

# Trasparenza e Anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni con particolare riguardo alle istituzioni scolastiche

---

PROC. DELLO STATO

VALERIA ROMANO



# Importanza del tema e peculiarità delle istituzioni scolastiche

---

## IMPORTANZA DEL TEMA

Papa Francesco «il peccato si può perdonare la corruzione no» La corruzione è un costo per la collettività finanziato con le nostre tasse.

La corruzione determina che la scelta del candidato, del servizio, del prodotto non ricade su quello migliore, ma il «raccomandato», il prodotto dell'impresa del soggetto «furbo».

Questo meccanismo determina la pessima qualità di ciò che ne discenderà. Opere più costose oppure opere più scarse. In una stagione di crisi e di risorse pubbliche limitate la corruzione fatica a scaricarsi su un aumento di costo dell'opera, ma finisce per riflettersi sulla qualità del servizio

## DIVISIVITA' DEL TEMA

Sistema di prevenzione anticorruzione «inutile burocrazia» .

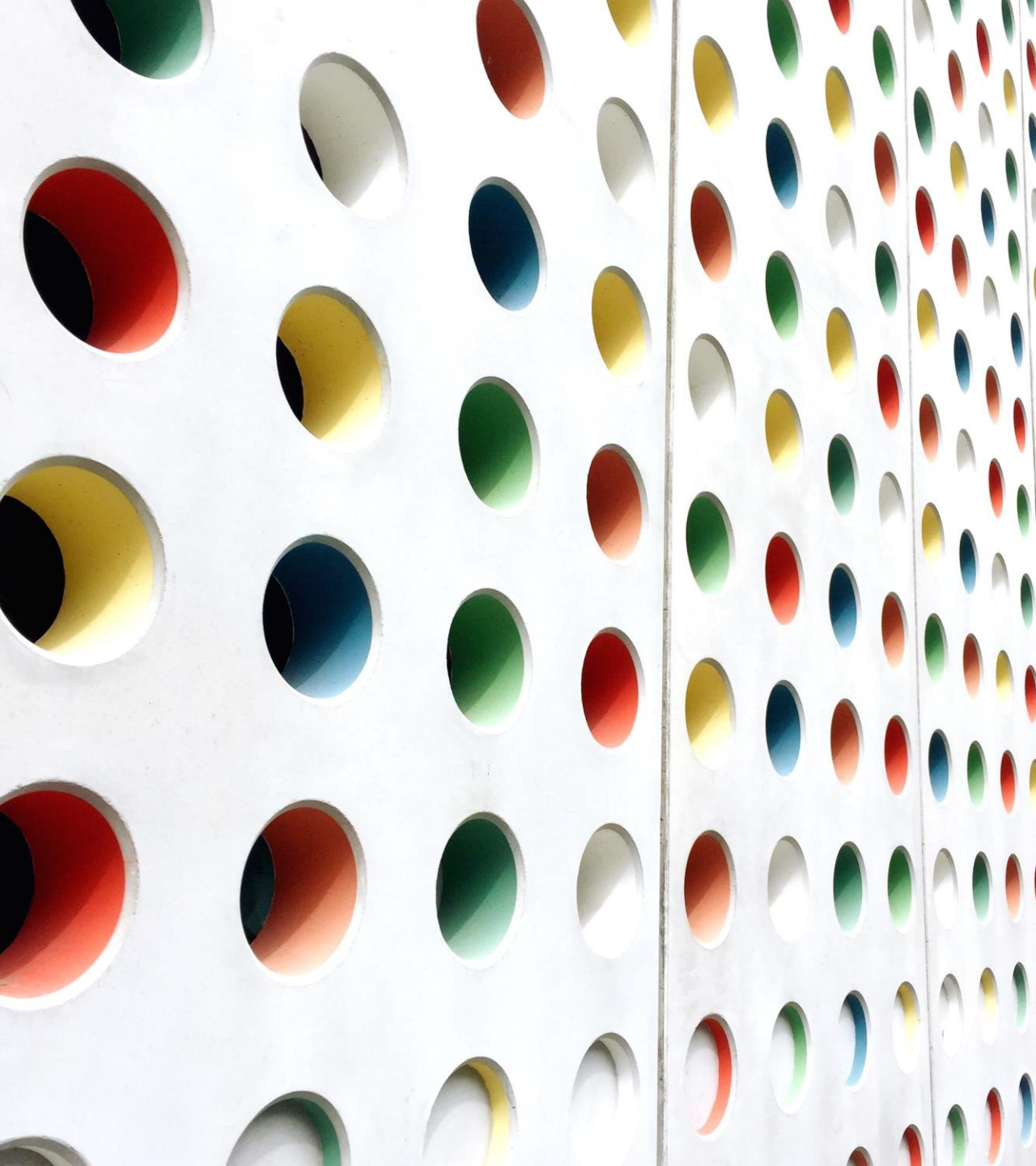
## PECULIARITÀ DELLA SCUOLA

- ridotto grado di esposizione al rischio corruttivo(Delibera n. 831/2016)

la peculiarità della natura e delle funzioni svolte nonché le ridotte dimensioni che caratterizzano le istituzioni scolastiche e che le distinguono dalle altre amministrazioni pubbliche ricomprese nell'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165/2001.







# La corruzione: definizione

---



# Che cosa è la corruzione?

---

SIGNIFICATO COMUNE: PAGAMENTO DI UNA «MAZZETTA»



SIGNIFICATO TRAIBILE DAL VOCABOLARIO – VOCABOLI POLISENSO

**corruzione** s. f. [dal lat. *corruptio* -onis, der. di *corrumpĕre* «corrompere», part. pass. *corruptus*]. – **1. a.** Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione e sim.: *c. dell'aria, delle acque; la c. del cadavere; io veggio l'acqua, io veggio il foco, L'aere e la terra e tutte lor misture Venire a c., e durar poco* (Dante); *mossi ... da tema che la c. de' morti non gli offendesse* (Boccaccio). **b.** Il guastarsi, il degenerare: *c. di una lingua* (espressione frequente nell'uso dei puristi); più spesso in senso morale, depravazione: *c. dei costumi; la c. dei giovani, della società; la c. della classe politica; vivere in mezzo alla corruzione*. **c.** ant. Contagio: *gran c. di vaiuolo, che fu in Firenze* (G. Villani). **2.** In senso attivo, l'opera di chi induce altri al male. In partic., nel linguaggio giur.: *c. di minorenne*, delitto consistente nel compiere atti sessuali in presenza di persona minore di anni quattordici, al fine di farla assistere; *c. di pubblico ufficiale*, delitto contro la pubblica amministrazione consistente nel dare o promettere denaro o altri vantaggi a un pubblico ufficiale perché egli ometta o ritardi un atto del suo ufficio o compia un atto contrario ai doveri di ufficio.



# La corruzione nella storia

---

## STORIA ROMANA: IL CASO DI VERRE - 70 A.C

Governatori inviati nelle province che si facevano dare doni sontuosi dai provinciali che non pagavano i tributi a Roma.

il propretore Gaio Licinio Verre si macchiò di ruberie di ogni genere. Utilizzò la corruzione non solo come strumento di arricchimento personale, ma anche come forma di consolidamento del suo potere come una sorta di voto di scambio ante litteram

Il processo ai suoi danni divenne il trampolino per un giovane e valente avvocato: Cicerone





# La corruzione nella storia

---

## DANTE E L'INFERNO DELLA CORRUZIONE

Dante riteneva che la corruzione fosse un fatto tanto disgustoso e grave da dedicargli vari canti dell'Inferno e prevedere una pena severa; questo tema così marcato indica che anche a quel tempo la corruzione era già ben radicata in Italia. In particolare nei canti XXI e XXII dell'Inferno Dante raccontando il suo pericoloso viaggio sull'argine con i diavoli, descrive il fossato di pece bollente in cui sono calati i barattieri, che fa coincidere con le bestie, degradandoli così ad un livello estremamente basso come quello dei diavoli. Dante si spinge fino a dotare le anime di un corpo fittizio per infliggergli sofferenze durissime, se si pensa che li immerge nella pece bollente. Intorno al fosso di pece Dante pone dei diavoli-guardiani, dotati di uncini, che sorvegliano le anime e le ricacciano nella pece ogni volta emergano in cerca di un po' di sollievo.





# La corruzione nella storia

---

## LA CORRUZIONE «ISTITUZIONALIZZATA»

La venalità delle cariche è una modalità di assegnazione delle cariche pubbliche fondato sulla compravendita delle medesime. È un fenomeno storico che si sviluppa nei secoli XIV-XVIII, soprattutto in Francia e Spagna, ma con qualche riflesso, magari tardivo e, anche negli antichi stati italiani del Rinascimento e dell'età moderna.

«È perché, per ragioni di tesoreria, il re si attribuisce il diritto di vendere uffici di giustizia, che gli “appartengono», che si trova davanti dei magistrati, proprietari delle cariche, non solo indocili, ma ignoranti, preda di interessi, pronti al compromesso.» [Michel Foucault](#)

## LA CORRUZIONE «ISTITUZIONALIZZATA» NELLA CHIESA

Nel 1514 papa Leone X aveva concesso l'indulgenza plenaria (cioè il perdono da tutti i peccati) a ogni fedele che avesse fatto un'offerta per la costruzione della basilica di San Pietro a Roma.

Il 31 ottobre 1517 il frate agostiniano Martin Lutero affiggeva le sue 95 tesi sul portone della chiesa di Wittenberg, in Germania, dando così inizio alla Riforma protestante.



# La corruzione nella età moderna: un delitto divenuto «universale».

---



Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali Conclusa a Parigi il 17 dicembre 1997

Convenzione penale sulla corruzione Conclusa a Strasburgo il 27 gennaio 1999

Dal 1994 ad oggi, il Consiglio d'Europa ha promosso attività per combattere la corruzione a livello europeo, passo dopo passo fino ad arrivare alla creazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) : Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) si pone l'obiettivo di rafforzare le capacità dei propri membri di lottare contro la corruzione, monitorando la loro osservanza degli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa attraverso un procedimento dinamico di valutazione e pressione reciproca. Tale procedimento permette di identificare eventuali mancanze nelle politiche nazionali, spingendo gli Stati a promuovere riforme in ambito legislativo e istituzionale.

GRECO



La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005.



# La corruzione come problema internazionale

---



La corruzione Costituisce un «minaccia per la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto»

Convenzione Merida



# La corruzione. Definizione internazionale

---



## Art. 15 Corruzione di pubblici ufficiali nazionali

Ciascuno Stato Parte adotta le misure legislative e le altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando gli atti sono stati commessi intenzionalmente:

al fatto di promettere, offrire o concedere ad un pubblico ufficiale, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio, per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali;

al fatto per un pubblico ufficiale di sollecitare od accettare, direttamente od indirettamente, un indebito vantaggio per se stesso o per un'altra persona o entità, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali

Convenzione delle Nazioni Unite



# La corruzione. Definizione internazionale

---



**Articolo 1** Reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri

1. Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie affinché la propria legge consideri come illecito penale il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale.



# La corruzione: la definizione internazionale oggi

---

## Prima caratteristica

- patto - contratto
- pactum sceleris
- l'accordo verte sull'esercizio della funzione



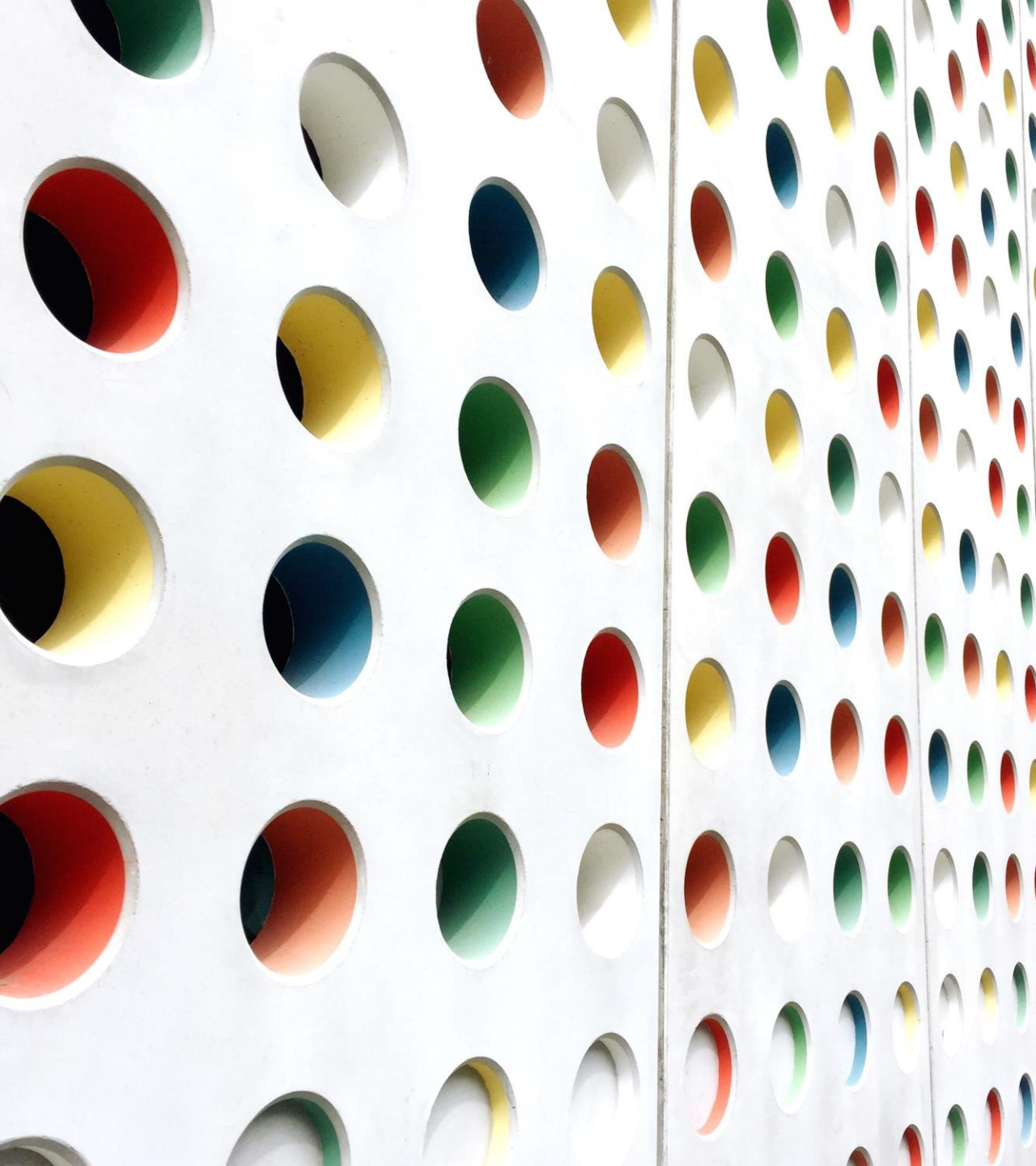
Problema di accertamento della corruzione: nessuna delle due parti ha interesse a far emergere il patto. Entrambi sono puniti

## Seconda caratteristica

- Strumentalizzazione della funzione
- art. 19 Convenzione Onu







# La misurazione della corruzione

---



# La misurazione della corruzione

---

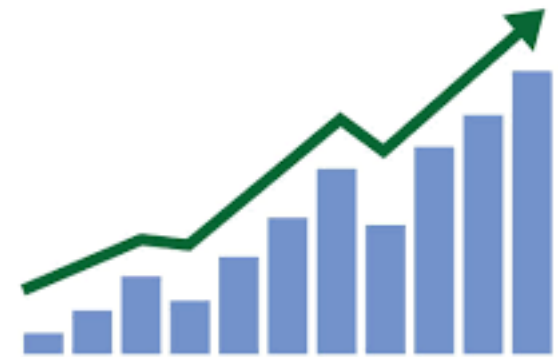
Diffusa l'affermazione per cui il costo della corruzione in Italia sia di 60 miliardi di euro annui

Valore non affidabile. «Cifra mitica», «bufala»

Nasce nel 2004 dallo studio della Banca Mondiale che quantificava il valore mondiale del costo delle tangenti nel 3% PIL.

2010 discorso all'inaugurazione Accademia internazionale anticorruzione segretario generale onu Ban Ki-moon quantifica la corruzione in 1000 miliardi

Proiettando la cifra di 1000 miliardi sul nostro paese si arriva alla cifra di 60miliardi avvalorata dal SaeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Ministero della P.A. e dell'innovazione).





