporta notevoli incertezze applicative, poiché il concetto di utilità oggettivamente apprezzabile è talmente generico da lasciare al giudice una discrezionalità valutativa che potrebbe ben sconfinare nel mero arbitrio, tanto più che non è dato comprendere se l’utilità in questione debba risultare apprezzabile in relazione alle dimensioni e alle capacità economiche e finan-

⁴² Cass. pen. sez. III, sent. (data ud. 16/3/2023), 2/6/2023, n. 26805.

⁴³ Tali esempi sono stati mutuali da G. Amato (2015), “La responsabilità dell’ente datore di lavoro”, in *La tutela penale della sicurezza del lavoro. Luci e ombre del diritto vivente*, cit., p. 182.

ziarie dell'ente considerato oppure con riferimento ai costi della sicurezza necessari per prevenire eventi lesivi della specie di quello concretamente realizzatosi. A questo riguardo, comunque, potrebbe sopperire – almeno con riferimento alla consistenza dell'interesse – quanto stabilito da una sentenza della Corte che, ponendosi sullo stesso fronte interpretativo in analisi, chiarisce che “[n]ella logica della legge il vantaggio [ndr evidentemente qui usato in senso improprio ovvero in luogo di beneficio sperato], per quanto modesto, dovrebbe essere tale da motivare l'illecito”⁴⁴.

Il terzo, risultando assimilabile al precedente per quanto attiene al criterio del vantaggio, non può che essere oggetto delle stesse censure. Inoltre, esigendo che solo per il vantaggio l'utilità economica debba essere oggettivamente apprezzabile, lo stesso orientamento potrebbe consentire un ricorso indiscriminato al criterio dell'interesse – che, nella prospettiva in esame, potrebbe tendere anche a utilità irrisorie – potendosene ravvisare la prova in un eventuale beneficio ancorché esiguo, così da rivitalizzare il ruolo del vantaggio non apprezzabile. In proposito, si impone però una precisazione. La criticità appena indicata riguarda solo le ipotesi di violazione della normativa antinfortunistica caratterizzate da colpa cosciente. Invece, il problema non si pone con riferimento alle ipotesi di sottovalutazione del rischio o di errata gestione dello stesso, poiché al cospetto di violazioni caratterizzate da colpa incosciente l'unico criterio che può rilevare è quello del vantaggio.

4. Conclusioni

Volendo tirare le fila del discorso può affermarsi che le notevoli difformità interpretative, e quindi applicative, dell'art. 5 con riferimento ai reati di cui all'art. 25-septies, risentono evidentemente di un vizio d'origine.

Ci si riferisce all'adattamento forzato – reso necessario dall'immobilismo del legislatore – delle regole contenute nella parte generale del decreto, appositamente pensate per i reati dolosi, anche ai reati colposi.

Risulta quindi auspicabile un intervento del formante legislativo volto a individuare regole applicative differenziate a fronte di reati che, per questioni strutturali, non possono essere accomunati.

Inoltre, sarebbe il caso di apportare al decreto tutte quelle modifiche che la dottrina più attenta va ormai chiedendo da anni, specie con riferimento al complesso tema della colpa di organizzazione, questione solo lambita nel

⁴⁴ Cass. pen. sez. IV, sent. (ud. 8/1/2021), 6/9/2021, n. 32899.

corso del presente contributo – poiché esulante dall’oggetto dello stesso – ma di fondamentale importanza per la coerenza del sistema.

In proposito, comunque, si può essere (ragionevolmente) ottimisti poiché, in data 7 febbraio 2024, il capo di Gabinetto del Ministero della Giustizia ha firmato un provvedimento che istituisce il Tavolo tecnico di revisione del decreto, il quale dovrà concludere i lavori entro un anno dalla seduta di insediamento.

2. Il modello organizzativo di ATER Umbria: rischi e presidi organizzativi contro i reati ambientali

di Giorgio Ceccarelli*, Luca Lucarini*

1. Introduzione

Oggigiorno viene rivolta sempre più attenzione all'ambito della programmazione, progettazione, gestione, monitoraggio e rendicontazione della funzione di prevenzione e contrasto della corruzione e della *maladministration*, sia nelle pubbliche amministrazioni, sia nel settore pubblico allargato (enti pubblici, società controllate e partecipate, enti del terzo settore). È oramai indispensabile saper coniugare le procedure dell'anticorruzione nel quadro più generale e integrato dei processi gestionali nel settore pubblico.

Tra gli istituti di prevenzione disponibili, saranno analizzati i modelli organizzativi, di gestione e controllo ai sensi del d.lgs. 231/2001 e ss.mm.ii, con riferimento al ciclo di produzione, attuazione e monitoraggio di tali istituti.

Particolare attenzione sarà rivolta a quelle fattispecie di reati presupposto della responsabilità amministrativa relative ai cc.dd. "reati ambientali", art. 25 undecies del decreto.

2. Il decreto legislativo 8 giugno 2021, n. 231

Al fine di adeguare la normativa italiana in materia di responsabilità delle persone giuridiche, in data 8 giugno 2001 è stato emanato il decreto legislativo

* Gli autori sono funzionari tecnici dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria, nonché membri del gruppo di lavoro dell'azienda in materia di compliance rispetto al d.lgs. 231/2001 e ss.mm.ii. relativamente ai reati ambientali.

L'elaborazione e la stesura del saggio hanno costituito parte del percorso formativo e professionalizzante maturati nel Master di secondo livello EXPACT – "Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza", erogato dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia, edizione 2021-2022.

vo n. 231 recante titolo “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”, entrato in vigore il 4 luglio successivo.

Tale decreto istituisce una serie di responsabilità amministrative a carico delle società, enti ecc. (di seguito ente/i) conseguente a dati reati (ivi espressamente individuati), commessi, nell’interesse o a vantaggio degli enti medesimi, da: persone fisiche che rivestano funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione degli enti stessi o da persone fisiche sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti sopra indicati.

La responsabilità comporta l’applicazione di pene pecuniarie, alle quali, in presenza degli illeciti più gravi si aggiungono date misure interdittive (quali: la sospensione o revoca di licenze e concessioni, il divieto di contrarre con la PA, l’interdizione dall’esercizio dell’attività, l’esclusione o revoca di finanziamenti e contributi) e la confisca dell’utilità conseguita col reato.

L’articolo 6 del decreto, nell’introdurre il predetto regime di responsabilità amministrativa, prevede, tuttavia, una forma specifica di esonero da detta responsabilità qualora l’ente dimostri che:

- a) l’organo dirigente dell’ente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- b) il compito di vigilare sul funzionamento, sull’efficacia e l’osservanza dei modelli nonché di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell’ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo;
- c) le persone che hanno commesso il reato hanno agito eludendo fraudolentemente i suddetti modelli;
- d) non vi sia stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell’organismo di cui alla precedente lett. b).

Il decreto prevede, inoltre, che – in relazione all’estensione dei poteri delegati e al rischio di commissione dei reati – i modelli di cui alla lettera a) debbano rispondere alle seguenti esigenze:

- individuare le attività nel cui ambito esiste la possibilità che vengano commessi reati previsti dal decreto;
- prevedere specifici protocolli (procedure) diretti a programmare la formazione e l’attuazione delle decisioni dell’ente in relazione ai reati da prevenire;
- individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione di tali reati;
- prevedere obblighi di informazione nei confronti dell’organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l’osservanza del modello;

- introdurre un sistema disciplinare interno idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Dalla consultazione di alcuni codici disponibili, redatti da associazioni di categorie – quali: Federcasa¹ e Associazione nazionale costruttori edili² – si possono trarre le indicazioni di cui in proseguo.

Per ottemperare a quanto prevede la lett. a) c. 2 del già citato art. 6 (ossia al fine dell'individuazione delle attività nel cui ambito possono essere commessi reati) occorre provvedere a:

- mappatura delle aree aziendali a rischio;
- individuazione delle possibili modalità attuative dei reati;
- attribuzione del livello di rischio;
- classificazione delle attività in base al rischio potenziale.

Alla previsione di specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire, come prescritta dalla lett. b) del c. 2 dell'art. 6, si provvede attraverso la “predisposizione di un efficace sistema di controllo preventivo e l'attuazione di un idoneo sistema di informazione e comunicazione”.

Il decreto legislativo n. 231 del 2001 originariamente non contemplava, fra i reati-presupposto passibili di dare origine alla responsabilità amministrativa dell'ente, i reati ambientali.

La disciplina introdotta dal decreto fu tuttavia integrata dal d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121 (c.d. “231 ambiente”), che a far data dal 16 agosto 2011 inserì nel d.lgs. n. 231/2001 una serie di reati ambientali.

Per effetto del d.lgs. n. 121/2011, dall'agosto del 2011 è in vigore l'art. 25- undecies del d.lgs. n. 231/2001, che prevede l'introduzione di numerosi illeciti ambientali, tra i reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti.

3. L'ATER della Regione Umbria

L'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria (d'ora in poi ATER) è proprietaria e gestore, per conto di soggetti pubblici, così come statuito dalla LR n. 23/2003 e ssmmii di un patrimonio di immobili a destinazione abitativa e non abitativa, dislocato in tutto il territorio

¹ Federcasa (2014, *Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001*).

² Associazione nazionale costruttori edili – ANCE, *Codice di comportamento delle imprese di costruzione ai sensi dell'art. 6, c. 3, del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 e s.m.i., 2022*.

regionale, attraverso il quale esplica servizi all'utenza finalizzati a soddisfare le esigenze abitative dei nuclei familiari che si trovano in condizioni socio-economiche svantaggiate e a incrementare e gestire il patrimonio abitativo pubblico.

Ai sensi della normativa vigente, ATER è un ente pubblico economico dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, organizzativa, patrimoniale e contabile, nonché di uno Statuto approvato da Regione Umbria, che ne esercita la funzione di controllo.

L'ente risulta organizzato in n. 2 unità operative territoriali, dislocate nei due capoluoghi di Provincia Perugia e Terni. L'attuale assetto organizzativo, recentemente rinnovato, prevede un'articolazione dell'organizzazione in aree e settori, con la presenza di un'Area Casa, dedicata alla gestione dei servizi all'utenza, un'Area amministrativa che assicura l'espletamento delle attività amministrative di supporto, un'Area Ingegneria interventi edilizi, all'interno della quale è collocato il settore preposto all'attuazione delle linee di finanziamento esterne per il recupero ed efficientamento del patrimonio esistente e un'Area Staff della Direzione generale.

Per maggior chiarezza si riporta l'organigramma aziendale (fig. 1).

Ai sensi del d.lgs. 231/2001 in materia di reati ambientali, ATER è tenuta a prevenire i reati di natura ambientale dai quali possa derivare responsabilità amministrativa da parte dell'Azienda, con maggior rilievo sulle attività individuate come sensibili, nonché ad assicurare lo svolgimento delle attività di verifica e controllo citate nel capitolo precedente.

In relazione a quanto sopra, in ossequio al disposto del decreto, ATER si è dotata di un modello di organizzazione di gestione e controllo, sul cui funzionamento, efficacia e osservanza è deputato a vigilare l'Organismo di vigilanza (ODV) di cui dispone l'ente.

Nel 2022 ATER ha proceduto, inoltre, con l'istituzione di un gruppo di lavoro di referenti di ambito specialistico, con procura in materia dei reati ambientali di cui alla normativa 231/2001, per l'espletamento delle attività connesse alla verifica e controllo dei parametri definiti dal decreto.

4. Caso di studio: il MOG di ATER Umbria

ATER, ente controllato al 100% dalla Regione Umbria, dal 2012 è soggetta anche alla normativa in materia di prevenzione della corruzione (L. 190/2012) e, conseguentemente, ai decreti legislativi in materia di trasparenza (d.lgs. 33/2013) e inconfiribilità e incompatibilità di incarichi (d.lgs. 39/2013).

A seguito della riorganizzazione di ATER intervenuta a gennaio 2020 l'azienda ha avviato un'attività volta a realizzare un sistema di organizzazione e gestione integrato, che si è conclusa con l'adozione del Modello di organizzazione e gestione integrato (anche ai fini della L. 190/2012).

Il documento integrato: *Modello di organizzazione, gestione e controllo (MOG) ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPcp)* attualmente in vigore e pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito aziendale di ATER si compone di: Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, Modello di organizzazione, gestione e controllo – Parte generale e parte speciale, Codice etico, 6 allegati alla Parte generale, la mappatura delle aree a rischio e 8 protocolli attuativi della parte speciale.

Il presente studio è finalizzato, principalmente, a valutare i reati-presupposto della responsabilità amministrativa introdotti dal legislatore tramite l'art. 2 del d.lgs. 7 luglio 2011, n. 121, che ha comportato l'inserimento dell'art. 25 undecies nel d.lgs. 231/2001, i c.d. "reati ambientali".

Tra i reati presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente previsti dal succitato articolo e contemplati all'interno dell'Allegato 1 del MOG di ATER, analizzando le *Linee guida per la costruzione dei Modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001 (Parte speciale – Analisi dei reati)* di Federcasa, relativamente alla configurabilità dei reati di cui sopra nel contesto delle società di edilizia residenziale pubblica (d'ora in poi ERP) tenendo conto delle attività svolte da dette società sembrano essere non concretamente configurabili i reati seguenti:

- uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette;
- distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto;
- disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione;
- misure a tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente e superamento valori limite di emissione e di qualità dell'aria, Inquinamento delle acque;
- inquinamento colposo provocato da navi;

- reati di cui al d.lgs. 152/2006: discarica non autorizzata, deposito di rifiuti sanitari, traffico illecito di rifiuti, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, anche ad alta radioattività.

Queste ultime fattispecie di illeciti, presupponendo lo svolgimento di un'attività imprenditoriale relativa alla gestione dei rifiuti e di ingente quantità, non trovano riscontro con l'attività concretamente svolta dalla società di ERP.

Tra i reati configurabili al contesto della società di ERP possono rientrare i seguenti:

- attività di gestione rifiuti;
- bonifica dei siti;
- falsificazioni e utilizzo di certificati di analisi di rifiuti falsi;
- miscelazione rifiuti;
- sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti.

Questi reati possono riguardare sia le attività di gestione rifiuti prodotti presso la sede di ATER, sia le attività che coinvolgono il personale della stessa nei ruoli di Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e le altre figure, per gli interventi di manutenzione, recupero e costruzione di immobili di proprietà o gestiti da ATER, ai sensi della normativa sugli appalti pubblici.

Nel primo caso si sottolinea, in genere, le modeste quantità e la non pericolosità dei rifiuti prodotti da attività puramente amministrative.

Nel secondo caso, per quanto tali reati siano direttamente commessi da personale dell'impresa aggiudicataria dell'appalto, può emergere una colpa in organizzazione a carico di ATER, in particolare in relazione alle attività di inquinamento dei suoli e di smaltimento dei rifiuti prodotti in cantiere.

Risulta quindi necessario verificare il corretto adempimento degli obblighi imposti da normativa alle imprese che, se non correttamente assolti, potrebbero fare insorgere una responsabilità in seno all'azienda stessa. Specifiche prescrizioni a carico delle ditte appaltatrici devono trovare apposita indicazione all'interno del capitolato speciale d'appalto.

Riguardo a ciò, tuttavia, si riporta la sentenza della Corte di cassazione penale n. 223 del 9 gennaio 2018³, secondo la quale “in ipotesi di esecuzione di lavori attraverso un contratto di appalto, è l'appaltatore che – per la natura del rapporto contrattuale da lui stipulato e attraverso il quale egli è vincolato al compimento di un'opera o alla prestazione di un servizio, con organizzazione dei mezzi necessari e gestione a proprio rischio dell'intera attività – riveste generalmente la qualità di produttore del rifiuto; da ciò ne deriva che gravano su di lui, e in linea di principio esclusivamente su di lui, gli obblighi

³ Corte di cassazione penale, sez. III, sentenza n. 223 del 9 gennaio 2018.

connessi al corretto smaltimento dei rifiuti rivenienti dallo svolgimento della sua prestazione contrattuale”.

Ulteriori considerazioni possono essere infine fatte in relazione ai reati di cui all’art. 257 d.lgs. 152/2006 (siti contaminati). Tale reato prevede una duplice fattispecie:

- da una parte punisce chiunque cagioni l’inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio ovvero non provveda alla bonifica in conformità al progetto approvato dall’autorità competente;
- dall’altra punisce lo stesso soggetto (il responsabile dell’inquinamento) nel caso di mancata effettuazione della comunicazione alle autorità competenti di cui all’articolo 242 d.lgs. 152/2006.

Nel contesto di ATER è chiaro che, difficilmente, possa manifestarsi una diretta responsabilità nel cagionare l’inquinamento (il responsabile dell’inquinamento, piuttosto, potrebbe essere individuato nell’impresa appaltatrice), mentre sembra meno remota l’ipotesi di responsabilità derivante da una mancata comunicazione da parte del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, in caso di eventi che possano contaminare il sito o eventi che evidenziano un inquinamento pregresso dello stesso.

Ciò anche se, da una prima analisi, sembra esclusa (ai fini della 231) la responsabilità di omessa comunicazione da parte del proprietario o gestore dell’area che invece è prevista dall’art. 245 c. II d.lgs. 152/2006.

In ogni caso, in queste fattispecie, si ritiene di non poter escludere *tout-court* un coinvolgimento di ATER in un procedimento penale a carico della persona fisica, con un rischio generico derivante da una colpa in organizzazione.

A seguito delle attività di studio e analisi del contesto aziendale, tenuto conto delle considerazioni di cui sopra, nel novero dei reati contemplati dal d.lgs. 231/2001, quelli dai quali può emergere una colpa in organizzazione in capo ad ATER, allo stato e nel complesso, sono:

- abbandono o deposito in modo incontrollato di rifiuti (ovvero violazione ai divieti di cui all’art. 192 d.lgs. 03.04.2006, n.152 (“Norme in materia ambientale” – TUA)⁴;
- attività non consentite di miscelazione di rifiuti (art. 256 c.5 del d.lgs. 3/4/2006, n. 152);

⁴ L’illecito consistente nell’abbandono o deposito in modo incontrollato di rifiuti, ovvero la violazione ai divieti di cui all’art. 192 d.lgs. 3/4/2006, n. 152 (“Norme in materia ambientale” – TUA), a rigore, non figura nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa, senonché il c. 4 del precitato art. 192 fa specifico riferimento al d.lgs. 231/2001.

- mancata effettuazione della bonifica del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee, dopo averne cagionato l'inquinamento, ovvero dopo aver sversato sostanze pericolose, con superamento delle cd. CSR (art. 257 c. 1 stesso d.lgs. 152/2006).

I protocolli devono essere attuati nelle attività sensibili individuate e di essi si deve tener conto nella creazione delle procedure operative che regolano i processi a rischio.

A esito dell'analisi effettuata, le attività⁵ sensibili in ambito di ATER in cui è possibile il verificarsi delle tre fattispecie di reato ambientale sono:

- riscontro di materiali inquinanti durante la fase di escavazione del terreno;
- demolizione di strutture divisorie interne;
- demolizione di massetti;
- sostituzione di infissi esterni e/o interni;
- sostituzione di impianti tecnologici a servizio degli alloggi;
- interventi di rinnovo dei servizi igienici a servizio degli alloggi;
- rifacimento di pavimentazioni e rivestimenti;
- rifacimento di tetti;
- riscontro negli alloggi, di componenti vari in materiale contenete amianto.

ATER, in qualità di stazione appaltante Qualificata, tramite procedure di gara espletate nelle varie piattaforme telematiche, seleziona operatori economici in grado di poter garantire il pieno rispetto delle norme in ambito di ambiente.

Con riferimento alla documentazione di gara di un qualsiasi appalto in cui ATER risulta essere la stazione appaltante, all'interno del capitolato speciale d'appalto, vi è uno specifico punto denominato *Sistemi di gestione ambientale* che obbliga l'appaltatore a dimostrare la propria capacità di applicare misure di gestione ambientale in modo da arrecare il minore impatto possibile sull'ambiente attraverso l'adozione di un efficace sistema di gestione ambientale.

A verifica di ciò, l'offerente dovrà essere in possesso di una registrazione EMAS in corso di validità, oppure una certificazione secondo la norma ISO 14001 o secondo norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali, certificate da organismi di valutazione della conformità.

I formulari di identificazione del rifiuto (FIR) compilati dalle imprese esecutrici e derivanti dalle attività di cantiere devono essere correttamente controfirmati e datati in arrivo e riportare la corrispondente indicazione del

⁵ Attività rientranti nelle competenze del settore Ingegneria interventi edilizi e del settore Pronto intervento patrimonio.

tipo di operazione di trattamento (recupero ovvero, qualora non sia possibile, smaltimento) per tutti i rifiuti trattati.

Quando Il ruolo di CSE viene ricoperto dal personale di ATER, lo stesso verifica le condizioni di sicurezza del cantiere tramite le azioni previste dalla normativa, al fine di verificare il corretto conferimento a discarica dei rifiuti da parte delle imprese esecutrici, acquisisce una copia fotostatica o scansione della quarta copia del FIR e reperisce copia delle autorizzazioni del trasportatore e dell'impianto di destinazione.

Relativamente all'attività tecnica inerente i cantieri il CSE incaricato svolge attività di sorveglianza e monitoraggio. I rilievi emersi da tali attività sono verbalizzati per iscritto, con eventuale documentazione fotografica di quanto rilevato e inviati al RUP.

Una statistica delle non conformità riscontrate viene prodotta almeno annualmente e inviata all'OdV.

Nel corso della presente attività di studio ed elaborazione si è pervenuti, con riferimento ai nuovi reati ambientali, alle seguenti considerazioni conclusive:

- le attività/operatività concretamente esercitate da ATER presentano, di evidenza, un impatto ambientale pressoché nullo e, a ogni modo, per loro natura/entità, non sono certo in grado di provocare inquinamenti ambientali (nell'accezione e logica di cui all'art. 452-bis cp) od anche disastri ambientali;
- secondo quanto riportato nel Protocollo 7 (Gestione delle misure preventive per la sicurezza e tutela del lavoro e il rispetto ambiente) del MOG di ATER, la gestione dei rifiuti viene operata dalle imprese che “eseguono le attività di costruzione, ripristino e manutenzione, e alla gestione di terre e rocce da scavo”.

Consegue che, per quanto tali reati siano direttamente commessi da personale dell'impresa aggiudicataria dell'appalto, può emergere una colpa in organizzazione a carico di ATER.

5. Esiti dello studio e proposte: la clausola 231

Le best practice consolidate per la costruzione e l'implementazione del modello di organizzazione, gestione e controllo prescrivono l'introduzione, nei contratti con i terzi, di una o più clausole con le quali il terzo si impegna a non porre in essere comportamenti che possano integrare una fattispecie di reato contemplata dal d.lgs. 231/2001 e ss.mm.ii., nonché l'impegno a prendere visione delle misure definite dall'ente (per es. MOG, Codice etico).

A esito di questo lavoro, gli autori hanno individuato un presidio specifico denominato “Clausola 231”.

Negli accordi/contratti con fornitori/consulenti deve essere inserita una specifica clausola secondo la quale la controparte si impegna, in generale, ad agire per ATER nel rispetto dei principi di cui al Codice etico, alla Parte speciale del MOG e ai Protocolli specifici allegati, prevedendo in caso contrario la possibilità per ATER di risolvere il contratto e chiedere il risarcimento dell’eventuale danno subito.

Nell’ambito del modello di organizzazione, gestione e controllo, la clausola 231 costituisce, dunque, uno strumento utile e funzionale alla prevenzione del rischio di commissione di reati, nell’interesse o a vantaggio dell’ente, specificamente identificato in capo ai soggetti estranei all’azienda (e in rapporto funzionale con la stessa).

La clausola, per essere produttiva di effetti giuridici, ovvero non configurarsi come una clausola risolutiva con un contenuto generico, deve essere redatta in modo che impegni la controparte al rispetto di specifici obblighi e comportamenti, ricavati dall’analisi condotta per la prevenzione dei reati presupposto della responsabilità ai sensi del d.lgs. 231/2001 individuati.

Nello specifico, con riferimento ai cc.dd. “reati ambientali”:

- nei capitolati di appalto e nei contratti con le imprese appaltatrici, devono essere previste specifiche prescrizioni a carico delle ditte in materia di smaltimento dei rifiuti, comprese le precise responsabilità nella predisposizione dei formulari dei rifiuti, come per esempio la specificazione che le imprese appaltatrici siano i produttori dei rifiuti;
- all’interno dei piani di sicurezza e coordinamento devono essere riportate le modalità di gestione, deposito e smaltimento dei rifiuti da parte delle imprese esecutrici e le procedure da adottare in caso di rinvenimento di materiale contenente amianto.