# Difficoltà di misurazione

---

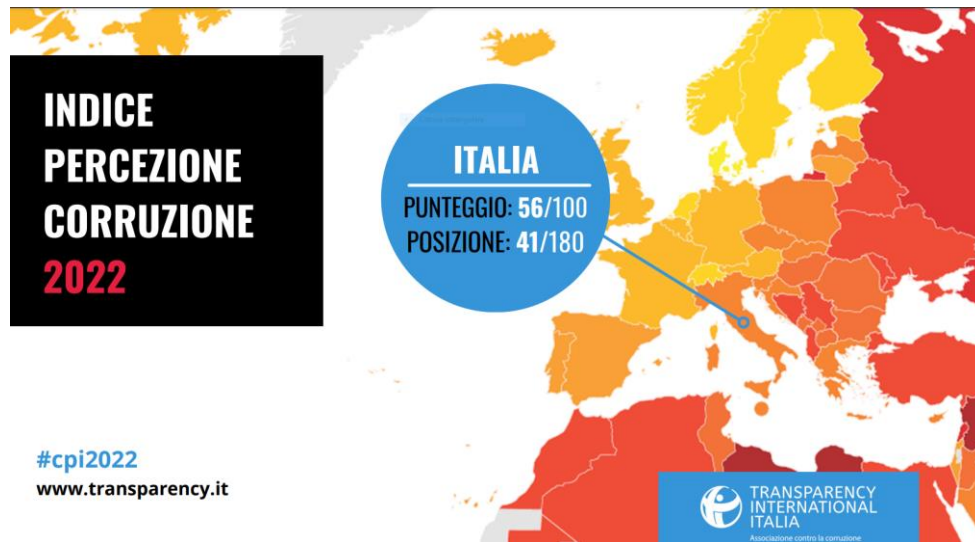
|   |  |
|---|--|
| statistiche giudiziarie (quanti furti, rapine, aggressioni) si basano sulle denunce dei reati, sulle indagini | Non c'è un numero di denunce attendibili. La corruzione è un patto, nessun interesse a denunciare. Difficilmente un terzo viene posto a conoscenza e comunque poco interesse e propensione dei terzi alla denuncia |
| Sulla base delle sentenze di condanna per corruzione  | Le sentenze di condanna. Inaugurazione Anno giudiziario 2017 Primo Presidente 0.5% del totale. Percentuale non attendibile rispetto alla corruzione reale  |
|   | I limiti hanno indotto a misurare la corruzione con l'indice di percezione   |





# Indice di percezione

---



L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International classifica i Paesi in base al livello di corruzione percepita nel settore pubblico



# Indice di percezione

## CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX

**Paesi più virtuosi: Danimarca (90 punti) Finlandia, Nuova Zelanda (87 punti)**

[illegible]

## Sistema di rilevazione dell'indice di percezione

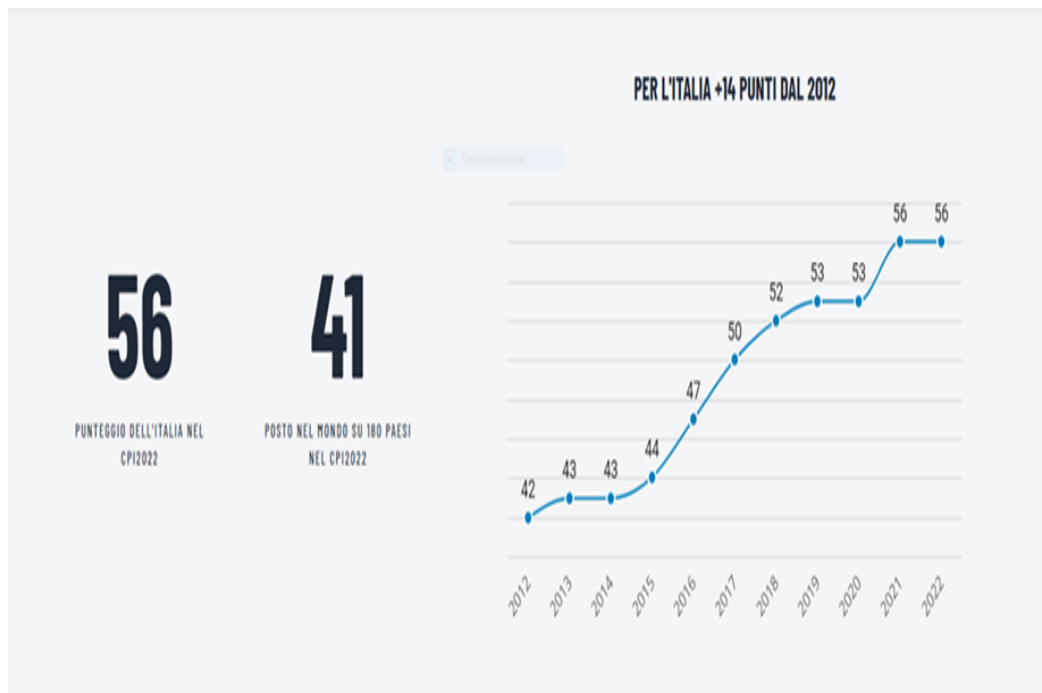
1. Intervista di interlocutori qualificati (esponenti associazioni, esperti, operatori economici)
2. Intervista di comuni cittadini
3. Viene chiesto se pensa che il suo Paese sia corrotto ed in base alle risposte viene individuato il punteggio. Quasi sempre viene chiesto se hanno avuto contatto diretto o indiretto con fatti corruttivi

## Metodo impreciso

1. Dipende dal campione scelto
2. Dipende dal risalto mediatico delle vicende corruttive
3. Dipende dalla capacità dell'Autorità giudiziaria di far emergere la corruzione



# Indice di percezione - miglioramento



## RECUPERO DI LEGALITÀ.

- **LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, N. 190** DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE E LA REPRESSIONE DELLA CORRUZIONE E DELL'ILLEGALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
- **LEGGE 27 MAGGIO 2015, N. 69** DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, DI ASSOCIAZIONI DI TIPO MAFIOSO E DI FALSO IN BILANCIO.
- **LEGGE 9 GENNAIO 2019, N. 3** MISURE PER IL CONTRASTO DEI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, NONCHÉ IN MATERIA DI PRESCRIZIONE DEL REATO E IN MATERIA DI TRASPARENZA DEI PARTITI E MOVIMENTI POLITICI.
- ANTICORRUZIONE PERCEPITA



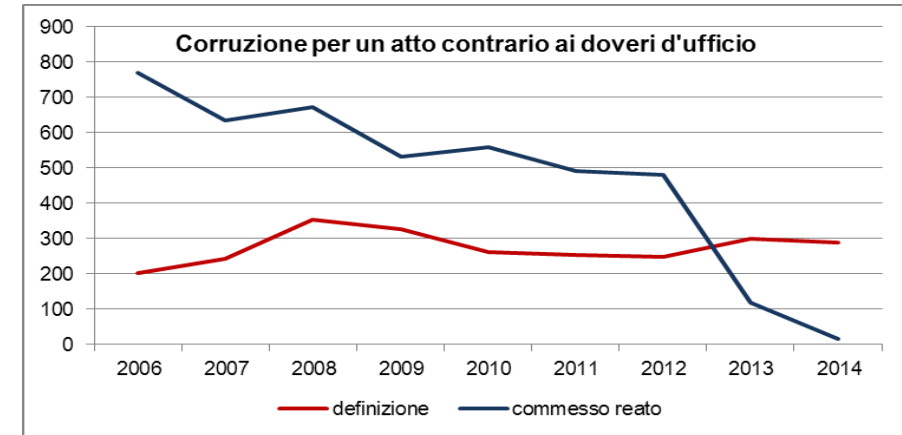
# Altri metodi per misurare la corruzione

**criteri oggettivi** - «indagini di vittimizzazione»: vittime di reati al di là dei casi giudiziari.

Indagine sulla sicurezza dei cittadini dell'Istat nel 2017 per la prima volta conteneva - su un campione molto ampio - domande sul diretto coinvolgimento in eventi corruttivi

Si stima che il 7,9% delle famiglie nel corso della vita sia stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi quali richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di servizi o agevolazioni (2,7% negli ultimi 3 anni, 1,2% negli ultimi 12 mesi).

L'indicatore complessivo (7,9%) raggiunge il massimo nel Lazio (17,9%) e il minimo nella Provincia autonoma di Trento (2%), ma la situazione sul territorio è molto diversificata a seconda degli ambiti della corruzione. (effettuare visita privata prima di operazione in struttura pubblica)





# Altri metodi per misurare la corruzione

---

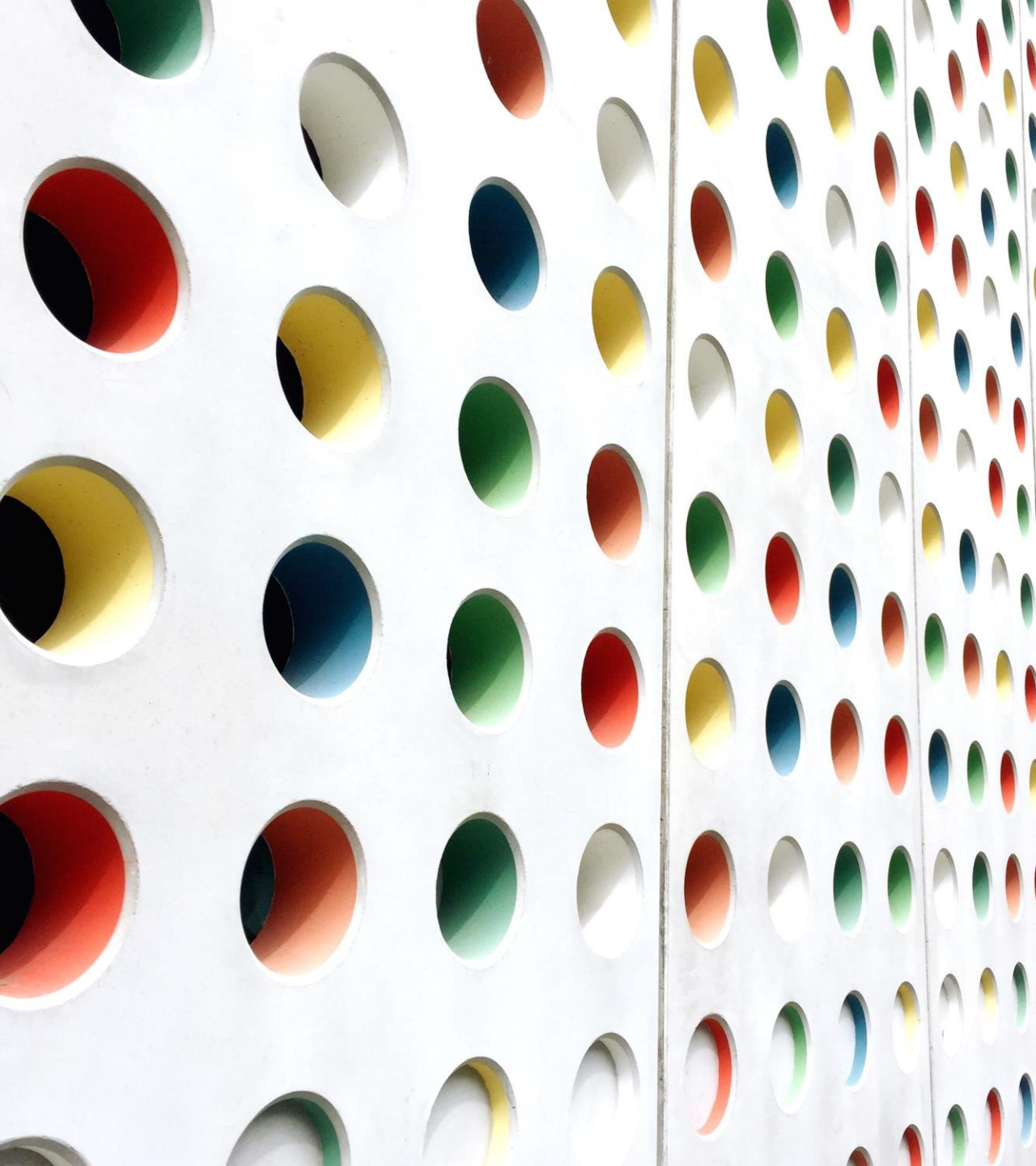
Indicatori oggettivi, ma indiretti:

Costo dell'appalto rispetto a opere pubbliche realizzate.

Se fare una soletta di asfalto ha un certo costo per KM data la spesa dovremmo disporre di un determinato quantitativo di KM di nuovo asfalto. Il fatto che a parità di costi ci sia un minor numero di KM realizzati può nascondere costi occulti e quindi la corruzione







La corruzione nel c.p.

---



# Delitti contro la Pa

---

Bene giuridico: regolare funzionamento, prestigio della Pa

Capo I

Art 314- 335 cp  
Dei delitti dei  
pubblici ufficiali  
contro la Pubblica  
Amministrazione

Reati propri

Capo II

Art 336- 356 cp  
Dei delitti dei  
privati  
contro la Pubblica  
Amministrazione

Reati comuni

Capo III

Art 357- 360 cp  
disposizioni  
comuni  
Definizione delle  
qualifiche  
soggettive



# Qualifiche soggettive

---

## Pubblico ufficiale

Agli effetti della legge penale, sono pubblici ufficiali coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa.  
Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi

## Incaricato di pubblico servizio

Agli effetti della legge penale, sono incaricati di un pubblico servizio coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio.  
Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata, dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale

## Esercente un servizio di pubblica utilità

Agli effetti della legge penale, sono persone che esercitano un servizio di pubblica necessità:  
1) i privati che esercitano professioni forensi o sanitarie, o altre professioni il cui esercizio sia per legge vietato senza una speciale abilitazione dello Stato, quando dell'opera di essi il pubblico sia per legge obbligato a valersi;  
2) i privati che, non esercitando una pubblica funzione, né prestando un pubblico servizio, adempiono un servizio dichiarato di pubblica necessità mediante un atto della pubblica amministrazione.



# La fattispecie di corruzione

| Codice Rocco  | Limiti   | Legge Severino   |
|---|--|--|
| <p><b>Art 318 Corruzione per un atto d'ufficio</b></p> <p><i>il pubblico ufficiale, che, per <b>compiere un atto del suo ufficio</b>, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.</i></p> <p><b>Art. 319 Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio</b></p> <p>Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei a dieci anni.</p> | <p>Codice Rocco: atto contrario (corruzione propria) atto conforme (corruzione impropria)</p> <p>Impostazione insoddisfacente. Legata al singolo atto. Figura del funzionario «a libro paga» «a disposizione» che si pone a servizio del corruttore indipendentemente dal compimento del singolo atto</p> <p>Legge Severino: mercimonio della funzione. asservimento delle funzioni.</p> | <p><b>Art 318 Corruzione per un atto d'ufficio</b></p> <p><i>il pubblico ufficiale, che, per <b>compiere un atto del suo ufficio</b>, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno.</i></p> <p><b>Art. 319 Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio</b></p> <p>Il pubblico ufficiale, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa, e' punito con la reclusione da sei a dieci anni.</p> |



# Gli attori della corruzione

---

## IL CORROTTO

Mercimonio della funzione

-



Reato contratto

necessariamente plurisoggettivo

Il privato è destinatario della stessa pena. Il giudice può graduare

## IL CORRUTTORE

«dare o promettere denaro o altra utilità» Utilità:  
vantaggi patrimoniali o non patrimoniali idonei a  
soddisfare un bisogno umano



# Le «vittime» della corruzione

---

Codice Rocco: Bene giuridico tutelato: imparzialità e buon andamento della Pa (art 97) - Impostazione insoddisfacente. La corruzione non è solo un fatto di infedeltà rispetto alla Pa

Piano internazionale: «la corruzione minaccia la stabilità e la sicurezza delle società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto» (Convenzione ONU) es: Chi paga il funzionario della stazione appaltante per vincere la gara danneggia la PA, ma anche la concorrenza, la libera competizione.



# Concussione

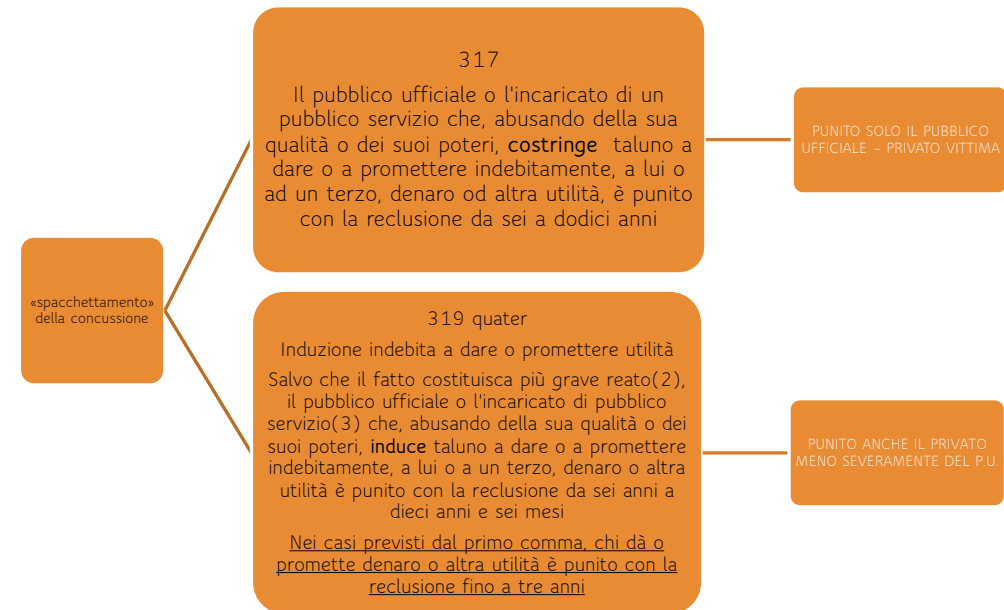
## FORMULAZIONE ORIGINARIA

«Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, **costringe o induce** taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o ad un terzo, denaro od altra utilità, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni».