Infine, all’interno della documentazione amministrativa di gara, all’interno del documento denominato *Patto di integrità*, tra le premesse, ultimo paragrafo potrebbe essere integrato quanto segue: “VISTO [...] il Codice etico approvato con deliberazione n. 23/2022 del Consiglio di amministrazione dell’azienda, e il modello di organizzazione e gestione, pubblicato nel sito aziendale [...] Dichiaro di essere edotto degli obblighi derivanti dal codice etico e dal modello organizzativo, d.lgs. 231/2001 adottato dalla stazione appaltante e dal Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza in vigore adottato dal Consiglio di amministrazione con deliberazione n. 19/2023 e si impegna, in caso di aggiudicazione, a osservare e a far osservare ai propri dipendenti e collaboratori, per quanto applicabile, il suddetto codice, pena la risoluzione del contratto”.

3. Attività ispettiva e internal auditing in materia di anticorruzione e trasparenza. L'esempio dell'INAIL

di Claudia Foschi*

1. Le ragioni che giustificano l'introduzione dell'internal auditing quale strumento di controllo nelle pubbliche amministrazioni, specie per finalità di prevenzione dei fenomeni corruttivi nelle strutture organizzative territorialmente complesse. Il caso dell'INAIL

Per stabilire se e in che misura l'internal audit possa essere utilmente inserito tra gli strumenti di controllo a disposizione delle organizzazioni pubbliche non è possibile prescindere da alcune considerazioni sistematiche che attengono all'ordinamento amministrativo complessivamente considerato e ai principi generali che oggi lo sorreggono.

Si consideri, prima di tutto, la coerenza di questo strumento – nato nel solco delle esperienze private – con l'evoluzione del sistema amministrativo: conformemente alla rinnovata cultura dell'azione pubblica l'audit interno traduce, sul terreno dei controlli, quella nuova veste della pubblica amministrazione che può e deve agire, seppur nel rispetto dei limiti intrinseci alla funzione pubblica, alla stessa stregua di un imprenditore privato.

Non è un caso, infatti, che l'INAIL abbia introdotto questa funzione proprio per far fronte alle novità apportate dal d.lgs. 286/1999; testo normativo – quest'ultimo – che ancora il monitoraggio dell'attività dell'organizzazione ai tre noti macro-indicatori dell'efficacia, efficienza ed economicità, segnando il definitivo ingresso di parametri aziendalistici nelle procedure di controllo delle pubbliche amministrazioni.

* Già funzionaria presso il Comune di Perugia nell'Ufficio Gare e presso la Direzione Regionale Umbria Inail nell'Ufficio patrimonio e acquisti e nell'Ufficio controlli e audit. Attualmente segretaria comunale nella segreteria convenzionata di Fratta Todina, Montegabbione e Parrano (PG e TR).

Per quanto riguarda, più nello specifico, l'utilizzo della funzione di internal auditing in materia di anticorruzione varie sono le interrelazioni tra questo strumento e il contrasto alla *mala gestio*.

In primo luogo, la natura collaborativa e non sanzionatoria del controllo di secondo livello, in cui si sostanzia l'audit, è coerente al fondamento giuridico della legge 190 del 2012, volta non già a reprimere fenomeni corruttivi *ex post facto* bensì ad approntare un sistema in grado di prevenire gli stessi.

Se gli obiettivi strategici presi di mira dal legislatore sono la creazione di un contesto organizzativo sfavorevole alla *maladministration* e la riduzione delle opportunità che si manifestino casi di corruzione, giocoforza bisogna ammettere che la funzione di internal auditing è senz'altro funzionale allo scopo, nella misura in cui – seguendo la logica del miglioramento continuo – mira a proporre soluzioni organizzative idonee a superare i punti di debolezza delle misure di prevenzione di rischi valutati in sede di risk assesment e riscontrate all'esito della procedura di controllo. A ben vedere, la stessa valutazione dei rischi rappresenta un passaggio fondamentale che connota entrambe le funzioni, in considerazione non solo dell'impianto normativo strettamente inteso ma, altresì, delle direttive impartite da ANAC.

Del resto, nelle *Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi* allegate al tanto al PNA del 2019 quanto a quello del 2022, l'Autorità annovera tra soggetti coinvolti nel sistema di gestione del rischio corruttivo, al fine di garantire una piena effettività dello stesso, anche l'audit interno, invitando le PA ad avvalersene. Sotto questo aspetto, l'INAIL si attesta fra le eccellenze dei soggetti pubblici italiani avendo già nel 2013 introdotto questo utile strumento di miglioramento organizzativo, titolare di una funzione indipendente e obiettiva e in possesso di competenze e conoscenze trasversali indispensabili non solo per il corretto svolgimento delle attività correlate all'analisi del rischio, ma anche per tutte le attività legate all'analisi dei processi, al loro disegno e alla loro mappatura.

Altro punto di contatto è ravvisabile nella metodologia sottesa ai due ambiti di attività: entrambi, infatti, sono informati al principio di programmazione che, invero, sembra connotare la quasi totalità delle attività amministrative. Questa comunanza di metodo consente ai due sistemi di integrarsi tra loro laddove vengano in rilievo controlli di audit che abbiano a oggetto segmenti di attività rilevanti anche per il contrasto alla corruzione. In questo modo, a monte, il *piano annuale di audit* dovrà tener conto anche degli obiettivi specifici cristallizzati nella sotto-sezione del PIAO *rischi corruttivi e trasparenza* e, a valle, i risultati delle campagne di audit potranno essere utilizzati dal RPCT per individuare le azioni correttive laddove gli output

rilasciati dal sistema informativo dell'audit facciano ravvisare lacune organizzative che lascino presagire il sorgere di fenomeni corruttivi.

L'attività di revisione interna prestata a favore dell'organizzazione, quindi, supporta la governance mediante la sistematica verifica dell'efficacia del sistema dei controlli, al fine di garantire la gestione del rischio che si frapponesse al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti, anche in materia di contrasto alla corruzione.

Sotto quest'ultimo aspetto, va evidenziato come la necessità di implementare un sistema di audit interno si avverta con maggior pregnanza nelle strutture amministrative territorialmente complesse, quali per esempio l'INAIL: l'Istituto, infatti, risulta articolato in Direzioni centrali, regionali e territoriali. A differenza degli enti chiamati a gestire realtà territorialmente delimitate – rispetto alle quali le attività di analisi e verifica in materia di anticorruzione sono senz'altro semplificate –, in questo modello organizzativo la funzione degli auditor consente alla governance centrale dell'ente da un lato di analizzare la realtà periferica di riferimento (il che assume una portata centrale, per esempio, nella valutazione del contesto esterno e interno nonché nella mappatura dei processi) e dall'altro di avere sempre contentezza oggettiva, a posteriori, dei risultati dei controlli effettuati in modo capillare su tutto il territorio.

La strutturazione di tali attività di verifica, quindi, consente di realizzare un modello in grado di contemperare l'uniformità dei controlli con le specificità territoriali, finendo per rappresentare, nel rispetto delle specifiche competenze, uno strumento di coordinamento capace di perseguire il miglioramento continuo e di garantire un uniforme comportamento sul territorio.

3. Attività ispettiva e internal audit: i controlli c.d. di secondo livello in INAIL e il loro utilizzo ai fini anticorrittivi

Le attività di controllo attivate dall'INAIL si articolano nei seguenti ambiti:

- controlli di audit operativo (controlli c.d. di secondo livello), svolti:
 - in modalità top down dal Servizio ispettorato e sicurezza;
 - in modalità bottom up dagli auditor regionali (sulla base di check list predisposte a livello centrale);
- controlli “amministrativo-contabili”, previsti anche dal d.lgs. n. 286/1999 (c.d. controlli di primo livello o di linea), che coinvolgono tutti i dirigenti e/o i funzionari responsabili di sede o di processo.

Quest'articolazione ricalca la distinzione, basata sul livello del controllo, fondamentale per comprendere il ruolo e l'ambito delle attività di internal audit.

I controlli di *primo livello* rappresentano il complesso delle attività che supportano i diretti responsabili dei processi nel raggiungimento degli obiettivi e si sostanziano nel controllo della regolare esecuzione delle operazioni e nel governo delle risorse e della qualità dei prodotti e servizi resi.

I controlli di *secondo livello* constano di attività messe in atto da una specifica funzione e hanno lo scopo di monitorare l'andamento dei diversi tipi di rischio, dei risultati qualitativi e quantitativi e, infine, l'adeguatezza dei controlli di primo livello.

L'audit interno, annoverabile quindi tra i controlli di secondo livello, a seconda delle finalità che mira a soddisfare, può assumere la portata di *audit di gestione* ovvero di *audit di conformità*.

La prima tipologia di revisione interna si inverte in un'attività di consulenza volta a fornire alla governance dell'azienda suggerimenti utili a soddisfare i criteri di efficienza e qualità.

In INAIL, l'audit di gestione viene utilizzato per sottoporre a controllo principalmente i procedimenti c.d. istituzionali (si pensi alla gestione del rapporto assicurativo o al settore della prevenzione e quindi alla conclusione di accordi di collaborazione/protocolli di intesa ovvero ancora al riconoscimento di incentivi alle imprese). Si tratta di attività che concretizzano la mission dell'istituto, rispetto alle quali assume importanza dirimente la valutazione sulla qualità stante la loro naturale propensione verso l'utente finale.

L'audit di conformità, invece, si occupa di verificare il corretto svolgimento di tutte le attività di controllo che riguardano gli aspetti legali. Questa tipologia di revisione interna ha a oggetto i processi c.d. strumentali che maggiormente interessano ai fini della presente trattazione. Infatti, se con riferimento alle attività istituzionali l'audit può anche non assumere quella veste integrata di misura di prevenzione del rischio corruttivo, finendo per assumere la portata di mero strumento di controllo dell'efficacia ed efficienza del servizio, ciò non accade per i procedimenti strumentali i quali, già a monte, sono tipizzati dal legislatore come attività ad alto rischio. Il riferimento è all'area degli acquisti e del patrimonio nonché a quella della gestione delle risorse umane.

L'integrazione tra la funzione di internal auditing e la funzione di prevenzione dei rischi corruttivi ha avuto anche delle ricadute organizzative notevoli.

Nel 2013, in modo pressoché coevo all'adozione della legge Severino, sono state apportate modifiche al regolamento di organizzazione, attraverso le quali le funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) sono state incardinate nel Servizio ispettorato e sicurezza (SIS), andando a cumulare a quelle di controllo già esistenti (tra le quali rientra anche la funzione di internal auditing).

Il Servizio ispettorato e sicurezza, articolazione interna della tecnostruttura dell'INAIL, si occupa del controllo sulle irregolarità amministrative derivanti dalla violazioni di norme primarie e secondarie da parte degli uffici nonché sui comportamenti dei dipendenti o collaboratori dell'Istituto. In qualità di Responsabile dei controlli interni, il SIS svolge attività di controllo (attraverso le c.d. verifiche ispettive e il controllo operativo), di stima dei rischi e dei relativi controlli sui processi. I poteri istruttori a esso conferiti mirano a verificare la sussistenza di eventuali responsabilità o a esplicitare controlli di legittimità e regolarità amministrativa e contabile.

A prescindere dalla unificazione delle due funzioni in capo al medesimo Servizio e alla forte integrazione tra le stesse, va comunque evidenziato che le attività di controllo *tout court* devono essere tenute distinte da quelle esercitate in qualità di RPCT, funzionali all'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. In quest'ultimo caso, allorché venga riscontrato un fatto di *maladministration* tale da richiedere ulteriori indagini ispettive volte ad accertare – oltre ai fatti in sé e per sé considerati – anche le possibili responsabilità, il Responsabile del SIS opererebbe in tale veste, seguendo le norme valide per i procedimenti ispettivi interni.

Fatta questa precisazione, è comunque innegabile il collegamento tra la dimensione dei controlli e la materia dell'anticorruzione; connessione che viene in evidenza, in tutta la sua forza, qualora si consideri che i risultati delle attività di audit svolte in veste di Responsabile del Servizio ispettorato e sicurezza consentono al RPCT di monitorare lo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione previste nella Sezione “Rischi corruttivi e trasparenza” del PIAO e di individuare i margini di miglioramento: il sistema dei controlli esplicitantesi mediante audit interni si intreccia, cioè, con gli accertamenti in materia di anticorruzione nella misura in cui entrambi incidono sulle medesime materie, di talché l'apparato risulta integrato.

4. La strutturazione dell'internal audit: dalla pianificazione agli aspetti operativi

L'internal audit, così come implementato in INAIL e sulla base delle indicazioni generali contenute nelle norme UNI EN ISO 19011:2018, si atteggia come un processo iterativo che si sviluppa in un ciclo articolato in varie fasi, di seguito elencate.

4.1. Definizione della strategia

Gli obiettivi strategici dell'internal audit sono strumentali alla verifica della funzionalità del sistema di controllo interno, in tal modo partecipando alla creazione di valore dell'azienda, attraverso il miglioramento dell'efficacia/efficienza delle azioni di controllo e la razionalizzazione delle stesse tenuto conto dei rischi e dei punti di debolezza dei processi aziendali.

4.2. Programmazione

In generale, con la programmazione vengono individuate le attività e le verifiche da svolgere, definendone il grado di priorità in base alla rischiosità che le diverse unità presentano. In INAIL, il documento ha lo scopo di definire i metodi, le responsabilità, la pianificazione, il coordinamento delle attività e il reporting per gli audit.

Avere un programma e una pianificazione centralizzata dei controlli di tutti i sistemi di gestione e dei processi/progetti dà la possibilità di considerare gli audit che si possono combinare per campi di applicazione comuni, di avere una gestione che permetta di tenere sotto controllo tutte le aree da verificare per evitare aree di scopertura, di ottimizzare l'impegno degli uffici coinvolti nonché di considerare gli spunti di miglioramento in maniera integrata.

4.3. Pianificazione dei singoli interventi

I singoli interventi vengono stabiliti sulla base del piano annuale che deve indicare gli obiettivi, analizzare i rischi per l'individuazione delle priorità di intervento, identificare le attività oggetto di analisi/verifica rilevandone rischi e, quindi, i controlli.

Altresì, al fine di consentire una proficua esecuzione delle singole attività di controllo, è necessario che il piano predetermini le modalità di esecuzione delle verifiche, gli strumenti e la documentazione occorrente nonché l'organizzazione logistica (intesa come individuazione dei tempi, dei costi e delle scadenze).

In INAIL, l'approvazione del piano annuale è ad appannaggio del direttore generale.

4.4. Conduzione degli interventi di audit

Gli interventi di audit vengono condotti seguendo una specifica procedura che vede quale attore principale uno o più auditor nominati con specifico provvedimento. Questa impostazione riflette un principio generale in materia che impone di individuare, nella funzione di auditing, il referente dei poteri di controllo, in modo tale da preservare l'indipendenza e la estraneità del controllore rispetto alla struttura sottoposta a verifica.

È necessario altresì che il soggetto abbia acquisito un elevato grado di conoscenze sulle norme di riferimento e che sia munito di specifiche competenze, anche di carattere psicologico, oltre che tecnico e normativo. Sotto quest'ultimo profilo, si evidenzia come l'Istituto abbia messo in atto, in modo pressoché coevo all'implementazione della funzione, massicce campagne di formazione, nella consapevolezza che solo attraverso la trasmissione di nuove conoscenze e competenze specifiche sia possibile poter contare su auditor interni in grado di svolgere adeguatamente tale compito.

In virtù della già analizzata integrazione tra controlli di secondo livello e funzione di prevenzione del rischio di cui alla legge 190/12, il Referente dell'anticorruzione assolve anche alla funzione di auditor. Il RPCT provvede all'individuazione del campione da sottoporre ad audit, alla elaborazione e somministrazione delle check list, alla loro raccolta e collazione nonché all'elaborazione dei report finali. Il RPCT provvede altresì a fornire adeguato supporto tecnico/metodologico ai Referenti dell'anticorruzione.

Durante gli interventi deve essere raccolta, prodotta e archiviata la documentazione utile a ricostruire il lavoro svolto e giustificare le conclusioni raggiunte. Le altre carte di lavoro vengono gestite all'interno dell'applicativo ARCO-Audit, secondo la metodologia e le tecniche della funzione auditing implementata presso il SIS.

Uno degli strumenti documentali a supporto della funzione di auditing è rappresentato dalle liste di riscontro meglio conosciute come check-list. Queste ultime sono predeterminate in fase di pianificazione e messe a disposizione degli auditor sul portale ARCO. In questo modo, la compilazione delle liste avviene mediante una procedura digitalizzata e può dar luogo a due esiti: quello della conformità e quello della non conformità a seconda che l'attività oggetto di verifica sia o meno conforme alla normativa di riferimento. Nel caso in cui la risposta al quesito sia negativa è necessario descrivere nell'apposito riquadro i motivi della non conformità. È così che si realizza e si presidia quel necessario grado di obiettività nella valutazione dell'auditor.

Una volta completata la compilazione della lista, la fase successiva è definita finding sheet. Mediante questa funzione è possibile avere contezza,

in modo analitico ossia con riferimento a ciascun quesito contenuto nelle check list, dei parametri che abbiano o meno superato il vaglio della conformità.

4.5. Comunicazione dei risultati – Reporting

Il Rapporto di audit, che chiude la fase di controllo, indica in premessa gli obiettivi dell'attività, l'ampiezza del controllo e i suoi limiti, le metodologie e gli standard applicati nonché le tempistiche. A differenza del finding sheet che ha una valenza oggettiva e analitica, la funzione principale dell'attività di reporting è quella di dare riscontro, in modo complessivo, alle criticità evidenziate traendo le conseguenti conclusioni ed evidenziando le raccomandazioni suggerite.

4.6. Follow-up

Affinché la funzione di internal audit possa realizzare lo scopo che le è proprio, vale a dire assurgere a strumento di controllo non già sanzionatorio ma collaborativo e in grado di determinare un effettivo miglioramento delle procedure, è necessario effettuare il c.d. follow-up.

Si tratta di una attività da svolgere periodicamente, e prima di ogni intervento, che consiste nella visione e nella valutazione dei rapporti di audit precedenti al fine di valutare se la Direzione, l'Ufficio o il Settore siano intervenuti sulle rischiosità segnalate.

È un procedimento che fa emergere il carattere ciclico della funzione e che assume una importanza cruciale perché permette tanto di valutare l'atteggiamento della struttura rispetto ai suggerimenti forniti quanto l'efficacia dell'intervento di audit.

5. La digitalizzazione nella gestione dell'audit interno: il progetto ARCO (Applicativo rischi e compliance organizzativa)

Come accennato in precedenza, le campagne di audit sono svolte avvalendosi del programma ARCO. Questo strumento mira allo sviluppo di un nuovo modello di audit interno e consta di una serie di strumenti che, in modo integrato, forniscono risposta alle sollecitazioni normative e consentono il miglioramento e l'evoluzione dell'Istituto.

Tale programma ha permesso di migliorare notevolmente la gestione del sistema dei controlli interni in materia di rischi, di controllo operativo e di compliance.

Nello specifico, è evidente che l’impiego di sistemi proceduralizzati, come ARCO, determinando una standardizzazione dei controlli interni, permette di riallineare eventuali non conformità nell’istruttoria dei procedimenti, di garantire l’uniformità dei comportamenti nonché di aumentare i livelli di prevedibilità di possibili irregolarità.

Di seguito la rappresentazione del framework metodologico ARCO (fig. 1).

Fig. 1 – Sistema di gestione audit ARCO, documentazione interna INAIL



5.1. ARCO Rischi

L’ambito di interesse riguarda la gestione dei rischi di corruzione e operativi. In questo contesto vengono sviluppate e sperimentate le metodologie e l’approccio operativo relativo *all’individuazione dei rischi* all’interno dell’organizzazione, alla loro *valutazione* e al loro *monitoraggio*.

Nello specifico è stata configurata la *metodologia di individuazione e valutazione dei rischi di corruzione e operativi*, è stato elaborato il *Catalogo dei processi* e il *Catalogo dei rischi* funzionali all’identificazione delle aree di rischio oggetto di valutazione, sono stati condotti *l’assessment e la valutazione dei rischi rilevabili nei processi* e sono stati monitorati e aggiornati

periodicamente dai Referenti dell'anticorruzione i rischi legati alla prevenzione della corruzione.

5.2. ARCO Audit operativo

L'ambito è rappresentato dalla definizione e dall'aggiornamento delle metodologie, con i relativi strumenti di supporto, per l'esecuzione dei controlli da parte dei diversi livelli e funzioni coinvolte a livello di Istituto.

La *piattaforma ARCO Audit operativo*, con opportune check list, facilita l'operatore nell'esecuzione delle attività di verifica, raccolta dati, predisposizione dei rapporti e consecutiva analisi e monitoraggio dei risultati.

Questo sistema è volto alla creazione di un quadro generale, semplificato nelle modalità di gestione, in grado di rilasciare informazioni precise a garanzia di una gestione progressivamente diretta verso obiettivi di responsabilizzazione di tutti gli operatori, dai responsabili di linea ai dirigenti di livello generale, secondo criteri di rilevazione uniformi sull'intero territorio nazionale.

5.3. ARCO Trasparenza

La sfera di operatività di questa sezione è rappresentata dalla gestione dell'attuazione degli obblighi di trasparenza che rappresentano misure primarie di prevenzione.

In questo caso, si è provveduto ad analizzare distintamente le operazioni massive da quelle puntuali: solo per le prime è stato predisposto un meccanismo in grado di reperire automaticamente all'interno delle procedure i dati rilevanti e di garantire la loro diretta pubblicazione sul portale istituzionale.

5.4. ARCO Compliance

L'ambito è finalizzato a garantire agli operatori le informazioni utili al corretto svolgimento delle attività loro assegnate, in chiave di manutenzione delle competenze, mediante la messa a disposizione di manuali per i controlli sui processi operativi, di un elenco delle griglie di controllo che saranno utilizzate in sede di verifica nonché di percorsi di addestramento pratico sulle procedure operative elaborati dal SIS in collaborazione con l'Ufficio Formazione della Direzione centrale risorse umane.

5.5. ARCO Data analysis

In questo ambito, la *consulenza statistico attuariale* dell'Istituto viene inserita all'interno del progetto ARCO, mettendo a disposizione dell'Istituto un software estremamente avanzato per la gestione dei big data. Si tratta di una innovazione fondamentale per quando concerne la dimensione della *prevenzione del rischio*.

In questo modo si consente l'analisi dei dati originati dalle procedure operative e dai sistemi di controllo nonché il loro studio con scopo predittivo di possibili scostamenti delle attività rispetto agli standard della produzione.

Le conseguenze sono una radicale diminuzione degli errori operativi, che possono essere superati in autotutela, e l'identificazione di possibili eventi critici legati a *malpractice* degli operatori su cui intervenire prima che i danni diventino di rilevante entità.

6. Considerazioni finali e *de iure condendo*

La presente trattazione ha voluto, in primo luogo, illustrare come la funzione di internal audit – nata nel solco delle scienze aziendalistiche – possa trovare un'adeguata sistemazione anche nei sistemi di controllo delle pubbliche amministrazioni, oggi intese nella loro rinnovata veste di sistemi organizzativi aperti, volti cioè alla creazione di output e di outcome (inteso come valore pubblico).

In secondo luogo, è stato analizzato l'utilizzo di tale funzione in un'ottica anticorruptiva, conformemente alle direttive generali impartite da ANAC.

A questi fini, si è esaminato il funzionamento dell'internal audit così come strutturato in INAIL. L'Istituto, infatti, già nel 2009 – in via sperimentale –, aveva introdotto questo strumento per inverare una nuova forma di controllo conforme al d.lgs. 286/1999, per poi implementarlo ulteriormente alla luce delle novità di cui alla legge Severino.

Pertanto, è evidente come, per l'articolato sistema realizzato attraverso l'edificazione di una struttura di audit, l'INAIL si attesti, anche per questi aspetti, fra le eccellenze dei soggetti pubblici italiani.

Volgendo lo sguardo all'intero comparto, poi, l'esperienza maturata in INAIL potrebbe essere sfruttata anche in altre pubbliche amministrazioni. Si tratta infatti di uno schema che, sebbene risulti rodato con riferimento alle peculiarità organizzative dell'Istituto, con le dovute approssimazioni e l'imprescindibile gradualità nell'applicazione ben può attagliarsi ai vari modelli organizzativi.

Le PA hanno, quindi, la grande occasione di investire sulla funzione di internal auditing, irrobustendo il sistema di controllo interno mediante una strategia di prevenzione che consenta il contrasto dei rischi corruttivi anche al fine di migliorare la capacità dell'azione amministrativa in ottica integrata con la normativa esistente.