Sopraffazione del privato. Il **privato era vittima non punibile**. Diversamente dalla corruzione che postula una situazione non di soggezione del privato, ma di sostanziale parità. La concussione era un reato pluri-offensivo perché due erano le persone offese (il privato e la Pa)

La sopraffazione poteva avvenire con due modalità: costrizione ed induzione. Questa equiparazione era stata criticata dal Greco

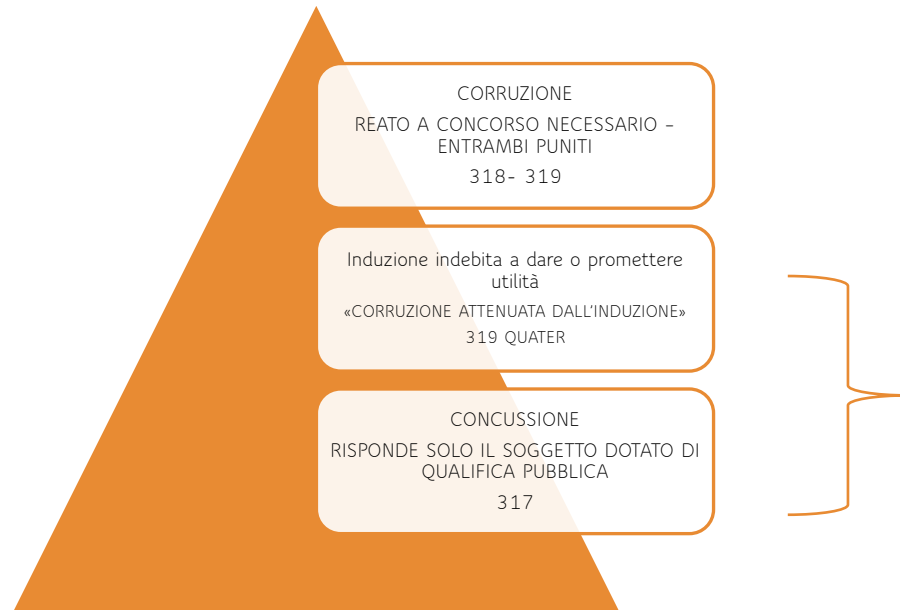
## LEGGE SEVERINO





# corruzione e concussione

---



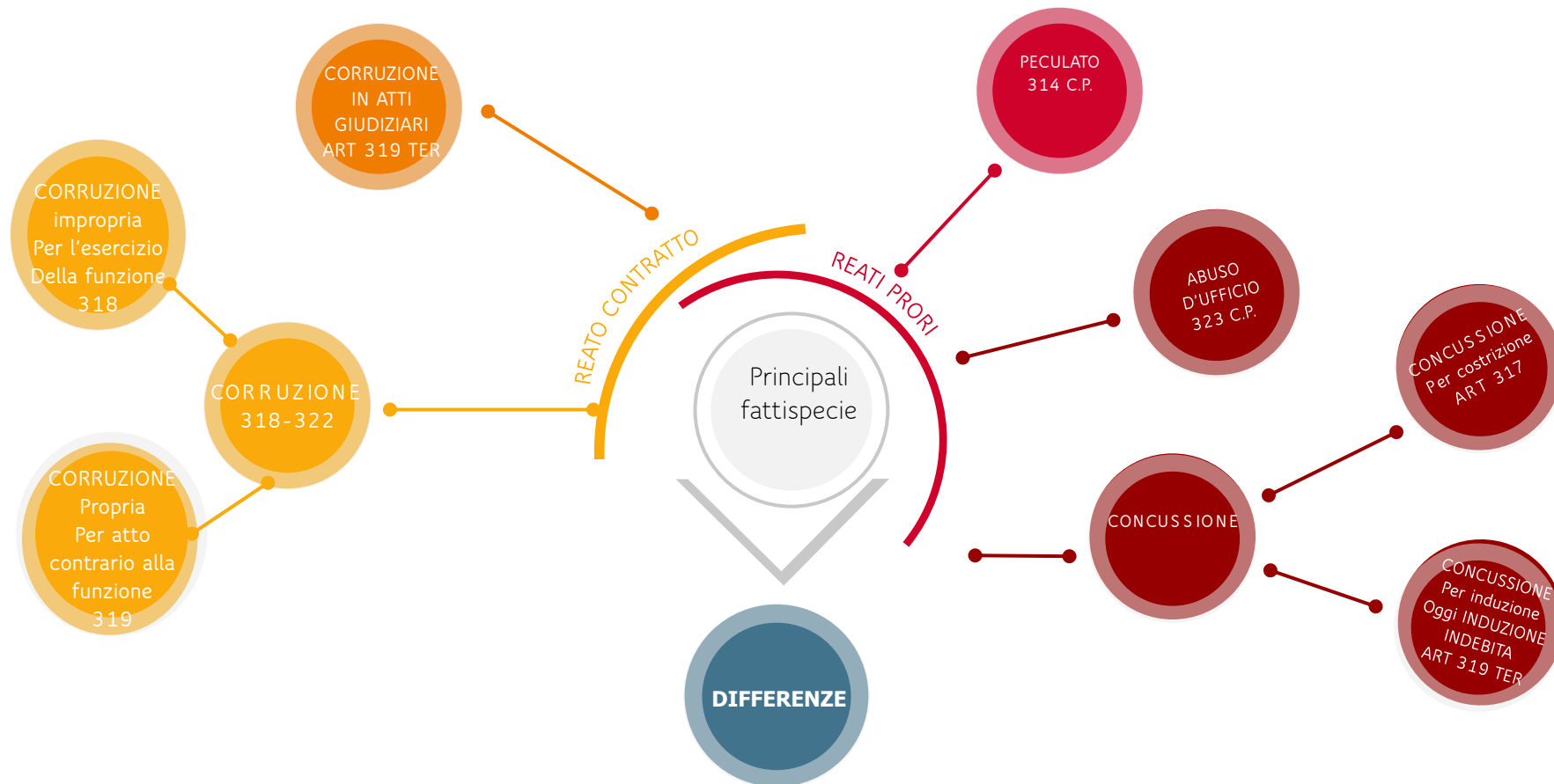
Quanto alle distinzioni tra le due nuove fattispecie di reato, viene ribadito quanto affermato dalle Sezioni Unite Maldera (12228/2014), le quali hanno chiarito che:

il “nuovo” **reato di concussione di cui all’art. 317 c.p.** è caratterizzato dall’abuso costringitivo del pubblico ufficiale attuato mediante violenza o minaccia di un danno contra ius, da cui deriva una grave limitazione della libertà di autodeterminazione del destinatario che, senza alcun vantaggio indebito per sè, è posto di fronte all’alternativa secca di subire il male prospettato o di evitarlo con la dazione o la promessa dell’indebito;

il “nuovo” reato di cui all’art. 319 quater c.p. è caratterizzato dall’abuso induttivo del pubblico ufficiale o dell’incaricato di pubblico servizio, vale a dire da una condotta di persuasione, di suggestione, di pressione morale, con più tenue valore condizionante la libertà di autodeterminazione del destinatario, il quale, disponendo di più ampi margini decisionali, finisce col prestare acquiescenza alla richiesta di prestazione non dovuta, perchè motivato dalla prospettiva di conseguire un indebito tornaconto personale



# Principali figure delittuose





# La corruzione amministrativa

---



**maladministration**

nozione più ampia della fattispecie penale

ricomprende in senso lato la deviazione del potere della Pa dagli scopi pubblici a prescindere dal rilievo penale

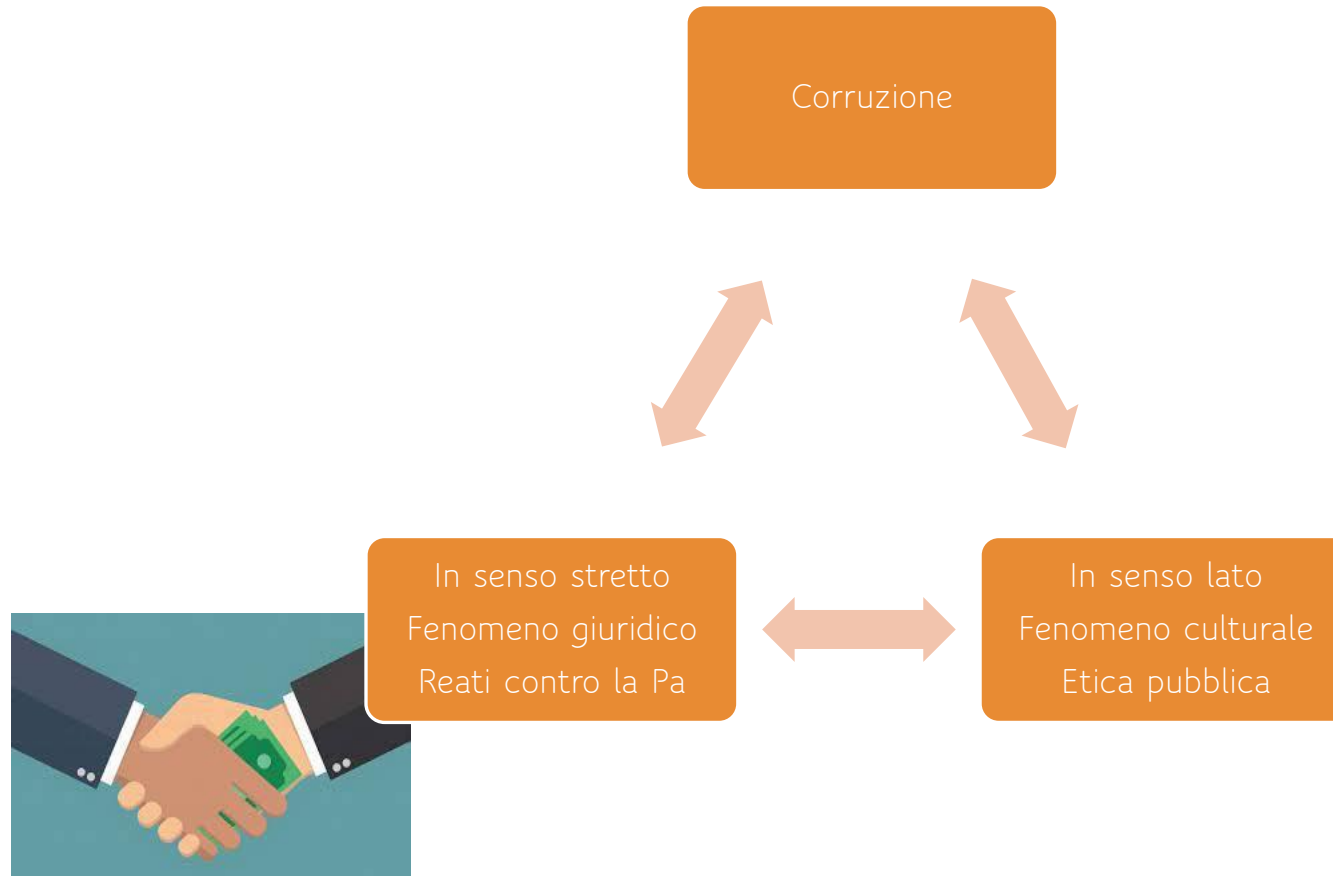
Logica preventiva (prima del rilievo penale) e non solo punitiva.

Problema: specificità sulle misure repressive, genericità delle convenzioni sulle misure preventive



# Deviazione dell'interesse della collettività

---





# l'azione amministrativa

---



AZIONE AMMINISTRATIVA:  
ATTIVITÀ CON LA QUALE LA PA PROVVEDE ALLA  
CURA DEGLI INTERESSI PUBBLICI AD ESSA  
AFFIDATI .



PRINCIPI INTERNI  
CUI L'AZIONE AMMINISTRATIVA DEVE  
UNIFORMARSI



PRINCIPI COMUNITARI  
CUI L'AZIONE AMMINISTRATIVA DEVE  
UNIFORMARSI .



# Principi dell'organizzazione della P.A

---



– IL **PRINCIPIO DEMOCRATICO** E L'ORGANIZZAZIONE DEI PUBBLICI UFFICI. L'ART. 1 COST. SANCISCE IL PRINCIPIO DEMOCRATICO, IN BASE AL QUALE IL POPOLO ESERCITA LA SOVRANITÀ, FRA L'ALTRO, ELEGGENDO I SUOI RAPPRESENTANTI AI VERTICI DEGLI ORGANI PUBBLICI PER ESERCITARE IL POTERE POLITICO. AI PUBBLICI UFFICI, CHE SONO ORGANIZZATI SECONDO DISPOSIZIONI DI LEGGE IN MODO CHE SIANO ASSICURATI IL BUON ANDAMENTO E L'IMPARZIALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE, SI ACCEDE INVECE MEDIANTE CONCORSO, IN OMAGGIO AL CRITERIO MERITOCRATICO DI SELEZIONE DEL PERSONALE PIÙ MERITEVOLE (ART. 97 COST.);



– **AUTONOMIA E DECENTRAMENTO**: SONO PROCLAMATI DALL'ART. 5 DELLA COSTITUZIONE: «LA REPUBBLICA RICONOSCE E PROMUOVE LE AUTONOMIE LOCALI E ATTUA NEI SERVIZI CHE DIPENDONO DALLO STATO IL PIÙ AMPIO DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO; ADEGUA I PRINCIPI ED I METODI DELLA SUA LEGISLAZIONE ALLE ESIGENZE DELL'AUTONOMIA E DEL DECENTRAMENTO». TALI PRINCIPI, IN PRATICA, RICONOSCONO I CENTRI DI POTERE DIVERSI DALLO STATO DOTATI DI UNA PIÙ O MENO AMPIA AUTONOMIA, PUR ENTRO I LIMITI DEL MANTENIMENTO DELL'UNITÀ POLITICA E DELLA INDIVISIBILITÀ DELLA REPUBBLICA;



– IL **PRINCIPIO DI RESPONSABILITÀ**: ENUNCIATO DALL'ART. 28 COST., TALE CRITERIO LEGA LO STATO E GLI ENTI PUBBLICI AGLI ATTI DEI PROPRI FUNZIONARI E DIPENDENTI, A GARANZIA DEL CITTADINO, CHE IN TAL MODO PUÒ FAR VALERE SPECIFICAMENTE I SUOI DIRITTI. LA DISPOSIZIONE, INFATTI, STABILISCE CHE I FUNZIONARI E I DIPENDENTI DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI SONO DIRETTAMENTE RESPONSABILI, SECONDO LE LEGGI PENALI, CIVILI ED AMMINISTRATIVE, DEGLI ATTI COMPIUTI IN VIOLAZIONE DI DIRITTI. IN TALI CASI LA RESPONSABILITÀ CIVILE SI ESTENDE ALLO STATO E AGLI ENTI PUBBLICI. PERTANTO, VIENE SANCITA L'ASSOGGETTABILITÀ DI QUESTI ULTIMI ALLA SANZIONE PREVISTA IN CASO DI COMPIMENTO DI UN ILLECITO;



– **SUSSIDIARIETÀ, DIFFERENZIAZIONE E ADEGUATEZZA** (ART. 118 COST.). IL CONFERIMENTO AGLI ENTI DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DA PARTE DELLA LEGGE STATALE O REGIONALE, SECONDO LE RISPETTIVE COMPETENZE, È REGOLATO DAI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ, DIFFERENZIAZIONE ED ADEGUATEZZA. LA DISTRIBUZIONE DELLE FUNZIONI TRA GLI ENTI DEVE AVVENIRE IN MODO TALE CHE ALLE AUTORITÀ TERRITORIALMENTE PIÙ VICINE AI CITTADINI (AD ES., IL COMUNE) SIA ATTRIBUITA LA GENERALITÀ DEI COMPITI CHE ESIGENZE DI CARATTERE UNITARIO NON IMPONGANO DI RADICARE A LIVELLO PIÙ ALTO (SUSSIDIARIETÀ VERTICALE). IL CONFERIMENTO DEVE, INOLTRE, TENER CONTO DELLE DIVERSE CARATTERISTICHE STRUTTURALI, ORGANIZZATIVE, DEMOGRAFICHE E ASSOCIATIVE DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO E ADEGUARSI ALLE EFFETTIVE CAPACITÀ ORGANIZZATIVE DELL'AMMINISTRAZIONE CUI LE FUNZIONI E I COMPITI SONO ATTRIBUITI (DIFFERENZIAZIONE ED ADEGUATEZZA).