Bibliografia e sitografia

- ANAC, *Piano nazionale anticorruzione 2022 – Delibera n. 7 del 17 gennaio 2023*.
- Bozeglav M. (2021), *L'attività di internal audit nella nuova configurazione organizzativa*, disponibile all'indirizzo: <https://share.google/EkVtjttgovPQ389GE>.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2014-2016*.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2015-2017*.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2016-2018*.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2017-2019*.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2018-2020*.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2019-2021*.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2020-2022*.
- INAIL, *Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) 2021-2023*.
- INAIL, *Piano integrato di attività e organizzazione – Sottosezione rischi corruttivi e trasparenza – Anno 2022*.
- INAIL, *Piano integrato di attività e organizzazione – Sottosezione rischi corruttivi e trasparenza – Anno 2023*.
- Lungaro E. (2022), "Internal Audit nel settore pubblico... un'eresia?", *strategieamministrative.it*, disponibile all'indirizzo: https://www.strategieamministrative.it/documenti/internal-audit-nel-settore-pubblico_20092021142246.pdf.

4. La prevenzione del traffico illecito di beni culturali: tra limiti normativi attuali e prospettive future

di Michela Gargano*

1. Scenario

“Là sotto ci sono cose che non sono fatte per gli occhi degli uomini, ma delle anime”.

È questa la frase che risuona più spesso in *La chimera*, opera cinematografica della regista Alice Rohrwacher, ispirata agli incresciosi eventi di saccheggio di opere archeologiche avvenuti negli anni Ottanta a opera dei c.d. “tombaroli”, che hanno interessato la vastissima area etrusca al confine tra Lazio e Toscana, non a caso luogo di ambientazione scelto dalla regista.

Da ormai diversi anni il mondo del cinema, editoriale e televisivo ha dimostrato particolare interesse nei confronti del traffico illecito di opere d'arte, di cui certamente a essere protagonista è l'Italia con il proprio patrimonio culturale dal valore inestimabile, in termini sia quantitativi sia qualitativi.

Secondo i dati riportati dal documento rubricato “Attività operativa 2023”¹ del Nucleo tutela patrimonio culturale dei Carabinieri (d'ora in avanti, NTPC), nel medesimo anno, lo stesso, in diretta collaborazione con il Ministero della Cultura, ha recuperato attraverso la Banca dati di opere da ricercare più vasta al mondo, ben 105.474 beni d'arte illecitamente trafugati dal territorio dello Stato italiano, per un valore totale pari a € 264.055.727,00.

Tale dato trova ulteriore conferma in quanto riportato da Interpol, il quale paragona i proventi delle organizzazioni criminali di stampo mafioso deri-

* Avvocato, già professionalizzata in Teoria e management degli appalti pubblici, Master di II livello presso l'Università LUMSSA di Roma, a.a. 2021/2022. Dipendente di ALES SPA – Arte Lavoro e Servizi, in servizio presso i Musei nazionali di Matera – Direzione regionale musei nazionali della Basilicata, assegnata all'Ufficio Gare e contratti e alla Gestione di PAT e Amministrazione trasparente.

¹ I dati relativi all'attività sono disponibili al link: <https://cultura.gov.it/carabinieriptpc>.

vanti da condotte illecite quali saccheggio, furto e riciclaggio di opere d'arte, ai guadagni provenienti dal traffico di droga e di armi. Ad aggravare lo scenario vi sono altresì episodi di corruzione, da cui il traffico illecito di opere d'arte non è immune: basti pensare, per esempio, al noto caso de *L'Atleta Vittorioso* di Fano, per la cui vendita illecita al Getty Museum di Malibù, secondo gli atti processuali, ha ricoperto un ruolo fondamentale di intermediazione un funzionario di una banca svizzera, o all'indagine condotta nel 1995 dal Nucleo TPC afferente a reperti trafugati nel casertano, che aveva individuato, quale principale riferimento della rete criminale, un militare della Guardia di finanza aderente al gruppo dei tombaroli della stessa area geografica, mai processato perché deceduto in un incidente stradale.

Da diversi studi emergono rilevanti difficoltà di analisi delle dimensioni del mercato illecito di opere d'arte, derivanti, presumibilmente, dall'essere frazionato in diversi momenti, come accade in gran parte delle operazioni commerciali *contra legem*.

L'immissione nel mercato legale generalmente avviene mediante un'organizzazione di tipo gerarchico-piramidale, la cui attività si distingue in quattro fasi:

- commissione di un illecito penale (furto o saccheggio nella maggioranza dei casi);
- intermediazione iniziale, spesso esercitata da una figura territoriale di riferimento, provinciale o regionale;
- intermediazione finale, operata da un soggetto – raggiunto dall'intermediario iniziale – avente una rete di contatti abbastanza vasta, il quale procede alla “ripulitura” del corpo del reato;
- immissione nel mercato lecito, il cui classico esempio più ricorrente è la vendita mediante case d'asta².

Si è dunque al cospetto di un mercato particolarmente articolato, connotato da internazionalità, nell'ambito del quale gli agenti sono molteplici, ognuno con un proprio ruolo all'interno di una determinata fase, ragioni per le quali ancora oggi, nonostante il determinante contributo apportato dalla tecnologia³, la lotta al traffico di opere d'arte risulta piuttosto complessa.

² La descrizione delle quattro fasi mediante le quali un bene d'arte trafugato è immesso nel mercato legale è efficacemente illustrata nell'intervista al magistrato Paolo Giorgio Ferri, nominato nel 2010 “esperto per i rapporti internazionali e i recuperi” presso Ministero della Cultura, impegnato in prima linea per oltre 15 anni nelle attività inquirenti finalizzate al rimpatrio di opere culturali illecitamente sottratte (in particolar modo dagli Stati Uniti), andata in onda nel 2018 su RAI 1 nell'ambito del programma televisivo *Petrolio*, episodio “Ladri di bellezza”.

³ Si segnala che presso la caserma “La Marmora” di Roma, dove ha sede il reparto operativo del Comando dei Carabinieri NTPC, da novembre 2023 è stata attivata una nuova tecnica

Il presente contributo si pone dunque l'obiettivo di analizzare, senza pretesa esaustiva alcuna, sia i limiti attuali in tema di tutela del patrimonio culturale sia possibili prospettive per il futuro, anche ricercando potenzialmente ausilio e/o ispirazione in ordinamenti giuridici stranieri.

2. Quadro normativo

In tema di protezione e circolazione di beni culturali la legislazione italiana è sintomatica di quella comunitaria e internazionale, entrambe particolarmente sensibili alla tutela del patrimonio culturale quale valore della storia e della tradizione dei popoli, ragion per cui l'analisi del contesto non può prescindere dalla vastissima produzione normativa avvenuta oltre i confini dello Stato, quali direttive, risoluzioni, accordi, convenzioni, linee guida e, in generale, strumenti di *soft law* a vario titolo⁴.

Epicentro dell'evoluzione giuridica in materia è la Convenzione dell'Aja firmata nel 1954 e ratificata in Italia nel 1958, che ha istituito una forma di protezione speciale dei beni culturali trafugati in caso di conflitto armato. Ritenuto dalla dottrina primo trattato a vocazione mondiale per la protezione delle opere d'arte, la Convenzione fissa principi fondamentali quali l'obbligo degli Stati di astenersi dal saccheggio e in generale da ogni forma di distruzione delle opere d'arte, il divieto di esportazione dai territori oggetto di conflitto, l'appartenenza dei beni culturali all'umanità tutta, l'obbligo di restituzione dei beni sottratti illecitamente.

Ulteriore documento meritevole di attenzione nell'ambito del diritto pattizio è la Convenzione UNESCO del 1970, che rappresenta il principale strumento internazionale dedicato alla lotta contro il traffico illecito di beni culturali in tempo di pace.

Più nel dettaglio, si tratta di un accordo multilaterale ratificato da ben 132 stati, dettante linee guida in tema di restituzione di beni artistici illecitamente esportati dal territorio degli Stati aderenti, riconoscendo altresì a questi ultimi il diritto di richiedere, mediante via diplomatica, la restituzione dell'opera trafugata, purché la stessa sia stata localizzata nel territorio di altro stato aderente.

siglata SWOADS (Stolen Works Of Art Detection System), finalizzata, mediante un algoritmo, alla ricerca online sia su siti che sui social networks di opere d'arte trafugate, procedendo contestualmente al confronto con le circa sette milioni di opere scomparse e censite all'interno della Banca dati dei beni culturali illecitamente sottratti.

⁴ S. Manacorda e A. Visconti, convegno "Beni culturali e sistema penale", Milano, 16 gennaio 2013.

Tra gli altri aspetti affrontati dalla Convenzione *de qua* vi è inoltre l'invito ai Paesi firmatari a legiferare⁵ in tema di registrazione di beni culturali al fine di identificarli in caso di illecito, e, nondimeno, un richiamo agli stati a procedere al tracciamento di un percorso organico e lineare che abbia come obiettivo la sensibilizzazione della società, in tutte le sue stratificazioni, alla protezione e alla valorizzazione del patrimonio, per esempio educando gli addetti ai lavori a un responsabile e trasparente commercio di opere d'arte e/o promuovendo attività educative, in particolar modo nei territori più fragili ed emarginati.

Ritenuta “gemella” della Convenzione UNESCO del 1970 nell'ambito del diritto privato, la Convenzione UNIDROIT sui beni culturali rubati o illecitamente trasportati è costituita da un complesso normativo finalizzato all'armonizzazione e al coordinamento delle norme interne di diritto privato e commerciale tra gli Stati⁶.

Quest'ultima, diversamente dalla richiamata Convenzione UNESCO, è suscettibile di applicabilità diretta presso gli Stati aderenti, prescindendo da una specifica attuazione interna.

Detta connotazione deriva dalla norma convenzionale che conferisce una specifica tutela alle vittime di furto di beni culturali illecitamente esportati, consentendo loro di inoltrare domanda ai tribunali dei Paesi dove sono collocati i beni, senza coinvolgimento dei governi in via diplomatica: un'applicabilità di *non self executing* creerebbe, inevitabilmente, disparità di trattamento tra cittadini di diversi stati aderenti alla stessa Convenzione.

Inoltre, il legislatore comunitario ha dimostrato sensibilità alla valorizzazione della cultura in generale già nei Trattati di Lisbona e di Maastricht, tutelando e disciplinando la diversità e la ricchezza del bagaglio culturale, nelle sue varie sfaccettature, di tutti gli Stati membri: non a caso, l'art. 167 par. 2 del TFUE fissa tra gli obiettivi della sua politica culturale “la conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea”.

In tema di tutela dei beni artistici, rappresenta un punto di approdo della legislazione comunitaria la Convenzione firmata a Faro nel 2005, entrata in vigore nel 2011 e ratificata in Italia nel 2020, la quale trova il proprio fondamento sull'assunto che la conoscenza, la libera partecipazione alla vita culturale e il godimento delle arti siano qualificabili come diritti umani, coerenti-

⁵ Peculiarità della Convenzione è di essere uno strumento *non self-executing*, pertanto l'efficacia delle relative disposizioni è subordinata a un intervento legislativo nazionale di ogni singolo Stato firmatario, al fine di applicare e integrare il contenuto.

⁶ Così G. Citroni e T. Scovazzi (2013), *Corso di diritto internazionale*, parte III: *La tutela dei diritti umani*, Giuffrè, Milano.

temente con la disposizione di cui all'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁷.

Ad arricchire il complesso normativo è la Convenzione firmata a Nicosia nel 2017, la quale costituisce il primo Trattato dedicato specificamente all'incriminazione del traffico di opere d'arte.

Attraverso la sottoscrizione, gli stati aderenti si impegnano a strutturare un sistema comune di criminalizzazione delle condotte penalmente rilevanti, quali per esempio il furto, l'appropriazione indebita e lo scavo illecito.

A completamento del quadro normativo comunitario si segnalano altresì regolamenti e direttive, tra cui rileva la direttiva 93/7/CEE, afferente alla restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio degli stati membri, che riconosce agli stessi il diritto di richiedere, in caso di esportazione illecita di beni d'arte, nel rispetto dei termini di prescrizione e decadenza, la loro restituzione contro il possessore o il detentore, previo equo indennizzo.

Il fine perseguito è il rientro dell'opera nello Stato di origine evitando, ove possibile, la fase contenziosa, dunque in un'ottica di cooperazione tra Stati ed economia procedimentale.

Il Regolamento del Consiglio 2009/116/CE, relativo all'esportazione di beni culturali, finalizzato alla razionalizzazione del regime delle licenze, qualificabili in tre tipologie:

- “licenza normale”, relativa all'esportazione soggetta al regolamento;
- “licenza aperta specifica”, afferente alle reiterate esportazioni di uno specifico bene culturale da parte del proprietario;
- “licenza aperta generale”, che trova applicazione nei casi di esportazione temporanea di qualsiasi pezzo appartenente alla collezione di un museo o altro ente.

La direttiva 2014/60/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, di modifica della direttiva 93/7, relativa alla restituzione di beni culturali usciti illegalmente dal territorio di uno Stato membro, la quale, ottimizzando le procedure afferenti alla restituzione delle opere d'arte illecitamente esportate, riconosce allo stato proprietario il diritto a richiedere la restituzione entro 12 mesi dalla data in cui il bene è stato ritrovato nel Paese ospitante.

Nell'ambito del paradigma normativo nazionale, coerentemente con i principi enunciati dall'art. 9 della Costituzione, assume particolare centralità il d.lgs. 42/2004, rubricato “Codice dei Beni culturali e del paesaggio (c.d. “Codice Urbani). Tra i vari aspetti sui quali incide rileva senza dubbio l'introduzione di un sistema generale di controllo di natura autorizzatoria da

⁷ “Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico e ai suoi benefici”.

parte della pubblica amministrazione, finalizzato a tutelare i beni soggetti al vincolo di tutela dal pregiudizio del loro stato di conservazione.

Da ultimo, merita di essere menzionato, quale tutela penale dei beni culturali, l'intervento legislativo n. 22 del 23 marzo 2022, il quale, con l'obiettivo di razionalizzazione e armonizzazione l'ordinamento, ha introdotto nel codice penale il Titolo VIII-bis rubricato "Dei delitti contro il patrimonio culturale", che ha abrogato e trapianto diverse norme dal Codice Urbani al codice penale.

3. Riflessioni sulla "legge Guttuso": una scommessa persa?

"La legge esiste da oltre trent'anni ma, salvo casi sporadici, non è stata mai attuata con convinzione, e questa commissione non era stata rinnovata e non si riunisce dal 2010, sebbene l'esperienza di altri Paesi europei, l'Inghilterra prima fra tutti, ne dimostri le grandi potenzialità".

Le parole pronunciate nel 2014 dall'allora ministro Dario Franceschini si riferiscono alla nomina dei membri della commissione di valutazione delle proposte di cessione di opere d'arte che i contribuenti possono offrire allo Stato in luogo di imposte dirette o di successione, opzione prevista già dalla legge n. 512/1982, nota anche con il nome di "legge Guttuso"⁸ vigente da più di quarant'anni ma a oggi rimasta quasi totalmente priva di applicazione.

Tale affermazione trova conferma nei dati forniti dal MiC⁹, dai quali emerge che la commissione prima del 2014 si era riunita l'ultima volta nel 2010, anno in cui venne accolta un'unica istanza di cessione delle appena cinque pervenute.

A trovare fortuna fu "Bianco e Nero", tela dell'artista Alberto Burri dal valore stimato di circa 100.000 euro e acquisita dalla Galleria Nazionale dell'Umbria.

I dati numerici protagonisti della vicenda sopra emarginata denotano un bassissimo impatto sui contribuenti.

Invero, i dubbi relativi alla funzionalità del testo legislativo in esame crescono se l'attenzione si pone sui vantaggi che potrebbero derivare sia per i cittadini – quale appunto la possibilità di beneficiare della c.d. "dazione di

⁸ La legge 2 agosto 1982, n.512 è nota anche con il nome di "legge Guttuso", dal suo promotore e ideatore Renato Guttuso, noto pittore neorealista siciliano, allora senatore della Repubblica.

⁹ I dati forniti sul punto dal Ministero della Cultura sono consultabili al link: <https://cultura.gov.it/comunicato/tasse-franceschini-si-potranno-pagare-con-opere-d-arte-il-ministro-ha-ricostituito-la-commissione-che-definisce-le-condizioni-e-il-valore-delle-opere>.

pagamento”¹⁰ sia per lo Stato che, da un lato, stimolerebbe i privati a saldare il proprio il debito con il fisco mediante cessione di beni culturali, contestualmente arricchendo il patrimonio pubblico, e, dall’altro, disincentiverebbe il ricorso al mercato nero.

Per le ragioni suesposte, a parere di chi scrive la “legge Guttuso” costituisce un eccellente potenziale di prevenzione del traffico illecito di opere d’arte e reati a esso correlati (per esempio la corruzione), atteso che un quotidiano ricorso a uno strumento che consente di adempiere a taluni obblighi di natura fiscale mediante cessione di beni culturali, renderebbe non conveniente – quantomeno nel lungo periodo – l’immissione nel mercato illegale di opere d’arte.

Gli studiosi in materia spesso hanno provato a comprendere le ragioni per le quali, ancora oggi, gli obiettivi perseguiti da uno istituto giuridico innovativo di questa portata, risalente tra l’altro ai primi anni Ottanta, siano rimasti totalmente disattesi.

Una delle risposte potrebbe ravvisarsi nelle scelte economiche governative operate negli ultimi quindici anni: nel 2012 l’Italia ha stanziato 871.632,00 euro da destinare al capitolo di spesa denominato “Credito da versare all’entrata del bilancio dello Stato per crediti d’imposta derivanti dalla cessione di beni di interesse culturale in luogo del pagamento di imposte”; le somme stanziate diminuiscono drasticamente negli anni successivi, culminando nel 2016, anno in cui l’importo investito è di appena 31.809 euro¹¹.

Si noti come uno scarso investimento di denaro pubblico contribuisce, seppur non direttamente e autonomamente, a causare la scenario descritto, e dunque idoneo a produrre effetti negativi se accompagnato da ulteriori fattori, che verranno esaminati nei paragrafi successivi.

4. Analisi comparativa della dazione di pagamento quale strumento di prevenzione del traffico di beni culturali: il modello inglese

Una comparazione dell’istituto di *datio in solutum* potrebbe essere utile a comprendere quali possano essere i fattori causanti i limiti applicativi della “legge Guttuso”.

¹⁰ Il fondamento giuridico della dazione di pagamento è da rinvenirsi nella disposizione di cui all’art. 1197 comma 1 cc, secondo cui “Il debitore non può liberarsi eseguendo una prestazione diversa da quella dovuta, anche se di valore uguale o maggiore, salvo che il creditore consenta. In questo caso l’obbligazione si estingue quando la diversa prestazione è eseguita”.

¹¹ A. Pirri Valentini (2019), “Pagamento di imposte mediante la cessione di beni culturali: una normativa discontinua?”, *Aedon*, 1, pp. 49-56.

Non è un caso difatti che lo stesso ex ministro della Cultura, Dario Franceschini, durante il discorso tenuto nel 2014 in occasione della convocazione della commissione di valutazione delle proposte di cessione di opere d'arte, abbia evidenziato l'efficacia del modello inglese, il quale consente di adempiere a obblighi di natura fiscale mediante conferimento di beni culturali, approdando però a risultati numerici sensibilmente differenti rispetto all'Italia.

Preliminarmente, è necessario specificare che la legislazione inglese perimetra la cessione di opere d'arte in due istituti: lo “*scheme*” dell’“*Acceptance in Lieu*”, finalizzato all'assolvimento degli adempimenti fiscali relativi alle imposte di successione, e lo “*scheme*” del “*Cultural gift*”, utile al pagamento delle imposte dirette.

Non sembrano dunque emergere rilevanti differenze da un punto di vista giuridico, atteso che entrambi gli ordinamenti consentono il pagamento delle medesime imposte, ragion per cui le spiegazioni del successo inglese sono da ricercarsi altrove.

Difatti, l'Arts Council of England¹² annualmente pubblica un rapporto attraverso il quale rende noti i dati relativi ai proventi che lo stato riceve complessivamente mediante i due schemi *de quibus*.

I risultati conseguiti negli anni 2021-2024 sono sorprendenti:

- 50 beni di rilevanza culturale ceduti agli istituti museali britannici, per un valore totale di 57 milioni di sterline nel periodo 2021/2022;
- 48 oggetti assegnati ai musei di tutto il Regno Unito, per un importo complessivo pari a € 52 milioni di sterline, nell'annualità 2022/2023;
- 45 milioni di sterline nel periodo 2023/2024, a fronte di beni artistici di varia natura ceduti non solo a musei ma anche a biblioteche e archivi¹³.

Stante l'analogia tra gli strumenti giuridici italiani e inglesi, la dottrina si è chiesta quale potesse essere l'origine delle soddisfacenti statiche raggiunte oltremarina.

In primo luogo, va rilevato che ai sensi del nono capoverso dell'art. 6 legge 2 agosto 1982 n. 512, “Qualora il valore dei beni ceduti superi l'importo dell'imposta e degli accessori, al cedente non compete alcun rimborso per la differenza; ove il valore dei beni ceduti sia inferiore all'importo dell'imposta e degli accessori, il cedente è tenuto al pagamento della differenza”; diver-

¹² L'Arts Council England è un ente pubblico di natura non dipartimentale inglese impegnato nella creatività e nella cultura, fondato nel 1994 e diviso in tre sezioni territoriali separate: Scozia, Inghilterra e Galles.

¹³ Tutti i dati relativi all'istituto inglese della dazione di pagamento riportati nel presente contributo sono consultabili all'interno del sito ufficiale dell'Arts Council England, visitabile al link: <https://www.artscouncil.org.uk/supporting-arts-museums-and-libraries/supporting-collections-and-cultural-property/acceptance-lieu#t-in-page-nav-4>.

samente, in forza della disposizione inglese¹⁴ “gemella” di quella italiana, al contribuente è riconosciuto il diritto, in caso di eccedenza a essere rimborsato dall’istituto culturale assegnatario dell’opera d’arte ceduta.

Quest’ultimo dettaglio, solo apparentemente irrilevante, disvela una differenza di non poco conto sussistente, in circostanze sostanzialmente identiche, tra il vantaggio di cui beneficiano i contribuenti inglesi e la situazione svantaggiosa gravante sui contribuenti italiani.

Secondariamente, “Le condizioni e il valore della cessione sono stabiliti con decreto del Ministro per i beni culturali, di concerto con il ministro delle Finanze, sentita apposita commissione nominata con decreto dal Ministro per i beni culturali, presieduta dallo stesso Ministro o suo delegato e composta da due rappresentanti del Ministero per i beni culturali e ambientali, due rappresentanti del ministero delle Finanze e uno del Ministero del Tesoro”.

La citata disposizione, prevista dall’art.6 quarto capoverso della più volte richiamata “legge Guttuso”, non solo non fornisce indicazione alcuna sulle competenze tecniche di cui i membri della commissione di valutazione debbano essere in possesso, ma si pone in netto contrasto con l’omologa norma inglese, la quale, a differenza di quella italiana, prevede l’obbligatorietà di una commissione costituita da membri esperti e competenti del settore, quali curatori museali o insegnanti di materie artistiche/culturali.

Inoltre, la norma *de qua*, che forse avrebbe dovuto dettare parametri oggettivi ai fini dell’attribuzione del valore economico al bene d’arte conferito, lascia sul punto ingiustificatamente ampio margine di discrezione alla commissione.

La normativa inglese, in posizione diametralmente opposta a quella italiana, riconosce invece al contribuente la corresponsione del valore di mercato del bene culturale conferito.

A completamento dell’analisi comparativa dell’istituto della dazione di pagamento, si rilevano due ulteriori distinzioni tra l’ordinamento giuridico italiano e quello inglese.

Secondo l’art. 6 decimo capoverso della legge 512/1982, “Qualora la cessione non abbia luogo, l’erede è tenuto al pagamento dell’imposta e degli interessi moratori previsti dalla legge 26 gennaio 1961 n. 29, e successive modificazioni, senza applicazione di penalità”.

¹⁴ Sul punto, si veda il testo relativo dell’AIL – Acceptance in Lieu: “HM Revenue & Customs cannot ‘give change’ if the credit generated is greater than the tax payable. However, a public body may be able to pay the difference if the offer is made conditional to that body. This is known as a ‘hybrid offer’”, <https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/AIL%20Leaflet.pdf>.