# Principi dell'attività della P.A

---



IL **PRINCIPIO DI LEGALITÀ** E LA RISERVA DI LEGGE. IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ SI DEDUCE DAL 2° COMMA DELL'ART. 97 COST. («I PUBBLICI UFFICI SONO ORGANIZZATI SECONDO DISPOSIZIONI DI LEGGE») ED IMPONE LO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA NEL RISPETTO DELLA LEGGE. NE CONSEGUE CHE L'AMMINISTRAZIONE È TENUTA NON SOLO A PERSEGUIRE I FINI DETERMINATI DALLA LEGGE, MA ANCHE AD OPERARE CONFORMEMENTE ALLE DISPOSIZIONI NORMATIVE;

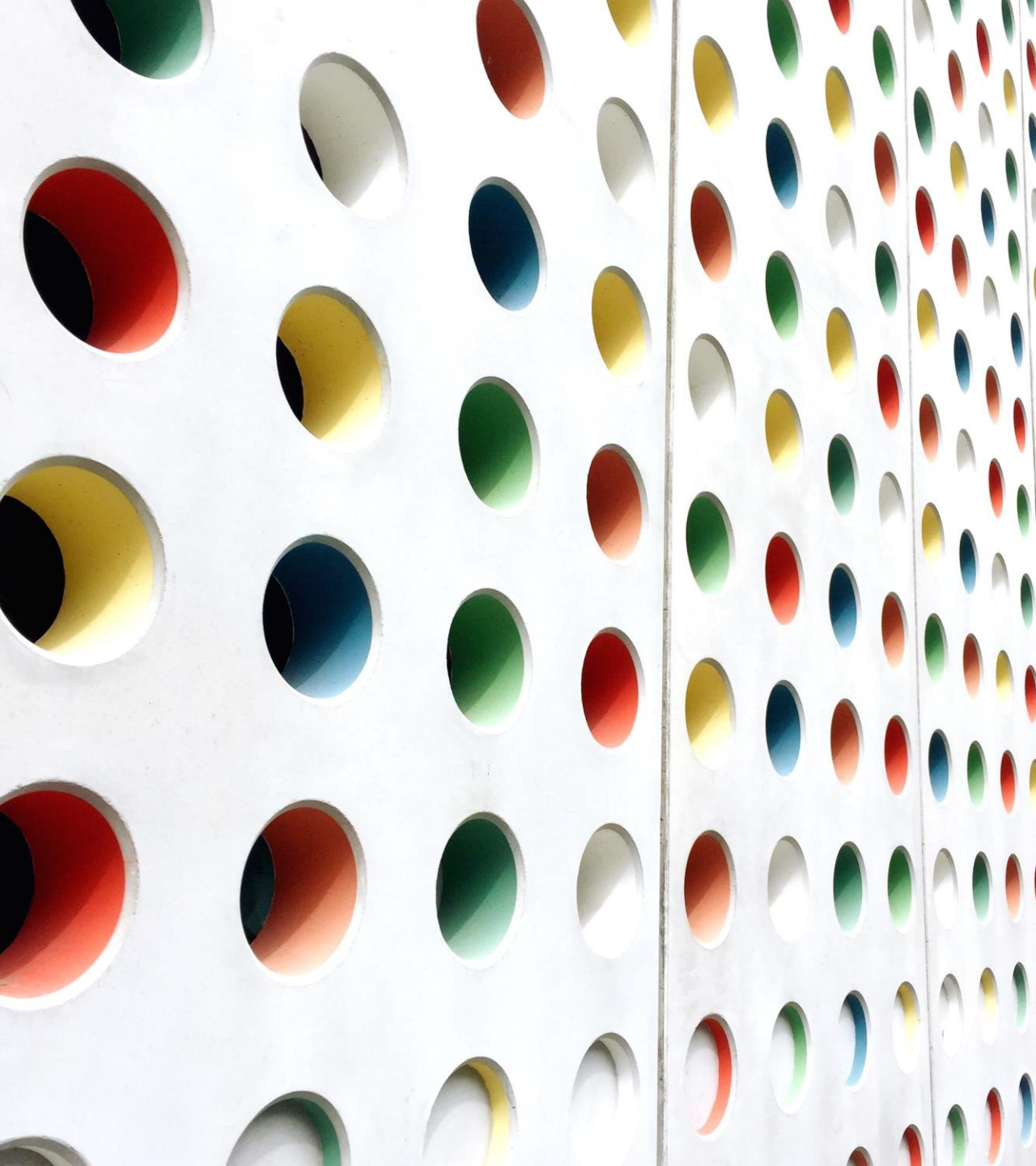


IL **PRINCIPIO DI IMPARZIALITÀ**. L'ART. 97 COST. STABILISCE IL PRINCIPIO DI IMPARZIALITÀ, IN BASE AL QUALE CHI AGISCE PER CONTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NON DEVE OPERARE, NELLO SVOLGIMENTO DELLE SUE FUNZIONI, FAVORITISMI O DISCRIMINAZIONI. L'IMPARZIALITÀ PUÒ ESSERE CONSIDERATA LA PIÙ SIGNIFICATIVA ESPRESSIONE DEL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA.



IL **PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO**. L'ART. 97 SANCISCE ANCHE IL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA P.A. SI TRATTA DI UN PRINCIPIO GENERALE CHE, PRESO ALLA LETTERA, SEMBRA RIBADIRE UN CONCETTO OVVIO E PACIFICO. FUNZIONALIZZAZIONE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA ALL'INTERESSE PUBBLICO – INTERESSE DELL'INTERA COLLETTIVITÀ





# La prevenzione e la gestione del rischio della corruzione

---



# Reprimere è necessario, ma non è sufficiente

---

- Inadeguatezza della sola funzione general-preventiva del diritto penale
- La corruzione «scoperta» e perseguita è una minima parte di quella effettiva
- Modello Strategia in materia di infortuni sul lavoro D.Lgs. 81/2008, detto anche Testo Unico Sicurezza sul Lavoro





# La prevenzione secondo le convenzioni internazionali

---

Art. 5 convenzione ONU

Ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità.

*Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione.*



**Nazioni  
Unite**



# Dalle sollecitazioni sovranazionali alla Legge 6 novembre 2012, n. 190

---

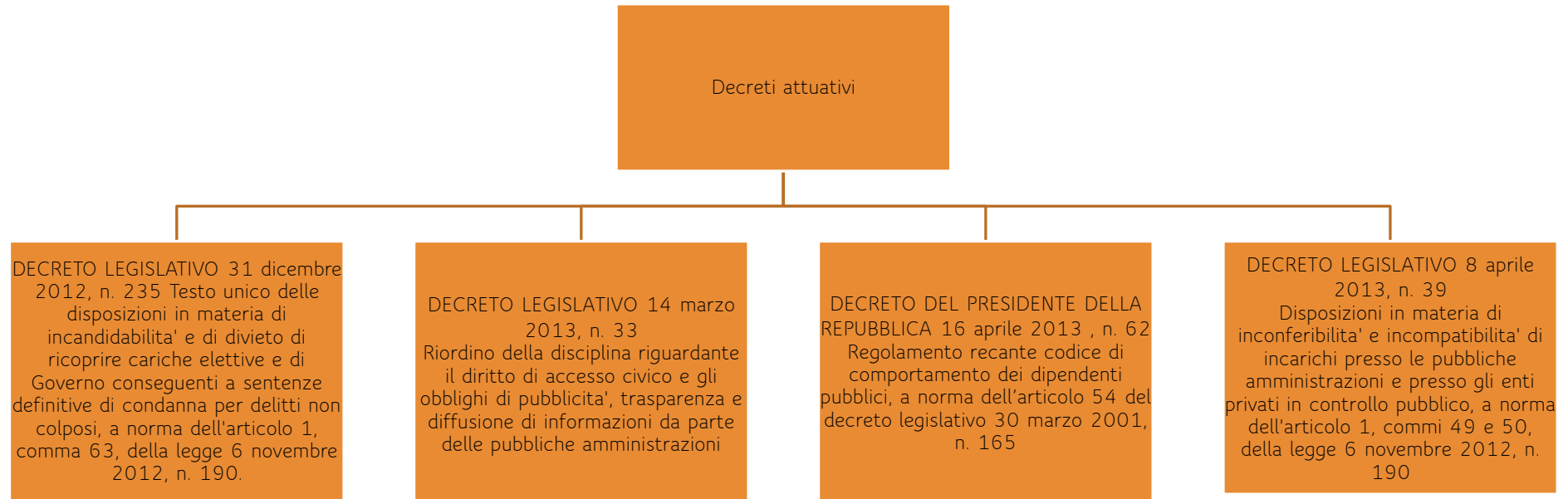
In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 (convenzione di Merida)

- Necessità di azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
- Obbligo di adozione del Piano nazionale anticorruzione (il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente)
- Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottano sulla base del piano nazionale propri piani triennali di prevenzione della corruzione.



# Legge 6 novembre 2012, n. 190

---





# La filosofia della strategia legislativa di prevenzione

---

1

**Fiducia nella P.A. capacità della P.A. di generare gli "anticorpi" . La lotta alla corruzione non è più demandata solo al potere giurisdizionale. La Pa deve essere protagonista.**

**SISTEMA DEI PIANI DI PREVENZIONE**

2

**Formazione e Responsabilizzazione dei dipendenti pubblici: "le idee camminano sulle gambe degli uomini". Necessario apporto dei dipendenti pubblici alla lotta anticorruzione.**

**Imparzialità del dipendente pubblico**

3

**Superamento del segreto. Trasparenza**



# Il sistema dei piani

---



# La logica dei piani

---

Logica analoga a D.Lgs. 231/2001 - Responsabilità amministrativa da reato - Modello Strategia in materia di infortuni sul lavoro D.Lgs. 81/2008, detto anche Testo Unico Sicurezza sul Lavoro

Individuazione – mappatura del rischio:

- fattori interni: settore di riferimento (sanità, edilizia, appalti, scuola)
- fattori esterni: contesto geografico, culturale

**Gestione e minimizzazione del rischio risk assessment:** individuazione della regole di condotta non in astratto, ma in concreto per contenere il rischio (per ridurre il rischio di corruzione di un impiegato che opera nel campo dei contratti pubblici è necessario stabilire regole di comportamento mirate: es il divieto di ricevere doni. Ancora è auspicabile la rotazione del personale? È necessario individuare ragioni di incompatibilità?. Scelta della misura efficace. «si tratta di un'attività non semplice. O meglio è un'attività che è difficile fare bene, ma è facile fare male»



# Il sistema dei piani anticorruzione – i soggetti

---



- adotta il Piano nazionale anticorruzione
- analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165
- esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni
- esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani d



- coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici



- fini della predisposizione del piano triennale per la prevenzione della corruzione, il prefetto, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale.



- Giurisdizione responsabilità erariale



# Anac – storia

---

2009

Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche Amministrazioni (civit) prevista dal dlgs 150/2009. A tale commissione la legge 120/2012 affidava inizialmente il ruolo di Coordinamento dell'attività di contrasto alla corruzione

2013

Con la legge 125/2013 viene istituita l'Anac che subentra a Civit nel disegno della Legge 190/2012

2014

Con la legge 90/2014 si è provveduto a trasferire ad Anac i compiti prima gravati su Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)

Oggi

All'Anac compete non solo il controllo sul sistema dei contratti pubblici ma anche il controllo sul rispetto della disciplina anticorruzione e trasparenza





# Anac – funzioni



  
Anticorruzione

Predisposizione del Piano nazionale anticorruzione  
Vigilanza sull'adozione dei piani triennali e dei codici di comportamento da parte delle Pa  
Vigilanza sulle segnalazioni Whistleblowing

  
Trasparenza

Vigila sull'inserimento nel PTPC di un'apposita sezione sulla trasparenza  
Definisce linee guida d'intesa con il Garante Privacy  
Potere sanzionatorio

  
Contratti pubblici

Lotta alla corruzione nei contratti pubblici  
Riguardo al potere di vigilanza è stabilito che ANAC può irrogare per le violazioni accertate, nel rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e secondo il proprio regolamento, sanzioni amministrative pecuniarie entro il limite minimo di euro 500,00 e il limite massimo di euro 50.000,00.



# I soggetti all'interno della singola P.A.

---

ORGANO DI INDIRIZZO POLITICO



**Responsabile  
Prevenzione  
Corruzione  
Trasparenza**

- individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
- dispone le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività.
- definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione
- adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno
- Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.



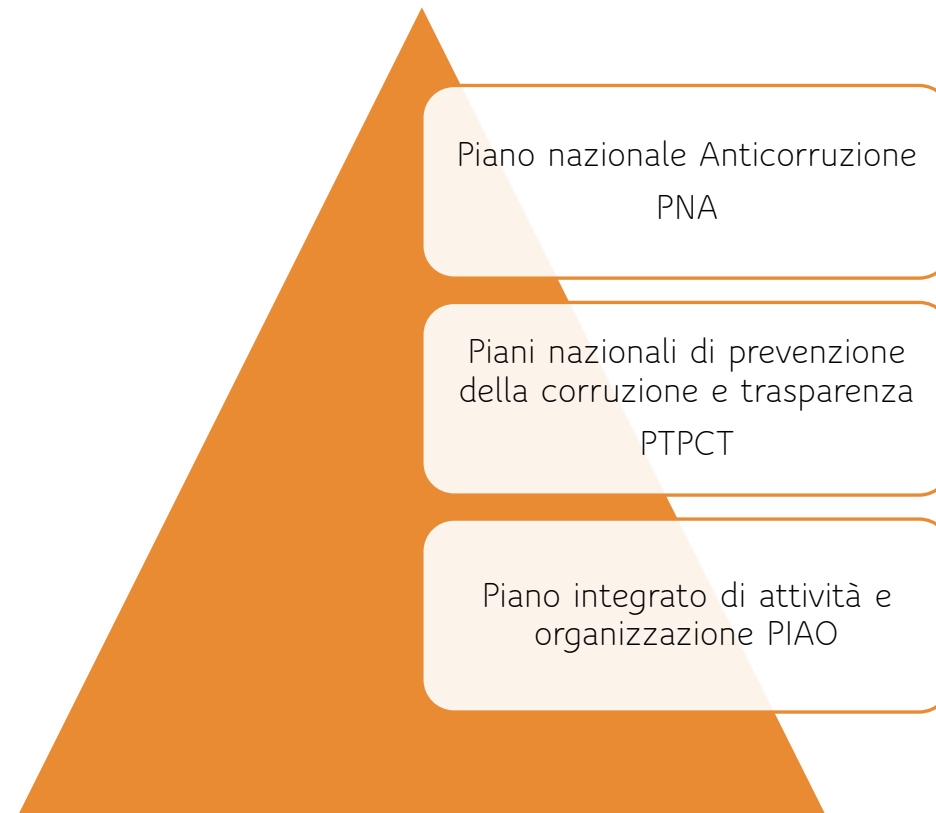
- L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza





# Il sistema dei piani

---





# Piano nazionale Anticorruzione PNA

---



- **Definizione:** Il PNA contiene gli obiettivi governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle Amministrazioni pubbliche e ai loro organismi partecipati per l'attuazione della prevenzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC).
- L'Autorità, attraverso la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), fornisce linee guida e indirizzi operativi alle pubbliche amministrazioni ed agli altri soggetti tenuti al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione, per coadiuvarli nella redazione dei propri PTPCT.
- **natura giuridica** «atto di indirizzo»
- **contenuto:** Aspetto importante: **rotazione del personale**. Il PNA stabilisce condizioni, misure, eccezioni alla rotazione del personale. Rotazione ordinaria e programmata oppure eccezionale legata ad ipotesi di corruzione. Impostazione per settori (nepotismo concorsi universitari, liste d'attesa in sanità ecc)





# Piani nazionali Anticorruzione PNA - Evoluzione

---

- PNA 2013-2015: piano base. Per la prima volta esposti principi
- PNA 2016-2018 : distinzione per settori
- PNA 2019-2021
- PNA 2022-2024: strumento di supporto PNNR







# Piani nazionali Anticorruzione -Scuola

Elenco esemplificativo di processi a maggior rischio corruttivo riguardanti le istituzioni scolastiche

| Processo   | Evento rischioso  | Misure di prevenzione  |
|--|---|--|
| <b>Processo progettazione del servizio scolastico</b><br>a) Elaborazione del PTOF<br>b) Programma annuale  | Utilizzo e comunicazione di informazioni e di dati non corretti   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasparenza</li> <li>• Intensificazione delle ispezioni mediante il servizio ispettivo</li> </ul>   |
| <b>Processo di organizzazione del servizio scolastico</b><br>a) Iscrizione degli studenti e formazione delle classi<br>b) Acquisizione del fabbisogno dell'organico dell'autonomia: individuazione posti comuni, di sostegno e per il potenziamento<br>c) Formulazione di proposte di incarico ai docenti coerenti con il PTOF<br>d) Assegnazione di docenti alle classi<br>e) Determinazione degli orari di servizio dei docenti<br>f) Conferimento incarichi di supplenza<br>g) Costituzione organi collegiali<br>h) Attribuzione incarichi di collaborazione<br>i) Adozione dei libri di testo e scelta dei materiali didattici | <p>Comunicazione di informazioni non corrette attraverso il sistema informativo, ai fini della definizione dell'organico di diritto o di fatto, per favorire il reclutamento di particolari docenti/personale ATA.</p> <p>Favorire il posizionamento nelle graduatorie interne di particolari docenti o personale ATA di ruolo attraverso l'attribuzione illegittima di punteggi</p> <p>Disparità di trattamento e adozione di criteri arbitrari da parte del dirigente scolastico nella determinazione degli orari finalizzata ad avvantaggiare qualche soggetto</p> <p>Favorire case editrici o particolari autori in cambio di utilità</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificazione delle ispezioni, mediante il servizio ispettivo;</li> <li>• Pubblicazione tempestiva, sul sito <i>internet</i> della scuola, del numero degli studenti iscritti, dell'organico di diritto e di fatto</li> <li>• <u>Pubblicazione</u>, sul sito <i>internet</i> della scuola, della normativa contenente i criteri per la formazione delle graduatorie e della graduatoria, nel rispetto della normativa sulla tutela dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003)</li> <li>• Pubblicazione, sul sito <i>internet</i> della scuola, dei criteri per la definizione degli orari di servizio</li> <li>• Programmazione di incontri preventivi collettivi con il personale docente</li> <li>• Potenziamento degli strumenti tesi a garantire l'effettiva collegialità della scelta dei libri di testo e dei materiali didattici</li> <li>• Pubblicazione, sul sito <i>internet</i> della scuola, della normativa e dei criteri di scelta</li> </ul> |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <br><i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i><br>Cattura rettangolare  |  |   |
| <b>Processo di autovalutazione dell'istituzione scolastica</b><br>a) Elaborazione del RAV<br>b) Elaborazione del P.d.M.  | Utilizzo e comunicazione di informazioni e di dati non corretti  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trasparenza</li> <li>• Intensificazione delle ispezioni mediante il servizio ispettivo</li> </ul>  |
| <b>Processo di sviluppo e di valorizzazione delle risorse umane</b><br>a) Definizione del piano di formazione in servizio dei docenti<br>b) Attribuzione incarichi aggiuntivi ai docenti e al personale ATA<br>c) Valutazione e incentivazione dei docenti<br>d) Costituzione e funzionamento del comitato di valutazione<br>e) Conferimento di incarichi di docenza | <p>Attuazione di discriminazioni e favoritismi al fine di avvantaggiare o svantaggiare particolari soggetti</p> <p>Attuazione di discriminazioni e favoritismi nell'individuazione all'interno degli ambiti territoriali del personale cui conferire incarichi</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione, anche attraverso la consultazione con gli organi collegiali, e pubblicazione sul sito <i>internet</i> della scuola, dei criteri oggettivi per l'attribuzione di incarichi</li> <li>• Diramazione di circolari esplicative dei criteri</li> <li>• Pubblicazione tempestiva degli incarichi conferiti e dei destinatari, con indicazione della durata e del compenso spettante (art. 18 d.lgs. 33/2013)</li> <li>• Definizione, anche attraverso la consultazione con gli organi collegiali, e pubblicazione, sul sito <i>internet</i> della scuola, dei criteri oggettivi per l'attribuzione di incarichi</li> <li>• Diramazione di circolari esplicative dei criteri.</li> <li>• Pubblicazione tempestiva degli incarichi di docenza conferiti</li> </ul> |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <br><i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i><br>Cattura rettangolare   |   |   |
| <b>Processo di valutazione degli studenti</b><br>a) Verifiche e valutazione degli apprendimenti<br>b) Scrutini intermedi e finali<br>c) Verifiche e valutazione delle attività di recupero<br>d) Esami di stato<br>e) Iniziative di valorizzazione del merito scolastico e dei talenti degli studenti<br>f) Erogazione di premialità, borse di studio<br>g) Irrogazione sanzioni disciplinari | <p>Irregolarità nella valutazione dell'apprendimento e del comportamento degli studenti finalizzata ad avvantaggiare o a penalizzare particolari studenti in cambio di utilità</p> <p>Irregolarità finalizzate a ottenere la promozione di particolari studenti non meritevoli in cambio di utilità</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esplicitazione dei criteri di valutazione e la loro applicazione</li> <li>• Pubblicazione sul sito <i>internet</i> della scuola dei criteri di valutazione</li> <li>• Somministrazione di questionari anonimi alle famiglie</li> <li>• Pubblicazione, sul sito <i>internet</i> della scuola, dei criteri di valutazione</li> <li>• Formulazione motivata, puntuale e differenziata dei giudizi in riferimento ai criteri di valutazione preventivamente determinati</li> </ul> |
| <b>Gestione dei locali scolastici di proprietà degli EE.LL.</b>   | Uso dei locali per finalità non istituzionali   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definizione e pubblicazione dei criteri per l'utilizzo dei locali</li> <li>• Pubblicazione degli elenchi delle autorizzazioni concesse (art. 23 del d.lgs. 33/2013)</li> </ul>   |
| <b>Procedure di acquisizione di beni e servizi</b>  | Elencazione di eventi e misure, secondo quanto previsto nell'Aggiornamento 2015 al PNA, Parte speciale, sez. I- <i>Contratti pubblici</i> , di cui alla determinazione ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015   |   |



# Rotazione dei presidi nelle scuole, ecco i criteri indicati dall'Autorità Anticorruzione

---

In merito alla **rotazione dei presidi** nelle scuole come prevenzione della corruzione, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ricorda quali sono le indicazioni e i criteri da tener presente. Pur considerando le istituzioni scolastiche a ridotto rischio corruttivo (Determinazione n. 241 del 8 marzo 2017), Anac richiama ad una graduale rotazione dei dirigenti scolastici. Questa deve avvenire a seguito di una adeguata programmazione da parte degli Uffici scolastici, definendo una procedura di rotazione ordinaria periodica, con il coinvolgimento preventivo delle organizzazioni sindacali

Gli istituti scolastici, operando come autonome stazioni appaltanti, sono chiamati a gestire risorse economiche anche ingenti per l'affidamento dei contratti pubblici. E questo vale ancora di più di fronte ai finanziamenti del Pnrr. E' pertanto raccomandabile – afferma Anac – la periodica rotazione, che diventa necessaria ogni qualvolta si ravvisino rischi specifici di corruzione, anche minimale.

La rotazione non va mai intesa come una forma di sfiducia o di punizione nei confronti del dirigente scolastico, ma quale strumento di prevenzione della possibile insorgenza di collusioni, incrostazioni o di pressioni esterne, data la perdurante permanenza nello stesso incarico di vertici per più e più anni.

La misura è concepita come strumento di tutela generale, priva di funzioni sanzionatorie, ma volta invece a rafforzare l'autonomia dei dirigenti. Va ricordato, poi, che nel caso dei presidi, si parla di una categoria omogenea, che non mostra particolari necessità formative connesse agli eventuali trasferimenti. Né questi possono pregiudicare, se programmati per tempo, il buon andamento dell'istituzione scolastica.

Anac suggerisce, inoltre, di adottare criteri di preventiva pubblicazione delle sedi sottoposte a rotazione, favorendo l'acquisizione di candidature da parte dei dirigenti, e anche stimolando una rotazione verso l'alto promuovendo l'accesso alle fasce superiori per i dirigenti provenienti da quelle inferiori, in funzione di una crescita professionale e acquisizione di nuove competenze da parte dei dipendenti della scuola.

Infine Anac indica come ambito territoriale dei trasferimenti, un raggio di 50 chilometri rispetto alla sede di provenienza, possibilmente mantenendo l'incarico all'interno dello stesso comune, o comunque assecondando l'eventuale preferenza del dirigente, se non oggetto di conflitti di interesse.





# PTPC

---



Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) è un documento che definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito della singola amministrazione. Questa strategia nasce da una preliminare analisi dell'organizzazione, delle regole e delle prassi di funzionamento della stessa in vista di una possibile esposizione alla corruzione

Il PTPC è **predisposto dal Responsabile della prevenzione della corruzione** ed è adottato entro il 31 gennaio di ogni anno dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo.

Il PTPC illustra quindi una serie di iniziative coerenti tra loro, volte a ridurre significativamente il rischio di comportamenti corrotti. Tra i suoi contenuti il PTPC deve ricomprendere la descrizione del sistema di "gestione del rischio" adottato dall'amministrazione, inteso quale insieme di attività coordinate, idonee a tenere sotto controllo il rischio corruzione.

Il contenuto del PTPC

Finalità del PTPC è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. Spetta alle amministrazioni di 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); AD ES: autorizzazioni, concessioni, affidamenti – precedenti sentenze
- ❑ il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione). (es: criteri cronologici di trattazione delle pratiche)



# A cosa serve il piano triennale?

---

La misurazione aiuta a comprendere il fenomeno a individuare le aree geografiche del fenomeno, i settori (sanità, contratti pubblici, edilizia) di rischio del fenomeno e quindi a PREVENIRE IL FENOMENO CORRUTTIVO

Red flags - alert - spie automobile: utili sia a chi guida (dirigenti PA) sia ai meccanici (controllori) come strumento per direzionare l'attività.

Antiriciclaggio nel settore bancario: se si fanno certe operazioni al di sopra di un certo importo il sistema bancario accende delle spie anche se l'operazione non viene impedita il movimento di denaro viene intenzionato e controlla





# PTPC

---



*L'attività di elaborazione del PTPCT può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione?*

L'art. 1, co. 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.

*Durante il processo di elaborazione del PTPCT le amministrazioni sono tenute a consultare i portatori di interessi?*

Ai fini della predisposizione del PTPCT è raccomandato alle amministrazioni di realizzare forme di consultazione, da strutturare e pubblicizzare adeguatamente, volte a sollecitare la società civile e i soggetti portatori di interessi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del PTPCT.



# il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

---

La **nomina** del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza compete agli organi di indirizzo delle amministrazioni.

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 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 ad uffici che svolgono attività di gestione e di amministrazione o ad uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio.





# il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza: funzioni

---

- svolge attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016 da parte delle strutture centrali e periferiche del ministero dell'Interno, assicurando completezza, chiarezza e aggiornamento delle informazioni pubblicate.
- Segnala i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (Oiv), all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina (articolo 43 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016).
- Propone all'organo di indirizzo politico il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, per la successiva adozione e vigila sull'osservanza e il funzionamento del Piano.
- Redige la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta, tra cui il rendiconto sulle misure di prevenzione definite nel Piano triennale.





# il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

---

- Figura fondamentale della strategia di prevenzione della Legge Severino
- L'Anac può procedere ai controlli solo a campione
- Il responsabile è il punto di riferimento delle politiche di prevenzione
- Motore e garante interno
- Interfaccia con l'ANAC





# il responsabile dell'anticorruzione nelle istituzioni scolastiche

---

*Chi può svolgere le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT) nelle istituzioni scolastiche?*

Nelle istituzioni scolastiche le funzioni di RPCT sono attribuite al Direttore dell'Ufficio scolastico

regionale, o per le regioni in cui è previsto, al Coordinatore regionale.

Al fine di agevolare lo svolgimento di tali funzioni, i dirigenti di ambito territoriale, che dispongono della

effettiva conoscenza della realtà scolastica a livello provinciale, operano quali referenti del RPCT.





# Quali funzioni sono attribuite ai dirigenti scolastici a supporto del RPCT?

---

Ai dirigenti scolastici spetta l'attuazione delle misure di prevenzione indicate nel PTPCT, in quanto tali misure attengono a interventi di tipo organizzativo e di gestione delle ordinarie attività amministrative.

Inoltre, curano la elaborazione e la pubblicazione dei dati sui siti web delle istituzioni scolastiche in cui prestano servizio, assicurando la prossimità della trasparenza rispetto alla comunità scolastica di riferimento. In particolare i referenti del RPCT, ovvero i dirigenti di ambito territoriale, verificano e sollecitano l'attuazione degli indirizzi da questi formulati nel Piano, mentre i dirigenti delle singole istituzioni scolastiche sono i soggetti cui compete l'attuazione delle misure individuate nel Piano. Le misure, infatti, si sostanziano in interventi di tipo organizzativo e di gestione delle ordinarie attività amministrative da attuare laddove il rischio corruttivo è più elevato. Esse, pertanto, rientrano a pieno titolo tra le attività che competono ai dirigenti scolastici.



# PIAO (piano integrato di attività ed organizzazione)

---



Il PIAO o Piano integrato di attività e organizzazione è un documento unico di programmazione della Pubblica Amministrazione, che ha lo scopo di riunire e semplificare gli adempimenti a carico degli enti ispirato ad una logica integrata.

Il PIAO è stato introdotto all'articolo 6 del Decreto Legge n. 80 del 2021, il cosiddetto "Decreto Reclutamento" convertito dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113.

PIAO deve essere predisposto dalle Pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti, con la sola esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative. Le PA interessate sono, per l'esattezza, quelle dell'articolo 1, comma 2, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (con più di 50 dipendenti appunto),



# Adempimenti assorbiti da Piao - D.P.R. 24/06/2022, n. 81



## **PIAO, la semplificazione a vantaggio delle amministrazioni**

Programmare meglio per funzionare meglio. Il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) è il documento unico di programmazione e governance che dal 30 giugno 2022 assorbe molti dei piani che finora le Pubbliche amministrazioni italiane erano tenute a predisporre annualmente: performance, fabbisogni del personale, formazione, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione.

Il PIAO è una concreta semplificazione della burocrazia a tutto vantaggio delle amministrazioni, che permette all'Italia di compiere un altro passo decisivo verso una dimensione di maggiore efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance.

Perché punta a colmare il deficit strutturale di strategia tipico della pleora degli strumenti di pianificazione, provando a dare un senso organico e integrato alla direzione di marcia.

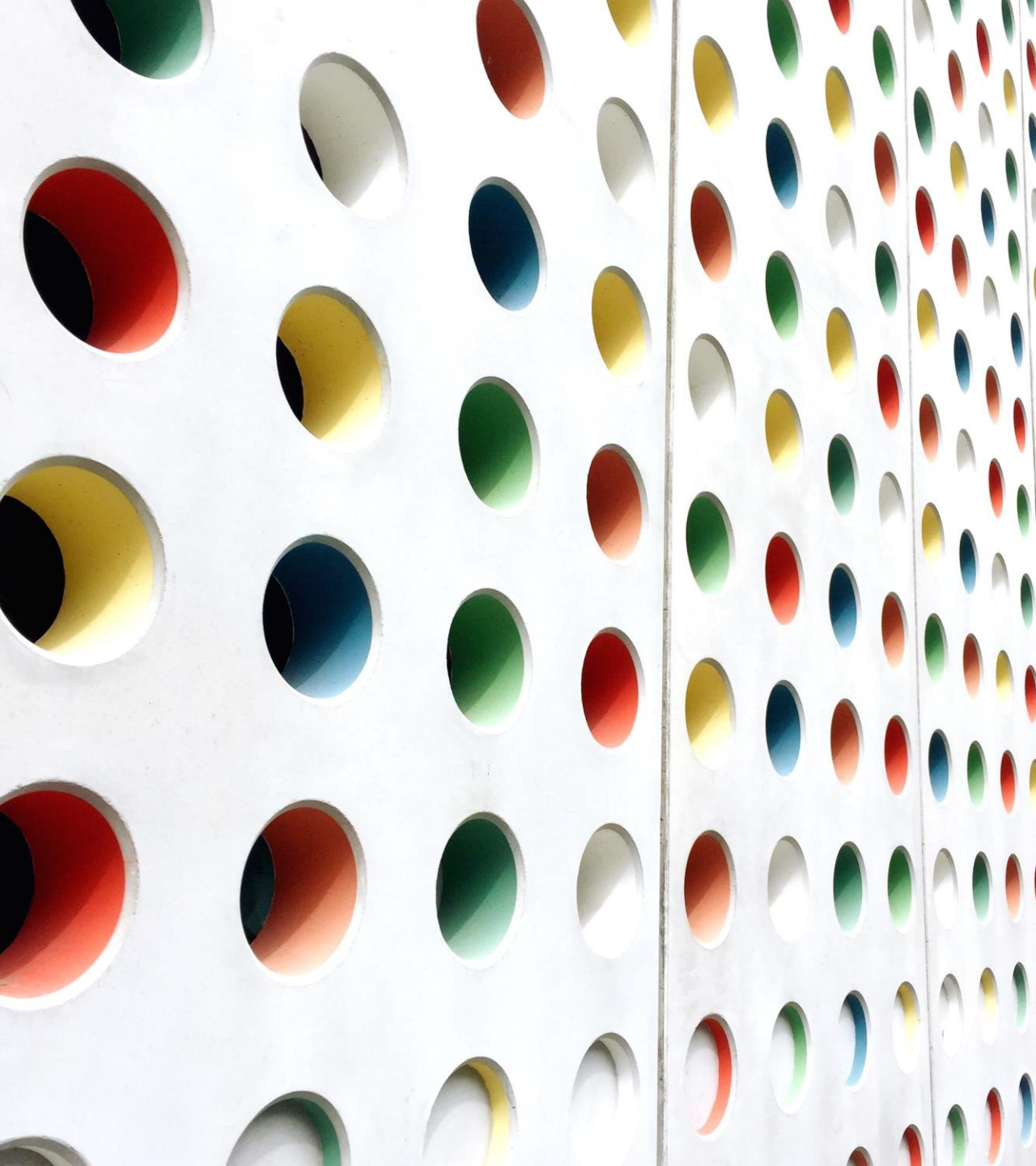
Un senso quanto mai prezioso oggi, con l'esigenza di coordinare a livello locale la molteplicità di innovazioni offerte dalle riforme in corso: la semplificazione, la digitalizzazione, l'investimento in capitale umano (testimoniato dalla ripartenza dei concorsi e dalle nuove opportunità di formazione).

Il PIAO aiuta le amministrazioni da un lato a ordinare le priorità e i fabbisogni, dall'altro lato a orientare il cambiamento al valore pubblico.



- a) articolo 6, commi 1, 4 (Piano dei fabbisogni) e 6, e articoli 60-bis (Piano delle azioni concrete) e 60-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- b) articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio);
- c) articolo 10, commi 1, lettera a), e 1-ter, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Piano della performance);
- d) articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Piano di prevenzione della corruzione);
- e) articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Piano organizzativo del lavoro agile);
- f) articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Piani di azioni positive).





whistleblower

---



# whistleblower

---



Con il termine whistleblower si intende il dipendente pubblico che segnala illeciti nell'interesse generale, dei quali sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, in base a quanto previsto dall'art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001 così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.



# whistleblower

## ✓ IL RUOLO DI ANAC

ANAC riceve e gestisce sia le **segnalazioni di illeciti che rientrano nella propria competenza, che le comunicazioni di misure ritorsive** adottate nei confronti dei segnalanti. Competenti alla ricezione delle segnalazioni di illeciti sono anche il RPCT, l'autorità giudiziaria e quella contabile.

Qualora ritenga fondata una segnalazione nei termini chiariti dalla [Delibera n. 469 del 9 giugno 2021](#) «Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti», che ha ad oggetto materie di propria competenza l'Autorità procede alla trattazione della stessa e ne comunica l'esito al segnalante. L'Autorità trasmette, invece, all'ispettorato della funzione pubblica, all'Autorità giudiziaria ordinaria e/o a quella contabile, a seconda della natura dell'illecito segnalato, le segnalazioni che esulano dal proprio ambito di competenza.

ANAC è anche competente a ricevere e gestire i casi nei quali i segnalanti ritengono di aver subito ritorsioni a causa di una segnalazione fatta e a comminare una sanzione pecuniaria all'autore del comportamento ritorsivo. ANAC, inoltre, tutela **la riservatezza della identità del segnalante**, attraverso l'uso di un sistema di crittografia utilizzato per ricevere le segnalazioni che pervengono tramite piattaforma informatica e comunicare anonimamente con il segnalante.,

Il potere sanzionatorio di ANAC si estende altresì ai casi di inerzia dei RPCT che non abbiano effettuato alcuna attività di verifica e analisi della segnalazione ricevuta e alle amministrazioni prive di un sistema di inoltro e gestione delle segnalazioni.



## ✓ L'ANAC IN BASE ALLA NORMATIVA ATTUALMENTE VIGENTE :

- **NON** tutela diritti e interessi individuali;
- **NON** svolge attività di accertamento/soluzione di vicende soggettive e personali del segnalante, né può incidere, se non in via indiretta e mediata, sulle medesime;
- **NON** può sostituirsi alle istituzioni competenti per materia;
- **NON** fornisce rappresentanza legale o consulenza al segnalante.