Diversamente, nella medesima ipotesi, la disposizione inglese prevede che “Interest on the amount of tax settled by the offer will normally stop running from the date the offer is registered as having been made by HMRC”: si noti che la citata disposizione, finalizzata a incentivare il più possibile l'utilizzo dello strumento, prevede espressamente la sospensione del decorso degli interessi sin dal momento in cui l'iter procedurale è attivato.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 7 della “legge Guttuso”, “Dopo il trasferimento dei beni, l'interessato può chiedere il rimborso delle imposte eventualmente pagate nel periodo intercorrente tra la data di presentazione della proposta di cessione e quella della consegna dei beni o della trascrizione”. Dunque la presentazione dell'istanza non comporta l'esonero dal pagamento delle imposte: diversamente, in caso di perfezionamento dell'offerta, sarà lo Stato a rimborsare la somma pagata dal contribuente-conferente, senza precisare né modalità né tempistiche.

Le netta distanza che emerge dall'analisi dell'istituto dimostra quanto l'analogia tra la normativa italiana e inglese paventata a inizio paragrafo sia in realtà soltanto apparente, considerate le abissali differenze tali da giustificare le ragioni per quali il modello inglese sia, contrariamente a quello italiano, di eccellente successo.

5. Conclusioni

Accanto alla peculiare disciplina della *datio in solutum*, vi sono soluzioni prospettate da altri ordinamenti, quali per esempio, la Francia, il Portogallo e il Messico. È proprio quest'ultimo, difatti, ad aver suscitato curiosità e stupore tra gli studiosi, poiché ha delineato la normativa in materia guardando al modello inglese, ma implementandolo a sua volta con ulteriori interessanti dettagli.

Tra tutti, spiccano le disposizioni normative – uniche al mondo – previste dal programma “Pago en especie”¹⁵, che consentono agli artisti di assolvere agli obblighi di natura fiscale mediante la cessione delle proprie opere d'arte, ma, a differenza dei Paesi sopra emarginati, ciò avviene mediante un rapporto quantitativo – proporzionale tra le opere vendute, svincolando così i beni culturali dal valore meramente economico¹⁶.

¹⁵ Nell'ordinamento messicano, la dazione di pagamento trova il proprio fondamento giuridico nel “pago en especie” previsto dall'art. 2063 del Código Civil Federal, al quale è stato dato seguito con un vero e proprio programma denominato come la rubrica del medesimo articolo, “Plan de pago en especie”.

¹⁶ Per esempio, se l'artista vende tra una e cinque opere in un anno, ne conferirà una allo Stato.

Orbene, alla luce di quanto esposto, è doveroso chiedersi in quali modalità gli strumenti descritti siano idonei al contrasto del traffico illecito di beni culturali.

In primo luogo, va rilevato che le legislazioni in parola si caratterizzano per unitarietà e razionalizzazione, contrariamente a quella italiana che a oggi si appalesa disorganica, frammentaria e oltremodo dispersiva.

Accanto a questo fattore si pone, inoltre, un approccio politico e sociale totalmente diverso rispetto a quello di altri Paesi.

È emblematica, in tal senso, la scarsità di investimenti pubblici dell'Italia in questi strumenti, elemento negativo che ha certamente contribuito a far naufragare – almeno per il momento – il progetto perseguito nel 1982 con l'entrata in vigore della “legge Guttuso”.

A ciò si aggiunga che tra gli stati dell'eurozona, il nostro Paese è uno dei pochi rimasti con l'IVA applicata alle opere d'arte al 22%, causando da un lato l'emigrazione dei galleristi all'estero al fine di ottenere benefici fiscali, e dall'altro una forte attrazione per il mercato nero a scapito di quello legale, rischiando peraltro di incentivare la commissione di illeciti tipicamente collegati al traffico di opere d'arte, *in primis* al riciclaggio e alla ricettazione, e, nondimeno, anche a fattispecie corruttive (v. *supra*, par. 1).

Pertanto, a completamento della disamina effettuata, è doveroso specificare che il miglioramento della legislazione *in subiecta materia* e, in particolare, il necessario intervento correttivo alla “legge Guttuso”, non sarebbero comunque autonomamente sufficienti a prevenire il commercio illegale.

Esistono difatti altri strumenti utili a contrastare il fenomeno, quali per esempio il passaporto digitale¹⁷, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale¹⁸ per

¹⁷ Durante un convegno riguardante la circolazione dei beni culturali tenutosi a Palazzo Madama nel marzo 2024, l'Osservatorio Italia antiriciclaggio per l'arte, da anni impegnato nel monitoraggio e nella ricerca di strumenti di contrasto e prevenzione dei fenomeni di riciclaggio e autoriciclaggio nel mondo dell'arte, ha illustrato la propria proposta avente a oggetto l'introduzione, nell'ordinamento giuridico, del passaporto digitale dei beni culturali.

Sul punto va rilevato, in primo luogo, che l'Osservatorio già nel 2021 si è fatto promotore e creatore del c.d. “Registro Arte”, piattaforma digitale in licenza d'uso allo stesso e di proprietà della società Solidity 2 Srl, che persegue l'obiettivo di tracciare i beni culturali ai fini di prevenzione di fenomeni di riciclaggio, contraffazione e di tutela dei diritti di seguito.

¹⁸ Nel novembre 2021 è stato pubblicato uno studio sulla rivista *Heritage Science*, effettuato da un team di esperti della Case Western Reserve University di Cleveland, nell'ambito del quale, con una tecnica denominata *Imaging 3D* (che ha un indice di precisione di circa il 96%), si è tentato di scoprire i falsi d'arte mediante lo studio delle pennellate, come se queste ultime fossero delle vere e proprie impronte digitali. Più nel dettaglio, la ricerca ha tentato di rilevare la paternità dell'opera attraverso lo studio di tutte quelle tecniche artistiche per le quali a oggi è ancora molto complesso accertare l'autenticità, dunque non solo dipinti in acrilico o a olio, ma anche disegni, schizzi di vario genere, acquerelli.

rilevare la contraffazione di opere d'arte, l'utilizzo dei Modelli 231¹⁹ e la digitalizzazione dei beni culturali, già avviata da alcuni anni dal Ministero della Cultura²⁰.

Si auspica, pertanto, che la tecnica dell'*Imaging 3D* possa in futuro rappresentare un particolare vantaggio per gli esperti, i quali potranno riconoscere, per esempio, quali aree di una tela sono state realizzate da un artista e quali invece dai suoi allievi di bottega, ma soprattutto sarà possibile scoprire se un dipinto è stato falsificato o comunque alterato.

¹⁹ In ottica di razionalizzazione dell'ordinamento, il 23 marzo 2022 è entrata in vigore la legge n. 22, che ha introdotto nel Codice penale il Titolo VIII-bis rubricato "Dei delitti contro il patrimonio culturale", il quale ha abrogato norme del d.lgs. 42/2004 e le ha a sua volta trasposte nel codice penale, come per esempio gli articoli 174 e 175.

Per i fini che rilevano in questa sede, merita attenzione l'art. 3 della novella del 2022, che introduce, con le disposizioni di cui all'art. 25-septiesdecies rubricato "Delitti contro il patrimonio culturale" e l'art. 25-duodevices rubricato "Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici", un elenco di nuovi reati presupposto all'interno del d.lgs. n. 231/2001. Pertanto, con l'introduzione del nuovo Titolo VIII-bis, le persone giuridiche ricadenti nella disciplina di cui al suindicato decreto (quali, per esempio, gli enti pubblici economici), sono state chiamate a individuare nuove misure di controllo e a implementare quelle preesistenti, in primo luogo inventariando tutte le cose immobili e mobili qualificabili come beni culturali o di interesse culturale, indicando altresì il titolo da cui ne deriva la disponibilità (es. gestione, proprietà, possesso).

Successivamente, gli enti sono tenuti ad associare i rischi derivanti dai nuovi reati presupposto alle attività sensibili e potenzialmente rilevanti nell'ambito della loro attività, così come elencate dalle fattispecie previste dagli artt. 25-septiesdecies e 25-duodevices, le cui condotte sono così classificabili: a) dispersione; b) circolazione illecita; c) falso; d) ripulitura dell'origine illecita; e) distruzione.

²⁰ Il Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale è uno strumento strategico europeo che si inserisce nelle finalità previste dal Piano nazionale di resistenza e di resilienza redatto dall'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale – Digital Library – del Ministero della Cultura.

Grazie al PND quest'ultimo, d'intesa con le Regioni, è chiamato a organizzare analiticamente il processo di trasformazione digitale nel quinquennio 2022-2026 nei diversi settori della cultura, i cui destinatari sono, in primi luogo, istituti museali, biblioteche, archivi, soprintendenze e, più in generale, luoghi pubblici della cultura che a vario titolo sono addetti alla conservazione, gestione, tutela e valorizzazione dei beni culturali.

L'ideazione del Piano trova il proprio fondamento in "Horizon Europe", programma quadro di ricerca e innovazione dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027, nato peraltro in piena emergenza pandemica, nell'ambito del quale è prevista la creazione nel biennio 2023-2025 di un *cloud* di consolidamento delle moltissime iniziative europee afferenti alla digitalizzazione del patrimonio. L'intenso e accelerato cambiamento del panorama culturale e digitale ha dunque condotto le istituzioni europee a creare un Piano finalizzato alla coesione sociale, coinvolgendo tutta la collettività, fornendo strumenti tecnici adeguati agli addetti ai lavori del settore (ricercatori, esperti di patrimonio culturale a vario titolo ecc.), e, soprattutto, offrendo metodologie utili a fruire dei beni d'arte nel futuro.

Il PND è un documento aperto, accessibile a tutta la comunità culturale e destinato a evolversi nel tempo, nato da un processo di partecipazione condivisa tra tutte le parti coinvolte e altresì dinamico, modificato periodicamente sulla base degli sviluppi tecnologici.

Invero, a parere di chi scrive, una mission che abbia quali obiettivi la correzione della legge n. 512/1982, una riforma organica razionalizzata, l'abbassamento dell'IVA e l'implementazione degli strumenti sopra emarginati, congiuntamente ad altre soluzioni da strutturare, sarebbe certamente idonea a costituire la compliance del settore e contribuirebbe a prevenire la problematica affrontata.

Per esempio, considerato che oramai la *soft law* è divenuta protagonista del diritto internazionale ed europeo, e che nell'ambito dell'acquisto di opere d'arte assume un ruolo preminente il criterio della c.d. *due diligence* (letteralmente *dovuta diligenza*)²¹, due proposte utili alla prevenzione del traffico illecito di beni d'arte potrebbero essere l'istituzione Codici di comportamento condivisi tra case d'aste, o ancora una maggiore diffusione e applicazione concreta del Codice etico professionale per i musei, introdotto dall'International Council of Museums (ICOM), la cui versione italiana è stata approvata nel 2009 dai Comitati nazionali etici italiano e svizzero di ICOM²².

Da ultimo, non va sottovalutato che il contrasto al commercio illegale di beni d'arte, seppur trova la propria base giuridica nel miglioramento degli istituti disponibili e nella regolamentazione di altri non ancora legiferati, non può prescindere da una seria e concreta educazione della collettività alla valorizzazione patrimonio culturale.

²¹ Così D. di Micco, M. Franca Filho, G. Magri (2020), "Circolazione, cessione, riciclaggio Alcuni profili giuridici dell'arte e del suo mercato", *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, 18, p. 172-ss.: "È diffusa in dottrina l'idea secondo la quale le origini della due diligence si debbano cercare nell'antico *jus gentium* romano, "the law observed by all mankind", oppure nella sua derivazione bellica, lo *jus fetiale*, precisamente nelle regole e nelle prassi con cui si costruivano alleanze o si dichiaravano guerre".

"Due momenti sono qui particolarmente importanti per l'impiego della due diligence; il momento dell'acquisto dell'opera d'arte e, in caso di controversie, quello della prova. Come abbiamo detto, infatti, l'articolo 4, comma 4, stabilisce che, per comprovare l'adozione della due diligence, possono esser prese in considerazione le circostanze dell'acquisto (il luogo, l'ora, il modo, la forma di pagamento, l'origine dei fondi), la qualificazione delle parti (il profilo delle persone coinvolte, un anonimo o una galleria, una fiera o un antiquariato ben individuabili), il prezzo pagato (sottocosto o a prezzo di mercato), la consultazione di database dei beni culturali rubati (INTERPOL, IPHAN, Carabinieri, UNODC, WCO, Getty Provenance Index o Smithsonian Provenance Research Initiative, ICOM Red List ecc.).

Da qui si ricava la volontà di costruire una valorizzazione transfrontaliera della due diligence".