## whistleblower

### Che cosa si può segnalare

La normativa è chiara nell'indicare la tutela dell'interesse della pubblica amministrazione come principio cardine dell'intero istituto. Il perseguimento di questo interesse primario comporta che vengano considerate segnalazioni legittime quelle relative a reati o anche mere irregolarità che contrastino con un interesse pubblico.

ANAC ritiene che rientrino tra i fatti segnalabili tutti i reati contro la pubblica amministrazione, i comportamenti impropri di un funzionario pubblico contrari all'interesse pubblico, illeciti civili, irregolarità nella gestione o organizzazione dell'attività di un ente. Sono ricompresi anche i tentativi di violazione, nonché le attività illecite non ancora compiute ma che il segnalante ritenga ragionevolmente possano verificarsi in presenza di elementi precisi e concordanti.

Chi può segnalare

I dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 1.2 D.Lgs. n.165/2001), tra cui gli enti pubblici non economici nazionali e regionali e le Autorità amministrative indipendenti;

I dipendenti degli enti pubblici economici;

I dipendenti degli enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 2359 CC), tra cui anche le società in house e le società quotate;

I lavoratori e collaboratori di imprese private che prestano opere o servizi in favore della pubblica amministrazione.





# Diritto di accesso

## Il principio di trasparenza applicato alle Amministrazioni Scolastiche

*Relatore*  
*Proc. Dello Stato*  
*Valeria Romano*





# Indice generale

- ▶ **Introduzione:** il principio di trasparenza: evoluzione
- ▶ **Parte 1**– L' accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990)
- ▶ **Parte 2** – L'accesso civico (d.lgs. 14/03/2013, n. 33)
- ▶ **Parte 3** – L' accesso civico generalizzato (d.lgs. 97/16)





# Il principio di segretezza

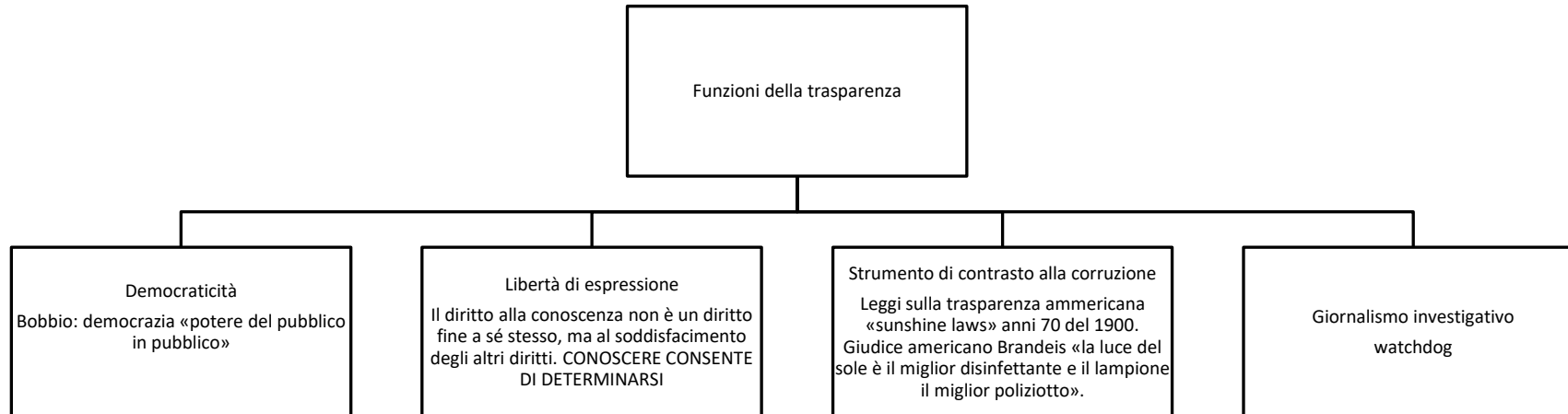
Propensione al segreto nella tradizione della P.A. italiana

- ▶ **Francesco Guicciardini** *«Spesso tra il palazzo e la piazza è una nebbia sì fitta o un muro sì grosso che, non vi penetrando l'occhio degli uomini, tanto sa il popolo di quello che fa il governo quanto delle cose che fanno in India»*
- ▶ la segretezza viene assunta a criterio di esercizio del potere e anche a momento di razionalizzazione dell'azione burocratica nella visione di Max Weber.
- ▶ **Art- 15 d.p.r. Art. 15. DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 gennaio 1957, n. 3** (Segreto d'ufficio) *«L'Impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio. Non può trasmettere informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, in corso o concluse, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni»*



# trasparenza

- ▶ La trasparenza è una nozione mutuata dalla fisica che individua la caratteristica degli oggetti che possono essere attraversati dalla luce : una cosa è più o meno trasparente a seconda della luce che lascia passare.
- ▶ Filippo Turati: amministrazione come casa di vetro.
- ▶ Trasparenza da modo di essere dell'amministrazione a diritto del cittadino





# Trasparenza nella costituzione

**NON C'E' NEL TESTO DELLA COSTITUZIONE UNA NORMA ESPLICITAMENTE DEDICATA ALLA TRASPARENZA**

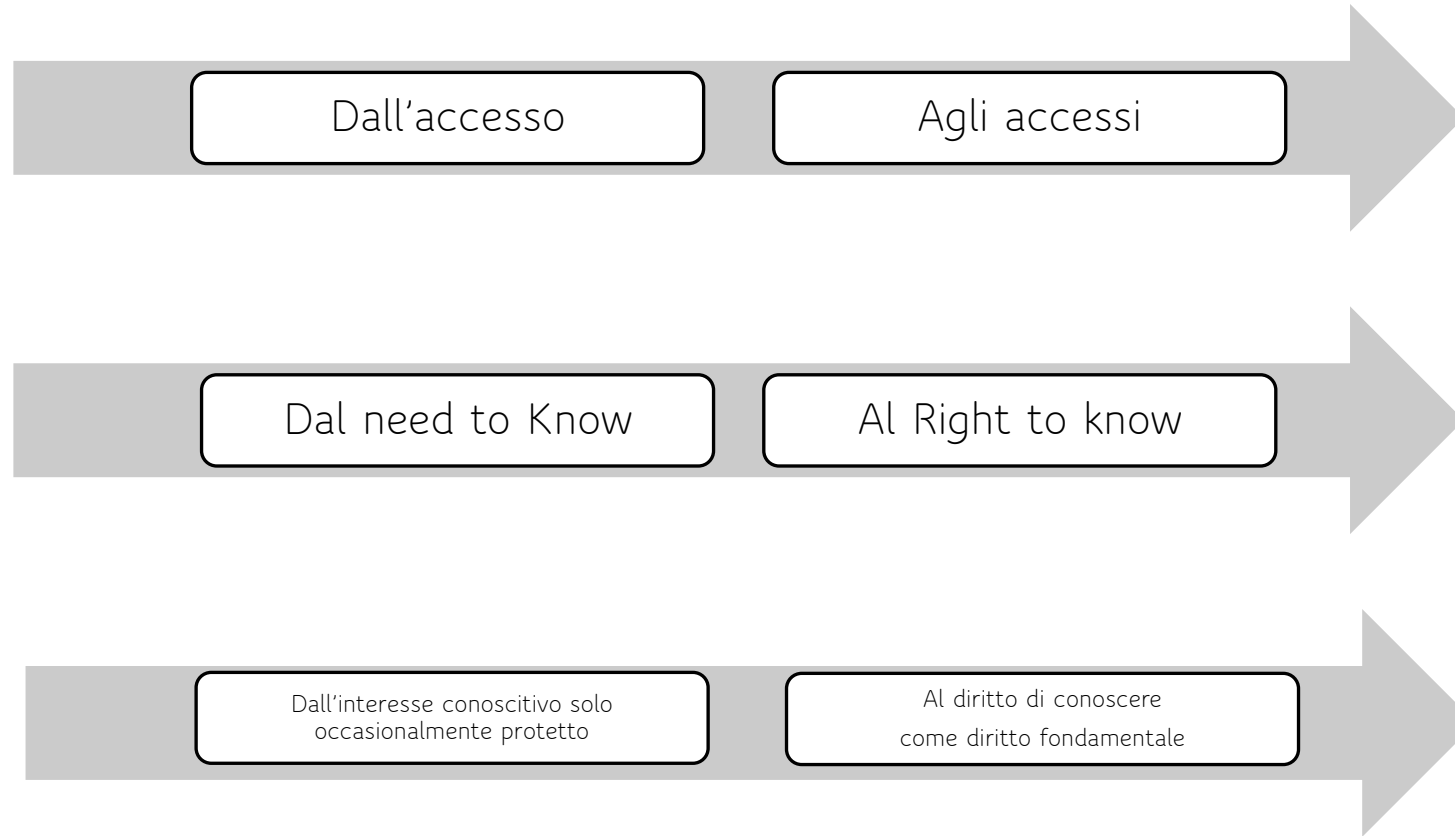
- ▶ **Art. 97 cost: I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.**
- ▶ **Art. 21 : Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.**
- ▶ **Art.1: La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.**

**Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33**

**«La trasparenza concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di 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 ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino.»**



# L'evoluzione del principio della trasparenza





# Indice

- ▶ **Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990)**

1. Inquadramento generale
2. *Chi?* Soggetti coinvolti
3. *Cosa?* Documenti accessibili
4. *Come?* Le modalità di accesso
5. Limiti all'accesso

- ▶ **Parte 2 - L'accesso civico (d.lgs. 14/03/2013, n. 33)**

- ▶ **Parte 3: Il diritto di accesso universale (d.lgs. 97/16)**



## Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi in 5 punti

1. Inquadramento generale
2. *Chi?* Soggetti coinvolti
3. *Cosa?* Documenti accessibili
4. *Come?* Le modalità di accesso
5. Limiti all'accesso





# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi

## Definizione di « accesso »



*diritto degli interessati di **prendere visione** e di **estrarre copia** di documenti amministrativi*

## Perché il Legislatore ha previsto il diritto di accesso?

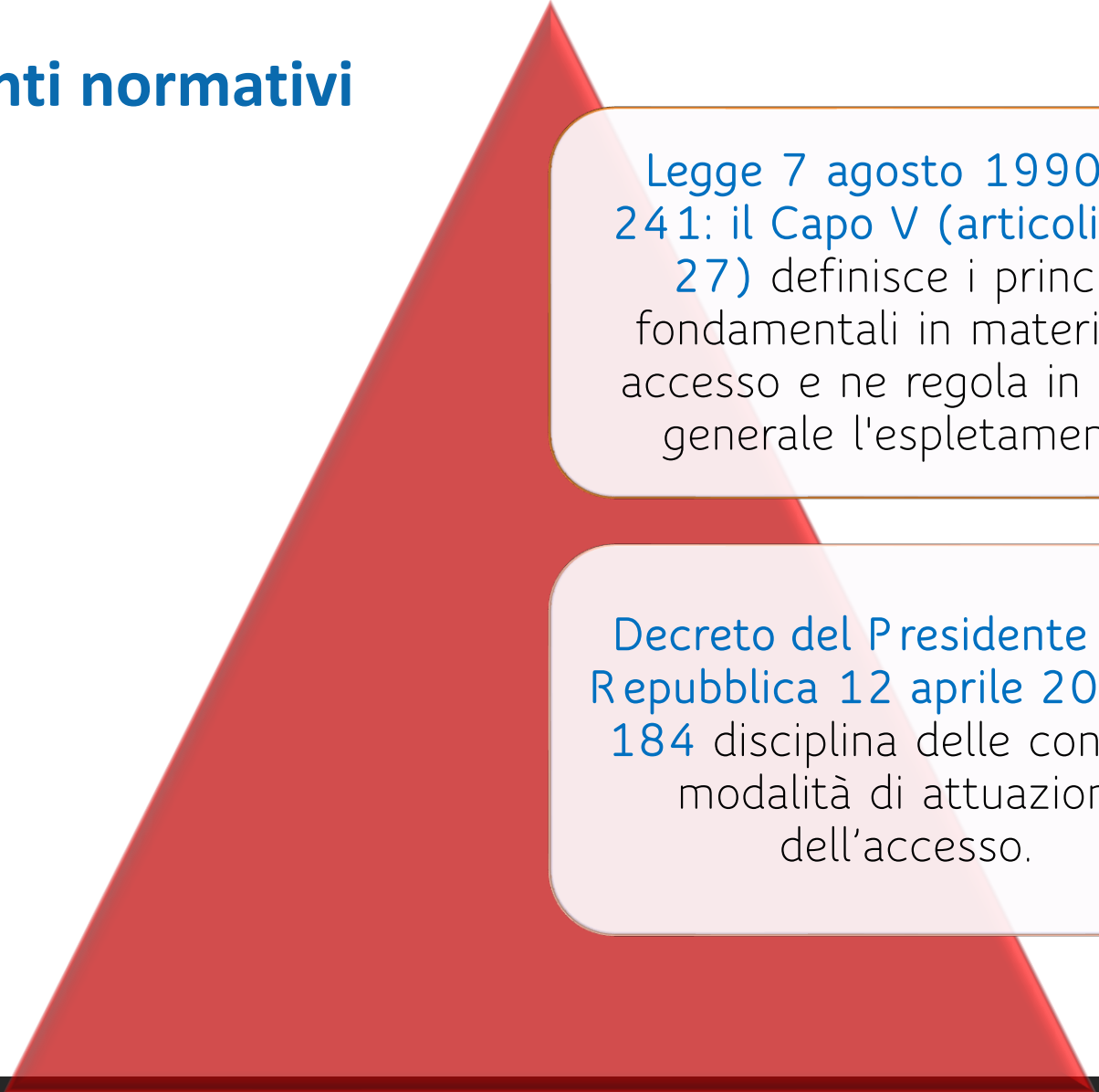
### Principio di trasparenza

- ✓ *La legge del 1990 ha rappresentato un momento di «rottura» fondamentale con la precedente tradizione del segreto.*
- ✓ *concorre ad attuare il **principio democratico** e i **principi costituzionali** di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione.*



# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi

## Riferimenti normativi



Legge 7 agosto 1990, n. 241: il Capo V (articoli 22-27) definisce i principi fondamentali in materia di accesso e ne regola in linea generale l'espletamento

Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 2006, n. 184 disciplina delle concrete modalità di attuazione dell'accesso.



# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi

**Chi?**

**Soggetti coinvolti:**





# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi

Soggetti coinvolti → **L'istante o interessato**

l'art. 22, comma 1, lett. b), l. n. 241/1990 prevede che hanno diritto di accesso «*tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso*».



**Interesse conoscitivo dell'istante deve essere:**

- ✓ Differenziato
- ✓ Non meramente potenziale, ipotetico
- ✓ Corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento di cui è chiesta l'ostensione → l'accesso non può trasformarsi in un'azione popolare volta ad un controllo generalizzato dell'attività della pubblica amministrazione.
- ✓ Portatori di interessi diffusi : interessi propri non dei singoli associati, ma del gruppo o categoria, interesse collettivo



# Parte 1 - L'accesso ai documenti amministrativi

## Il problema della natura giuridica

### INTERESSE LEGITTIMO

- ▶ A-tecnicalità della nozione di «diritto di accesso»
- ▶ Discrezionalità del potere amministrativo sulla istanza.

### DIRITTO SOGGETTIVO

- Art. 22 «a) per "diritto di accesso", il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi»
- Il potere dell'Amministrazione nel vagliare le istanze di accesso è vincolato
- Art. 29 afferma che le norme sul procedimento amministrativo Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m)



# Parte 1 - L'accesso ai documenti amministrativi

## Il problema della natura giuridica

### INTERESSE LEGITTIMO

- ▶ Termine decadenziale
- ▶ il giudizio proposto contro il diniego di accesso alla documentazione avrebbe natura impugnatoria, sicché sarebbe **inammissibile** il ricorso non notificato ad almeno un controinteressato e parimenti inammissibile sarebbe il ricorso contro un diniego di accesso meramente confermativo di un precedente espresso diniego.

### DIRITTO SOGGETTIVO

- Termine prescrizione
- il ricorso proposto per la sua tutela va inteso non come impugnativa di un provvedimento amministrativo, ma come diretto all'accertamento del diritto ed alla condanna del soggetto obbligato ad esibire i documenti richiesti

### Adunanza plenaria 6/2006

- **Situazione giuridica strumentale – termine decadenziale**



# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi

## La Pubblica Amministrazione

- ▶ per "**pubblica amministrazione**" si intende tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario
  - ▶ Pubbliche Amministrazioni in senso stretto (Amministrazione scolastica)
  - ▶ Autorità amministrative indipendenti
  - ▶ Soggetti formalmente privati preposti all'esercizio di attività di interesse pubblico





# Indice

- ▶ **Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990)**
  - 1. Inquadramento generale
  - 2. *Chi?* Soggetti coinvolti
  - 3. *Cosa?* Documenti accessibili
  - 4. *Come?* Le modalità di accesso
  - 5. Limiti all'accesso
- ▶ **Parte 2 - L'accesso civico (d.lgs. 14/03/2013, n. 33)**
- ▶ **Parte 3: Il diritto di accesso universale (d.lgs. 97/16)**



# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi

## Cosa?

### La nozione di documento amministrativo

- ▶ per "**documento amministrativo**" si intende ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale





# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi



## Documenti Non ostensibili

informazioni di cui l'amministrazione dispone senza che esse siano registrate su un supporto → il rimedio dell'accesso non può quindi essere utilizzato per indurre o costringere l'amministrazione a formare atti nuovi

Pareri resi dall'Avvocatura dello Stato in relazione a lite in potenza o in atto; atti defensionali → riservatezza nei rapporti tra difensore e difeso

## Documenti ostensibili

appunti, promemoria e brogliacci, salvo le ipotesi in cui non si tratti di documentazione destinata a rimanere nella sfera privata del soggetto che li ha predisposti

videate computer

pareri resi all'interno di un procedimento amministrativo sono ritenuti, in linea generale, accessibili.



## Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi



---

### Documenti ostensibili

#### Documenti Non ostensibili

atti delle imprese assicuratrici a conclusione dei procedimenti di valutazione, contestazione e liquidazione dei danni (art.146 dlgs 209/2005)

Atti delle società in house



# Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi

## *In particolare: I pareri legali:*

- Atti defensionali connessi ad una controversia → Segreto professionale → non accessibili
- Pareri riferiti all'iter procedimentale → Atti istruttori → accessibili
- Dopo l'avvio di un contenzioso (strategia difensiva) → Segreto professionale → non accessibili





# Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi

## *Figure problematiche:*

- ATTI INTERNI
- ATTI DI NATURA PRIVATISTICA
- ATTI ADOTTATI DAI GESTORI DEI SERVIZI PUBBLICI





# Indice

- ▶ **Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990)**
  - 1. Inquadramento generale
  - 2. *Chi?* Soggetti coinvolti
  - 3. *Cosa?* Documenti accessibili
  - 4. *Come?* Le modalità di accesso
  - 5. Limiti all'accesso
- ▶ **Parte 2 - L'accesso civico (d.lgs. 14/03/2013, n. 33)**
- ▶ **Parte 3: Il diritto di accesso universale (d.lgs. 97/16)**



# Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi

**L'istanza di accesso deve essere:**

1. motivata
2. indicare gli estremi del documento oggetto della richiesta ovvero gli elementi che ne consentano l'individuazione
3. risultare formulata in moto tale da mettere l'amministrazione in condizione di comprenderne la portata ed il contenuto



*L'onere di specificazione dei documenti per i quali si esercita il diritto di accesso non comporta la formale indicazione di tutti gli estremi identificativi (organo emanante, numero di protocollo, data di adozione dell'atto), ma può ritenersi assolto con l'indicazione dell'oggetto e dello scopo cui l'atto è indirizzato, così da mettere l'amministrazione in condizione di comprendere la portata ed il contenuto della domanda» (sent. Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2006, n. 6441)*



# Parte 1 – l'accesso ai documenti amministrativi



Le modalità di accesso D.P.R. n. 184/2006

## ACCESSO INFORMALE

Quando non emerga l'esistenza di controinteressati.

### L'amministrazione

- Se riscontrata la legittimazione del richiedente – provvede senza indugio all'ostensione del documento.
- Qualora i riscontri l'esistenza di controinteressati e/o nel caso in cui non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale ovvero sorgano dubbi su alcuni elementi, invita il richiedente a presentare richiesta d'accesso formale

## ACCESSO FORMALE

Quando emerga l'esistenza di controinteressati.

### L'amministrazione

- deve darne comunicazione ai soggetti controinteressati attraverso l'invio di una copia con raccomandata con avviso di ricevimento
- **Entro dieci giorni** dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono veicolare una motivata opposizione all'istanza di accesso.
- In caso di mancata presentazione di opposizioni nel termine di dieci giorni, previo accertamento della ricezione della comunicazione, l'amministrazione provvede sulla domanda di ostensione.



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## La nozione di controinteressato

- ▶ **"controinteressati"** : tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza





# Indice

- ▶ **Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990)**

1. Inquadramento generale
2. *Chi?* Soggetti coinvolti
3. *Cosa?* Documenti accessibili
4. *Come?* Le modalità di accesso
5. Limiti all'accesso

- ▶ **Parte 2 - L'accesso civico (d.lgs. 14/03/2013, n. 33)**

- ▶ **Parte 3: Il diritto di accesso universale (d.lgs. 97/16)**



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## LIMITI



### LIMITI ASSOLUTI

Segreto di Stato - Segreto bancario

**Art 24 comma 1** «. Il diritto di accesso è escluso: a) per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, e successive modificazioni, e nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6 e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo; b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; c) nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione; d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale relativi a terzi.»

Il limite risponde ad un interesse pubblico – generale

L'assolutezza dei limiti pubblicistici all'accesso non può sfociare nell'arbitrarietà dei dinieghi: l'Amministrazione non può respingere l'istanza adducendo il sol fatto che il documento è segreto, ma deve motivare le ragioni per cui la non ostensione è una necessaria tutela per l'interesse pubblicistico

### LIMITI RELATIVI

Riservatezza del controinteressato

Il limite risponde ad un interesse particolare

Accesso può prevalere su riservatezza.



## Parte 2 – L'accesso ai documenti amministrativi

### Limiti

Occorre distinguere tra diverse tipologie di dati:

- **Dati comuni**
- **Dati sensibili**
- **Dati ultrasensibili**





# Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi

**dati personali comuni:** (nome cognome codice fiscale)

- il diritto all'accesso ai documenti amministrativi prevale sull'interesse alla riservatezza, a prescindere dalla preordinazione dell'accesso ad esigenze di difesa.
- La giurisprudenza ha ritenuto ostensibili documenti contenenti dati ordinari laddove la richiesta sia supportata da uno specifico interesse
- Anche in relazione ad i dati comuni il diniego è legittimo se l'istanza è palesamente non seria, posta in essere con fini emulativi





# Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi

**dati sensibili** (idonei, cioè, a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni od o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale)

- il diritto d'accesso prevale solo laddove sia **strettamente necessario** alla tutela del diritto di difesa di interessi giuridici dell'istante
- Indispensabilità difensiva
- Bilanciamento in concreto





# Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi



**dati ultrasensibili** idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, occorre effettuare un **bilanciamento in concreto** tra la situazione giuridica legittimante l'istanza ostensiva e il diritto alla riservatezza del controinteressato e, più in particolare, la prevalenza del diritto d'accesso è riconosciuta solo laddove il diritto di difesa **attenga a beni di pari rango costituzionale o diritti della personalità o di libertà**.

Solo, infatti, laddove l'interesse sotteso all'istanza ostensiva sia di **pari rango** o attenga alle libertà fondamentali o ai diritti della personalità e laddove, nella concreta situazione di fatto, l'interesse all'ostensione sia **effettivamente indispensabile all'esercizio del diritto**, l'accesso prevarrà rispetto al diritto alla riservatezza e, in ogni caso, a condizione che sia rispettato il principio **di non eccedenza nel trattamento** dei dati.



# Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi





# Parte 1 – CASISTICA

- ▶ Accesso agli elaborati degli alunni
- ▶ Accesso ai verbali del Collegio docenti
- ▶ Accesso agli atti del procedimento disciplinare nei confronti di un docente





# Parte 1 – CASISTICA

## I confine tra diritto di accesso e rispetto della privacy

- ▶ L' Accesso agli elaborati degli alunni
  - T.A.R. LAZIO ROMA, SEZ.III BIS, 25 OTTOBRE 2020, N. 33005 CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE SESTA SENTENZA N. 7650 DEL 28/10/2020





# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## ACCESSO AGLI ELABORATI DEGLI ALUNNI

- Non può dubitarsi che i **compiti** degli alunni con giudizi espressi dagli insegnanti e le eventuali correzioni apportate, costituiscano **documenti amministrativi**.
- Sussiste il diritto dell'alunno o del genitore esercente la potestà di ottenere **copia dei propri elaborati scritti**, al fine di consentire la tutela della propria posizione soggettiva qualora la valutazione degli stessi sia ritenuta errata.
- Più articolata è la soluzione della questione relativa all'istanza di accesso volta ad esaminare non i propri elaborati ma **quelli di altri alunni**.
- In tale ipotesi, applicando le coordinate ermeneutiche fissate dalla giurisprudenza amministrativa in tema di accesso alle prove svolte nei concorsi pubblici, può ritenersi che **l'accesso possa essere negato o limitato** solo laddove nell'elaborato di cui si chiede la visione siano contenuti dati **sensibili o sensibilissimi**.



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## ACCESSO AGLI ELABORATI DEGLI ALUNNI : il caso

I **genitori** dell'alunno vogliono accedere agli elaborati del figlio e dei compagni di classe



Il **dirigente** scolastico nel dichiararsi disponibile a consentire la visione degli atti a contenuto valutativo personalmente riferiti alla minore F., negava l'accesso alla restante documentazione relativa ad altri studenti, sul presupposto che essa non fosse necessaria alle finalità di difesa dell'istante e piuttosto tendesse ad un controllo generalizzato dell'attività della scuola, come tale non consentita dall'espresso disposto dell'art. 25 l. 241/90.



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## ACCESSO AGLI ELABORATI DEGLI ALUNNI :

### LA PRIMA SOLUZIONE

*Appare dirimente la circostanza che la documentazione richiesta sia utile ai fini della difesa dell'interesse giuridicamente rilevante di cui sono indubbiamente portatori i ricorrenti, poiché **l'approccio comparativo**, lungi dal rappresentare la chiave unica di lettura vieppiù ove si consideri che non trattasi di una procedura concorsuale, rappresenta tuttavia un **fattore che può disvelare preganti indizi di illegittimità dell'azione amministrativa**, e della valutazione scolastica in particolare (sul punto, in un caso del tutto analogo, cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 15 giugno 2006, n. 3536). Sul piano della riservatezza dei terzi (che in quest'ottica non attiene alle mere votazioni riportate ma ad eventuali giudizi o valutazioni idonei a rivelare lo stato di salute o altri dati personali sensibili) **essa può essere comunque salvaguardata, mediante schermatura dei nomi degli alunni interessati o dei riferimenti strettamente riconducibili agli stessi.***



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## ACCESSO AGLI ELABORATI DEGLI ALUNNI :

### LA SECONDA SOLUZIONE

La controversia attiene al diritto di accesso a documenti amministrativi; in particolare si tratta dell'istanza dei genitori di un minore studente di ginnasio diretta a prendere visione degli elaborati del **proprio figlio e di tutti i compagni** di classe in determinate materie.

- Collegio rileva che, ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 241 del 1990, **"non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"**.
- Nel caso concreto, la richiesta di accesso agli elaborati di tutti i compagni di classe appare proprio un **inammissibile controllo generalizzato**, solo che si consideri che la **funzione docente non è diretta alla scelta dei più meritevoli secondo una graduatoria di valore, bensì alla formazione dei ragazzi** e alla verifica dei risultati da ognuno di essi conseguiti. Non si tratta pertanto di una procedura comparativa, nella quale potrebbe ipotizzarsi una disparità di trattamento. CONS. STATO, SEZ. VI, 28 OTTOBRE 2010, N.7650



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## ACCESSO AI VERBALI DEL COLLEGIO DOCENTI

**Due docenti** espongono di aver presentato al dirigente scolastico istanza di estrazione di copia dei verbali dei Collegi dei docenti tenutisi in date 1° settembre e 12 settembre 2018 cui le stesse docenti avevano partecipato, motivandola con l'omessa lettura ed approvazione del verbale di ciascuna delle predette sedute e con l'esigenza di ottenere copia degli atti che loro stesse hanno contribuito a formare e di cui sono responsabili.

**VS**

Il **Dirigente scolastico** nega l'accesso alla documentazione motivando il diniego con la carenza della specificazione dell'interesse da parte delle due docenti

Il TAR conferma la posizione del Dirigente scolastico attribuendo rilievo alla circostanza che le richiedenti avevano preso parte alla formazione dell'atto collegiale. In sintesi secondo il Tar non era stata dimostrata l'esigenza di difendere la situazione giuridica di cui erano portatrici e così lo specifico collegamento di quest'ultima con la documentazione



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

## ACCESSO AI VERBALI DEL COLLEGIO DOCENTI

Il Consiglio di Stato → accoglie l'appello

- Il componente di un organo collegiale dell'amministrazione ha un interesse concreto e diretto, oltre che qualificato, a disporre di copia degli atti e dei verbali inerenti all'attività del collegio stesso, per verifica, approfondimento, memoria dell'*iter* di formazione della volontà collegiale
- Proprio alla qualità di componente di organo collegiale dell'istituzione scolastica si riconnette l'interesse, cui la disponibilità della documentazione può essere funzionale, ad ogni utile iniziativa sul piano propositivo e deliberativo per il miglior perseguimento degli interessi di rilievo pubblico che fanno capo all'istituzione stessa.
- Rimane, quindi, escluso che all'istanza delle odierne appellanti possa attribuirsi un carattere eminentemente esplorativo, mentre pretestuoso, in relazione ad atti formati con la loro presenza
- **Consiglio di Stato – Sentenza n. 2423 del 06 maggio 2013**



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

Accesso agli atti del procedimento disciplinare nei confronti di un docente

In sostanza, in tema di accesso agli atti del procedimento disciplinare, in ogni caso va riconosciuta al dipendente la sussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale ad attivarsi per l'accesso, dal momento che la conoscenza di tali documenti è strumentale alla difesa del dipendente. (sent Sesta Sezione del Tar Napoli. 1553 del 20.03.2019)

Il limite a tali ostensione è dato dal fatto che l'amministrazione è tenuta ad oscurare i dati riguardanti l'identità dei segnalanti e il contenuto delle segnalazioni.



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

T.A.R. Sicilia Palermo Sez. III, 24/01/2018, n. 210

*«Al fine della miglior tutela del diritto di integrazione scolastica, è riconosciuto il diritto di accesso agli atti da parte del genitore dell'alunno disabile rispetto agli atti già formati e preesistenti dall'istituto scolastico di riferimento, attesa l'evidenza dell'interesse diretto, concreto ed attuale insito nella qualità di esercente la potestà genitoriale sui figli minori».*

istante ha impugnato il silenzio formatosi sull'istanza di accesso agli atti avente ad oggetto la documentazione scolastica relativa al sostegno e all'assistenza specialistica redatta in favore dei figli minori, portatori di handicap, per l'anno scolastico 2017/2018.

- la richiesta era finalizzata a predisporre la tutela giudiziale dei diritti fondamentali all'istruzione e alla salute dei minori disabili;
- nonostante l'inoltro anche di un sollecito in data 9 ottobre 2017, nessun riscontro era pervenuto dalla scuola.



# Parte 1 – L'accesso ai documenti amministrativi

con istanza di accesso tramessa in data 16 marzo 2022, il ricorrente - tramite il proprio legale - chiedeva al P.C.G. l'esibizione della integrale documentazione relativa al procedimento disciplinare svoltosi a carico di alcuni studenti per episodi che i genitori dell'interessato avevano a suo tempo denunciato quali forme di "cyberbullismo" a danno del figlio, allora minorenne; che, in particolare, adducendo la pendenza di un procedimento penale per quegli episodi e la conseguente necessità, quale parte offesa, di disporre di tutta la documentazione utile alla miglior difesa possibile in giudizio, egli richiama l'orientamento giurisprudenziale per cui in simili casi all'accesso "defensionale" è riconosciuto dall'ordinamento una tutela preminente, sì da prevalere detto interesse anche su quello alla riservatezza dei terzi

che, tuttavia, per trattarsi di presunti episodi di "cyberbullismo" denunciati dai genitori del ricorrente e da loro documentati all'istituto scolastico con l'esibizione dei messaggi della "chat", osserva il Collegio come resti indeterminato il vantaggio che, nell'ottica della difesa delle proprie ragioni in sede penale, ricaverebbe l'interessato dalla conoscenza degli atti del procedimento disciplinare riguardante gli studenti responsabili delle condotte censurate, rispetto a fatti, cioè, oramai delineati sulla base della documentata denuncia e oggetto in sede disciplinare della sola valutazione circa la loro rilevanza nei rapporti tra compagni di classe e la conseguente loro qualificazione giuridica;

che, in altri termini, il ricorrente non ha dato conto, nell'istanza, del reale nesso di strumentalità esistente tra l'accesso a quegli atti e la tutela chiesta al giudice penale, specificazione che - come rilevato dalla giurisprudenza (v. Cons. Stato, Sez. VI, 11 aprile 2022 n. 2655) - è in simili casi necessaria, anche se non deve spingersi fino ad offrire elementi per un'indagine da parte dell'amministrazione o del giudice sull'utilità ed efficacia del documento stesso in prospettiva di tutela giurisdizionale, nel senso che non si chiede all'istante una probatio diabolica in termini di utilità, ma una prospettazione delle ragioni che rendono la documentazione oggetto dell'accesso necessaria a salvaguardia della posizione giuridica da tutelare; T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, Sent., (ud. 28/07/2022) 01-08-2022, n. 1849



# Indice

- ▶ **Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990)**

1. Inquadramento generale
2. *Chi?* Soggetti coinvolti
3. *Cosa?* Documenti accessibili
4. *Come?* Le modalità di accesso
5. Limiti all'accesso

- ▶ **Parte 2 - L'accesso civico (d.lgs. 14/03/2013, n. 33)**

- ▶ **Parte 3: Il diritto di accesso universale (d.lgs. 97/16)**



## Parte 2 – l'accesso civico

1. Che cos'è l'accesso civico?
2. Riferimenti normativi
3. Cosa deve fare l'amministrazione?
4. Quali sono le conseguenze in caso di violazione?





## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO

Che cos'è l'accesso civico?

«Secondo quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, l'accesso civico è il diritto di chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, informazioni o dati per i quali sussistono specifici obblighi di trasparenza, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.

Pertanto, l'accesso civico si configura come **rimedio** alla mancata pubblicazione, obbligatoria per legge, di documenti, informazioni o dati sul sito istituzionale.»