²² Così G. Ercani (2018), "Introduzione al Codice etico": "Il Codice etico ICOM per i musei è un documento di autoregolamentazione professionale che fissa gli standard minimi di condotta e di performance professionale e di prestazioni per i musei e il loro personale. Il codice stabilisce i valori e i principi condivisi da ICOM e dal network museale internazionale. Il Codice etico ICOM per i musei è stato adottato nel 1986 e rivisto nel 2004, ed è uno strumento di riferimento tradotto in 38 lingue".

È in questo contesto che si inseriscono la missione dell'accessibilità prevista dal PNRR²³ e l'apertura di spazi dedicati alle opere prima saccheggiate e poi ritrovate, al fine di diffondere la storia, le radici e gli autori, dunque tutto il percorso storico-territoriale che ha condotto, positivamente, al rientro a casa delle stesse²⁴, il cui fine è la responsabilizzazione della collettività alla gestione e alla cura dei beni culturali.

In conclusione, vi sono tutti i presupposti per creare, nell'ambito dello scenario descritto, una compliance globalmente costituita dagli strumenti testé indicati, finalizzata a condurre tutte le parti in causa di questo macrocosmo (fruitori, personale tecnico del settore, istituzioni) a una nuova concezione di valorizzazione e godimento dell'arte in tutte le sue forme, che ponga le basi – e dunque scoraggi l'attività commerciale illecita delle opere d'arte – sulla diffusione della cultura della legalità e su una concreta educazione alla protezione del patrimonio.

Normativa

Acceptance in Lieu and Cultural Gift, <https://www.artscouncil.org.uk/supporting-arts-museums-and-libraries/supporting-collections-and-cultural-property/acceptance-lieu#t-in-page-nav-4>.

Convenzione UNESCO del 1970.

Convenzione UNIDROIT.

Convenzione di Faro del 2005.

Convenzione di Nicosia del 2017.

Legge 2 agosto 1982, n. 512.

Direttiva 2014/60/UE.

Direttiva 93/7/CEE.

²³ Nell'ambito Misura del PNRR denominata “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Componente3 “Turismo e Cultura 4.0” (c.d. “Missione 1”), si inserisce l'intervento predisposto dal MiC “Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale”, finalizzato a ideare (e attuare) un progetto che raggiunga i seguenti obiettivi prefissati: 1) implementare tecnologicamente le banche dati culturali e le collezioni digitali; 2) garantire l'accessibilità e libera fruizione degli archivi digitali e dei contenuti di digitalizzazione alla comunità, senza limiti temporali; 3) stimolare con incentivi la crescita del tessuto economico dei servizi culturali, aprendo il più possibile alla concorrenza, garantendo accesso al mercato alle PMI; 4) azioni educative e formative finalizzate ad ampliare la platea dei soggetti coinvolti, sia operatori sia fruitori, ampliando le competenze.

²⁴ Meritano in tal senso di essere menzionati il Museo dell'Arte Salvata di Roma e “Reversio”, mostra inaugurata il 18 gennaio 2025 presso il Museo Archeologico Nazionale della Sibaritide (CS), il cui scopo è quello di offrire ai visitatori l'opportunità di esplorare il significato del recupero dei tesori saccheggiati.

D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.
Legge 23 marzo 2022, n. 22.
Regolamento del Consiglio 2009/116/CE.

Bibliografia

- Baffa G., Giraldi A., Gramuglia V., Grossi L., Massaro A., Notaro L., Pittirutti M., Sorbello P. (2021), *Il traffico illecito di beni culturali*, Gruppo Alleanza progressista dei socialisti e democratici al Parlamento europeo, dicembre.
- di Micco D., Filho M.F., Magri G. (2020), “Circolazione, cessione, riciclaggio Alcuni profili giuridici dell’arte e del suo mercato”, *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino*, 18.
- Pirri Valentini A. (2019), “Pagamento di imposte mediante la cessione di beni culturali: una normativa discontinua?”, *Aedon*, 1, pp. 49-56.
- Visconti A. (2021), “La repressione del traffico illecito di beni culturali nell’ordinamento italiano. Rapporti con le fonti internazionali, problematiche applicative e prospettive di riforma”, *Giurisprudenza Penale*, n/a, pp. 1-66.

Postfazione

di Enrico Carloni*

Il volume raccoglie una serie di studi, lavori, esperienze, singolarmente di interesse ma complessivamente ancora più significativi, perché dimostrano più cose.

In primo luogo, l'importanza della formazione: nel campo dell'anticorruzione e della trasparenza, certo, ma non solo in questo. Una formazione collocata all'interno della dimensione universitaria, dove ciò che si insegna è inscindibilmente legato all'attività di ricerca. Una formazione intesa non solo come trasmissione di conoscenza ma come reale occasione di scambio e di crescita, in un rapporto che coinvolge docenti e studenti ma anche, nello specifico contesto della formazione rivolta a dipendenti attuali e futuri di pubbliche amministrazioni, tra accademia e istituzioni. Il percorso del Master si proietta naturalmente in risposte di miglioramento della capacità delle amministrazioni di fronteggiare le sfide che hanno di fronte sul campo dell'anticorruzione e della trasparenza. Che la formazione sia una leva centrale da utilizzare sempre più e sempre meglio per assicurare la qualità delle amministrazioni e la loro integrità è noto, ma non per questo sempre davvero compreso: ne parla, certo, lo stesso legislatore, che per esempio dedica particolare attenzione alla formazione come strumento per il rafforzamento dell'etica pubblica; ne parla la stessa Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che non solo afferma tra i compiti delle autorità di anticorruzione quelli legati a "l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione" (UNCAC, art. 6, c. 1, lett. c), favoriscano l'offerta di programmi di educazione e di formazione che permettano loro di adempiere le proprie funzioni in modo corretto, onorevole e adeguato e

* Professore ordinario di Diritto amministrativo, direttore del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia.

permettano loro di beneficiare di una formazione specializzata appropriata che li sensibilizzi maggiormente ai rischi di corruzione inerenti all'esercizio delle loro funzioni" (UNCAC, art. 7, c. 1, lett. d). D'altra parte è alla formazione, come costruzione di capacità adeguata (e quindi come idea di "applicazione", "disciplinamento", piuttosto che "obbedienza") che si riferisce anzitutto l'idea costituzionale che l'esercizio di funzioni pubbliche richieda "disciplina": a fare il paio con il concorso previsto per l'accesso ai ruoli pubblici, a segnare l'idea che la buona amministrazione richiede anzitutto buoni funzionari.

In secondo luogo, il valore delle buone pratiche: frutto dell'innovazione e dello scambio di esperienze, della ricerca costante di soluzioni più adeguate per rispondere a un problema che, in quanto *wicked problem* (questione, cioè, che per la sua complessità intrinseca pone sfide sempre nuove e cui si risponde con soluzioni che non risolvono il problema ma semmai, al più, permettono di attenuarlo e gestirlo) non ha una risposta univoca e predefinita a priori. Nelle approssimazioni successive che devono portare al miglioramento della funzionalità del sistema amministrativo, e quindi produrre, anche attraverso l'anticorruzione, "valore pubblico", è spesso il percorso a permettere di individuare soluzioni che non sono immediatamente afferrabili a priori, e che invero spesso lo stesso legislatore sembra davvero affidare alla creatività dell'esperienza amministrativa. E nell'elaborazione di best practices vale certo lo scambio di esperienze, ma non meno il dialogo costante, in termini non autoreferenziali, tra le amministrazioni e le sedi in cui si costruisce una cultura critica, prime tra tutte le università. E i Master sono un ambiente che si presta particolarmente a favorire un incontro che è occasione di crescita complessiva, Il Master EXPACT in particolare si pone, come dimostra bene questo lavoro, esattamente a cavallo tra le funzioni tradizionali dell'università (di ricerca e di didattica, dove la seconda è certamente centrale ma si alimenta con forza grazie alla prima) e la "terza missione" che è anzitutto da intendere come servizio allo sviluppo sociale, politico ed economico del Paese.

In terzo luogo, ma da una prospettiva diversa, l'importanza della dimensione più "ordinaria" dell'anticorruzione, si può dire della "burocrazia" dell'integrità e della trasparenza. Dopo oltre un decennio di riforme è chiaro che "al centro" l'anticorruzione ha perso spinta politico-istituzionale: contraddittorie se non apertamente in controtendenza rispetto allo slancio dato dalla legge n. 190 del 2012, le riforme legislative; debole l'iniziativa della stessa Autorità anticorruzione, come è chiaro seguendone i provvedimenti e gli stessi Piani nazionali anticorruzione; sempre più incerto il sostegno politico-amministrativo e della stessa opinione pubblica alle politiche di contrasto e

prevenzione della corruzione. Sono però gli organi a fare la funzione, e la funzione di anticorruzione è ormai radicata a livello istituzionale in termini capillari nelle amministrazioni pubbliche: questo fa sì che vi sia di nuovo una pratica, un lavoro costante, alimentato dal senso dello Stato di tanti funzionari e funzionarie. Giorno per giorno, mentre la bussola dell'anticorruzione sembra smarrita e con questa anche il *path to Denmark* (a intendere il percorso verso la good governance che vede nell'esperienza danese un faro cui ispirarsi), a livello territoriale è mantenuta una tensione, è tenuta accesa la fiamma dell'anticorruzione intesa anzitutto come buona amministrazione.

In quarto luogo, ultimo ma non ultimo, per tutte le ragioni prima esposte, l'importanza di poter fare affidamento su centri di eccellenza, sedi universitarie nelle quali alcuni temi sono approfonditi nel dialogo e nello scambio a livelli non solo nazionali. Si parla spesso di sedi e dipartimenti di "eccellenza": al di là della loro qualificazione formale e quindi dei riconoscimenti che in questo senso provengono dal Ministero, l'eccellenza è qualcosa che ricercatori e gruppi di ricerca perseguono costantemente e dimostrano in tanti modi. La capacità di attrarre finanziamenti internazionali, l'inserimento in reti di ricerca nazionali ed europee, ma anche la propensione a valorizzare queste attività per farne occasione di alta formazione e di crescita collettiva, ne sono una dimostrazione particolarmente significativa.

I partecipanti al master

Prima edizione, 2020-2021

Chiara Berretta
Ciro Ceglia
Luca Cristini
Marta Ferrari
Luigi Fiore
Stefano Gargagliano
Giacomina Giannico
Sabrina Gubbiotti
Nicola Manzone
Giulio Massi
Roberto Panariello
Federica Salvati

Seconda edizione, 2021-2022

Raffaella Atzori
Piergiacomo Braga
Giorgio Ceccarelli
Claudia M. Cohen
Michela Criscuoli
Alessandra De Nunzio
Francesca Duranti
Michela Fagiolo
Claudia Foschi

Sebastiano Gimmillaro
Annalisa Giorgetti
Angela Leonetti
Luca Lucarini
Elena Lusena
Matteo Manuali
Antonella Marogna
Luciano Morini
Gianfranca Onidi
Giuseppe Rossi
Fabrizio Tubili
Benedetto Voltattorni

Terza edizione, 2022-2023

Federica Baldini
Elisa Emiri
Simona Fanucci
Michela Gargano
Marco Milano
Paolo Onori
Barbara Pantaleone
Irene Rapastella
Matteo Salemi
Catia Serraiocco

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



**Management, finanza,
marketing, operations, HR**

**Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche**

**Didattica, scienze
della formazione**

**Economia,
economia aziendale**

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



**Architettura, design,
territorio**

**Informatica, ingegneria
Scienze**

**Filosofia, letteratura,
linguistica, storia**

Politica, diritto

**Psicologia, benessere,
autoaiuto**

Efficacia personale

**Politiche
e servizi sociali**



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835185338

Nel volume vengono analizzate le principali problematiche relative alla progettazione, alla gestione e al monitoraggio del ciclo dell'anticorruzione e della trasparenza. I saggi sono il frutto del lavoro di ricerca, analisi e approfondimento effettuato dai corsisti delle edizioni I, II e III del Master Executive di secondo livello per "Esperti in progettazione e gestione dell'anticorruzione e della trasparenza – EXPACT", realizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia, in collaborazione con il centro di studi LEPA-*Legality and Participation*. Il volume offre uno sguardo d'insieme sugli istituti dell'anticorruzione, inquadrati nella cornice teorica di riferimento e riletti a partire dalla disamina delle buone prassi maturate in ambito nazionale.

Benedetto Ponti è professore associato di Diritto amministrativo nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Perugia, dove insegna anche Diritto dei media digitali e delle intelligenze artificiali. Direttore del Master EXPACT, è stato consulente dell'Autorità nazionale anticorruzione ed è responsabile di numerosi progetti di ricerca nazionali ed europei in materia di prevenzione della corruzione.