## Parte 2 –L'accesso civico



### RIFERIMENTI NORMATIVI E CONTENUTO

**D.Lgs. 14/03/2013, n. 33**

#### **Art. 5**

**Testo precedente le modifiche apportate dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97.**

*«1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione. 2. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui al comma 1, che si pronuncia sulla stessa.»*



## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO

### OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

- I documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione
- Sezione "amministrazione trasparente"
- Durata quinquennale



## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO



### **QUALI DATI SONO OGGETTO DI PUBBLICAZIONE OBBLIGATORIA? (1)**

Dati relativi:

- agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze;
- all'articolazione degli uffici, le competenze e le risorse a disposizione di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici;
- all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione, mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche;
- all'elenco dei numeri di telefono nonchè delle caselle di posta elettronica istituzionali e delle caselle di posta elettronica certificata dedicate



## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO



### **QUALI DATI SONO OGGETTO DI PUBBLICAZIONE OBBLIGATORIA? (2)**

- Dati sulla contrattazione collettiva
- Dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato
- Provvedimenti amministrativi
- Dati aggregati relativi all'attività amministrativa
- Controlli sulle imprese
- Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati



## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO



### **QUALI SONO I DOCUMENTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE OBBLIGATORIA? (3)**

- Uso delle risorse pubbliche
- Beni immobili e la gestione del patrimonio
- Controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione
- Servizi erogati
- Tempi di pagamento dell'amministrazione
- Procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati



## Parte 2 – L' ACCESSO CIVICO

***COSA DEVE FARE L'AMMINISTRAZIONE***



Entro 30 gg. la p.a.

procede alla pubblicazione nel sito del documento, dell'informazione o del dato richiesto e lo trasmette contestualmente al richiedente  
ovvero comunica al richiedente l'avvenuta pubblicazione



## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO

### Responsabile per la trasparenza

- di norma è il responsabile per la prevenzione della corruzione controlla e assicura la regolare attuazione dell'accesso civico segnala casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare segnala gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione





# Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO

## 1.1. *Il Responsabile della prevenzione della corruzione*

Stante il ruolo ricoperto e le funzioni svolte dal dirigente scolastico cui compete l'adozione di tutti i provvedimenti e atti di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali nell'ambito dell'istituzione scolastica di cui è responsabile, l'Autorità non ritiene opportuno, in coerenza con le indicazioni fino ad oggi espresse di evitare la sovrapposizione di funzioni gestionali in aree a più elevato rischio di corruzione con quelle di RPC, che lo stesso possa assumere anche il ruolo di RPC. Il dirigente scolastico, infatti, è l'unica figura dirigenziale presente nelle istituzioni scolastiche e, in quanto tale, è responsabile di attività che potrebbero essere a rischio di fenomeni corruttivi. L'attribuzione dell'incarico di RPC al dirigente scolastico potrebbe, dunque, comportare uno svolgimento non efficiente delle funzioni e dei compiti che la normativa prevede in capo allo stesso RPC.

Il particolare assetto delle strutture preposte all'istruzione rende pertanto necessario valutare una diversa opzione e indirizzare la scelta del RPC verso altre figure di livello dirigenziale che, seppure non organicamente inserite nelle singole istituzioni scolastiche, siano idonee a svolgere tale incarico.

Tenuto conto dell'articolazione periferica del sistema scolastico e dei rapporti che intercorrono tra le istituzioni scolastiche e l'Amministrazione ministeriale, si ritiene di individuare il RPC nel Direttore dell'Ufficio scolastico regionale, o per le regioni in cui è previsto, nel coordinatore regionale. Considerato l'ambito territoriale particolarmente esteso, al fine di agevolare il RPC, i dirigenti di ambito territoriale operano quali referenti del RPC.

Questi ultimi, infatti, dispongono di una effettiva conoscenza della realtà scolastica del territorio provinciale, considerate le ampie funzioni di assistenza e supporto alle istituzioni scolastiche attribuite agli uffici dirigenziali di livello non generale nell'ambito dell'organizzazione di ciascun ufficio scolastico regionale, ai sensi del d.P.C.M. 11 febbraio 2014, n. 98.





## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO

### *1.2. Il Responsabile della trasparenza*

L'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013, nel delineare i compiti del RT, specifica che il RPC di cui all'art. 1, co. 7, della legge n. 190/2012 svolge, di norma, anche le funzioni di Responsabile della trasparenza.

Considerata, tuttavia, la numerosità delle istituzioni scolastiche che insistono su alcuni ambiti territoriali e l'esigenza di garantire la qualità delle informazioni da pubblicare, la correlazione con i bisogni informativi propri di ogni istituzione scolastica, il loro costante aggiornamento, la completezza, la tempestività dei dati, l'Autorità ritiene di individuare il dirigente scolastico quale Responsabile della trasparenza di ogni istituzione scolastica. Questo consente di acquisire e gestire i dati direttamente alla fonte, assicurare una costante verifica sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e garantire la qualità dei dati pubblicati, come disposto dall'art. 6 del d.lgs. n. 33/2013. Ciò anche in linea di continuità con le attività realizzate da parte delle istituzioni scolastiche che, in molti casi, hanno già costituito la sezione "Amministrazione trasparente" e pubblicato i dati e le informazioni previste dal d.lgs. n. 33/2013.

Il Responsabile della trasparenza, ai sensi dell'art. 5, co. 2, del d.lgs. n. 33/2013, si pronuncia in ordine alla richiesta di accesso civico e ne controlla e assicura la regolare attuazione. Nel caso in cui il RT non ottemperi alla richiesta, il titolare del potere sostitutivo di cui all'art. 5, co. 4, è individuato nel dirigente dell'ambito territoriale.





## Parte 2 – Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI)

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI)

I PTTI delle istituzioni scolastiche statali rappresentano strumenti di programmazione distinti rispetto al PTPC, fermo restando che deve sempre essere assicurato il coordinamento fra i due strumenti.

Ciascun dirigente scolastico, in qualità di Responsabile della trasparenza, sentito il Consiglio di Istituto, adotta il PTTI dell'istituzione scolastica.



## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO

Violazione degli obblighi di pubblicazione e di accesso civico

Art.46,comma 3, D.lgs.33/2013



«1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, **eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione** e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale  
2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso **da causa a lui non imputabile.**»



## Parte 2 – L'ACCESSO CIVICO

Violazione degli obblighi di  
pubblicazione e di accesso civico



L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono:

- elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale
- eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione
- sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili
- Sanzioni amministrative pecuniarie



## Parte 2 – L'accesso civico

Responsabilità per omessa pubblicazione incarichi esterni Corte Conti  
Sezione Campania n.958/2013



«...l'ipotesi di cui alla suddetta norma non integra una fattispecie sanzionatoria, in assenza di una chiara ed espressa indicazione in tal senso della norma (...) Per fattispecie direttamente sanzionate dalla legge devono intendersi quelle in cui non soltanto è prevista **una sanzione pecuniaria** come conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa, **ma in cui la norma definisce altresì l'automatica determinazione del danno**, mentre va escluso che possano rientrarvi le ipotesi in cui la legge si limiti a prevedere che una certa fattispecie "determina responsabilità erariale", o espressioni simili...»

**Le garanzie procedurali:** necessità di notifica di invito a fornire deduzioni ai presunti responsabili  
**Necessità comunque del riscontro di condotte gravemente colpose**



# Indice

- ▶ **Parte 1 – L' accesso ai documenti amministrativi (legge n. 241/1990)**
  - 1. Inquadramento generale
  - 2. *Chi?* Soggetti coinvolti
  - 3. *Cosa?* Documenti accessibili
  - 4. *Come?* Le modalità di accesso
  - 5. Limiti all'accesso
- ▶ **Parte 2 - L'accesso civico (d.lgs. 14/03/2013, n. 33)**
- ▶ **Parte 3: Il diritto di accesso universale (d.lgs. 97/16)**



# Parte 3 – IL DIRITTO DI ACCESSO UNIVERSALE

## IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO NOVELLATO DAL CD. DECRETO MADIA IL DIRITTO DI ACCESSO UNIVERSALE D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97



Le principali novità



## Parte 2 – l'accesso civico

1. **Riferimenti normativi**
2. **Modalità di esercizio**
3. **Limiti**
4. **La tutela dei controinteressati**





## Parte 3 –IL DIRITTO DI ACCESSO UNIVERSALE

IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO NOVELLATO DAL CD. DECRETO MADIA IL DIRITTO DI ACCESSO UNIVERSALE Art. 5 del D.lgs. N. 33 del 2013 dal cd. decreto Madia D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97

*«2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.»*



# Parte 3. IL DIRITTO DI ACCESSO UNIVERSALE



## MODALITA' DI ESERCIZIO

- L'esercizio del diritto **non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.**
- **L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti**
- **non richiede motivazione.**
- Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è **gratuito**, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.»



# Parte 1 – L'ACCESSO UNIVERSALE

## LIMITI

### LIMITI BASATI SU INTERESSI GENERALI

---

L'accesso civico è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio

- a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- b) la sicurezza nazionale;
- c) la difesa e le questioni militari;
- d) le relazioni internazionali;
- e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- g) il regolare svolgimento di attività ispettive.

### LIMITI BASATI SU INTERESSI PARTICOLARI

---

L'accesso è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto di uno dei seguenti interessi privati:

- a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;
- b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.



## Parte 3: L'ACCESSO UNIVERSALE

### ► LA TUTELA DEI CONTROINTERESSATI

1. **RICHIESTA DI ACCESSO**
2. **L'AMMINISTRAZIONE INDIVIDUA UN CONTROINTERESSATO**
3. L'AMMINISTRAZIONE DEVE DARE comunicazione AL CONTROINTERESSATO DELL'ISTANZA
4. **Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso**
5. L' amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati.
6. **SE ACCOGLIE LA RICHIESTA** → 'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti
- 7.



## Parte 3: L'ACCESSO UNIVERSALE

- ▶ NEI CASI DI DINIEGO TOTALE O PARZIALE DELL'ACCESSO →
- ▶ il richiedente può presentare **richiesta di riesame al responsabile della prevenzione** della corruzione e della trasparenza
  - ▶ Il responsabile decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.
    - ▶ **Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta.**
    - ▶ A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni.



### Parte 3: L'ACCESSO UNIVERSALE

- ▶ Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'articolo 116 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.»



## Quadro sinottico

|  | ACCESSO DOCUMENTALE<br>"CLASSICO"   | ACCESSO CIVICO   | ACCESSO GENERALIZZATO   |
|--|---|--|---|
| RIFERIMENTI<br>NORMATIVI                             | ART 22 ESS 241/1990   | ART. 5 COMMA 1 DLGS 33/2013<br>"L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione."  | ART. 5 COMMA 2 DLGS 33/2013 (Mod. Dlgs 97/2016)<br>" Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori <u>rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel</u> rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis." |
| Definizione e scopo                                  | Istituto strumentale alla tutela di <b>interessi individuali</b> concreti ed attuali dell'istante che si trova in una situazione differenziata in relazione a specifici documenti in possesso della Pa<br>Interesse individuale       | Strumento rimediabile all'ipotesi di mancata pubblicità di documenti e notizie la cui pubblicazione è imposta dalla legge<br>Interesse pubblico: finalità dichiarate di contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione - intende anche attuare la funzione di "coordinamento informativo,  | Strumento volto a favorire forme diffuse di controllo sull'attività dalla pa. Controllo democratico sull'attività amministrativa<br><b>Interesse pubblico</b>   |
| Oggetto  | Documento   | Dati oggetto di specifici obblighi di pubblicazione  | Anche dati che la pa non ha l'obbligo di pubblicare   |
| Limiti   | Il legislatore ha puntualmente individuato i doc. sottratti all'accesso   | Il legislatore ha individuato i doc oggetto di obbligo di pubblicazione.   | Il legislatore non ha fornito disposizioni puntuali, ma ha individuato gli interessi pubblici e privati in presenza dei quali il diritto può essere negato  |
| Attività della pa                                    | Verificare la ricorrenza di una posizione differenziata dell'istante e bilanciare con eventuali interessi contrapposti  | La pa deve verificare che il doc di cui si richiede l'ostensione rientri nel novero di quelli soggetti alla pubblicazione  | la P.A. intimata dovrà in concreto valutare, se i limiti ivi enunciati siano da ritenere in concreto sussistenti, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, a garanzia degli interessi ivi previsti e non potrà non tener conto, nella suddetta valutazione, anche le peculiarità della posizione legittimante del richiedente." (Cons. St. n. 3631 del 2016).   |
| Gratuità   | Non gratuito  | Gratuito: l'accesso civico presuppone un inadempimento della pa  |   |
| Controinteressi                                      | Art 22 lett c per "controinteressati", tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza | Non ci sono controinteressati → la valutazione degli interessi antagonisti è operata ex ante dal legislatore quando individua il novero dei doc. da pubblicare   | L'amministrazione che individua controinteressati ex art 5 bis è tenuta a darne comunicazione .<br>"è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati:<br>a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia;<br>b) la libertà e la segretezza della corrispondenza;<br>c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali"               |
| Conseguenze dal mancato accesso su piano processuale | Art 25 comma 4. "Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta" forma di silenzio significativo. Silenzio Rigetto   | Nel caso dell'accesso civico, invece, sia nel caso di diniego parziale o totale che di mancata risposta allo scadere del termine per provvedere, non si forma alcun silenzio rigetto, ma l'istante può attivare una speciale tutela amministrativa interna innanzi al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, formulando istanza di riesame alla quale dovrà essere dato riscontro entro i termini di legge.<br>Sarà quindi onere, per l'interessato, contestare l'inerzia dell'amministrazione attivando lo specifico rito di cui all'art. 117 Cod. proc. amm. ovvero, in ipotesi di diniego espresso (anche sopravvenuto), il rito sull'accesso ex art. 116 Cod. proc.<br><br>Nel caso di silenzio della P.a. non si forma silenzio significativo. L'interessato formula una richiesta di riesame → silenzio inadempimento 117 c.p.a. |   |



## Problemi applicativi a valle dalla pluralità degli accessi. La gestione delle istanze

| Tipo di istanza   | Obblighi della P.A.  |
|---|--|
| La pretesa ostensiva può essere formulata dal privato contestualmente con riferimento all'accesso documentale ai sensi della l. n. 241/1990 e all'accesso civico generalizzato ai sensi del d.lgs. n. 33/2013<br>Cumulo di discipline | Nulla questio la pa è tenuta a valutare la ricorrenza dei presupposti di tutte e due le forme di accesso La giurisprudenza è consolidata e uniforme nell'ammettere il concorso degli accessi, al di là della specifica questione qui controversa circa la loro coesistenza in rapporto alla specifica materia dei contratti pubblici: «nulla infatti, nell'ordinamento, preclude il cumulo anche contestuale di differenti istanze di accesso» |
| istante ha espressamente e inequivocabilmente, ricondurre o limitare l'interesse ostensivo a uno specifico profilo, documentale o civico  | la pubblica amministrazione dovrà limitarsi a esaminare quest'ultimo, senza pronunciarsi sui presupposti dell'altra forma di accesso   |
| L'istanza formalmente richiama l'accesso documentale, ma contiene elementi utili per accesso generalizzato  | la deve esaminare l'istanza nel suo complesso, nel suo "anelito ostensivo", evitando inutili formalismi e appesantimenti procedurali tali da condurre ad una defatigante duplicazione del suo esame.   |
| L'istanza formalmente richiama l'accesso documentale ma NON contiene elementi utili per accesso generalizzato   | La pa deve valutare solo accesso documentale e non civico altrimenti si avrebbe una sorta di diniego difensivo "in prevenzione", su una istanza, quella di accesso civico generalizzato, mai proposta, nemmeno in forma, per così dire, implicita e/o congiunta o, comunque, ancipite dall'interessato, che si è limitato a richiedere l'accesso ai sensi della l. n. 241 del 1990.  |



## **La responsabilità amministrativo-contabile:**



Corte dei Conti



# Responsabilità amministrativo-contabile

## DEFINIZIONE



*«Forma di responsabilità che riguarda il pubblico dipendente il quale venga meno ai propri obblighi di servizio, cagionando un danno economicamente rilevante all'ente di appartenenza (danno erariale)»*



# Responsabilità amministrativo-contabile

## Riferimenti normativi

- ▶ **Art. 28 Cost:**
- ▶ Testo unico degli impiegati civili dello Stato (d.p.R. n. 3/57)
- ▶ Leggi 14 gennaio 1994 n. 19 e n. 20 “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.”
- ▶ Legge 20 dicembre 1996, n. 639 “Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti”.
- ▶ Art. 31-32 del Decreto interministeriale 44 del 2001
- ▶ **Art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76**



# Responsabilità amministrativo-contabile

## **Art. 28 Cost**

I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.



# Responsabilità amministrativo-contabile

Natura giuridica della responsabilità amministrativo-contabile

- ▶ **la tesi della natura *para-penalistica*** – relative critiche (la responsabilità amministrativa, oltre ad una finalità sanzionatoria condivisa con responsabilità penale, ha anche una funzione risarcitoria estranea alla responsabilità penale)
- ▶ **la tesi della natura *civilistica sub specie contrattuale*** – relative critiche (l'addebito della responsabilità presupporrebbe l'esistenza di un rapporto contrattuale tra l'amministrazione ed il dipendente, si giunge paradossalmente ad escludere la responsabilità amministrativa del funzionario di fatto)
- ▶ **tesi della natura *civilistica sub specie extracontrattuale*** – relative critiche (la responsabilità aquiliana non presenta gli elementi specializzanti)
- ▶ **tesi (da preferire): si tratta di una responsabilità sui generis**, connotata da **elementi specializzanti**: danno erariale, rapporto servizio o impiego.



# Responsabilità amministrativo-contabile

Elementi strutturali della responsabilità amministrativa

Prima del Art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76



- ▶ sussistenza di un vincolo funzionale tra il danneggiante e l'ente pubblico - rapporto di impiego o di servizio con l'amministrazione;
- ▶ condotta consistente nell'inosservanza di obblighi di servizio;
- ▶ elemento soggettivo **del dolo o della colpa grave**;
- ▶ danno erariale;
- ▶ nesso eziologico tra violazione degli obblighi di servizio e pregiudizio patrimoniale



# Responsabilità amministrativo-contabile



Art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76

- ▶ La responsabilità amministrativa (o responsabilità erariale) è stata oggetto di importanti modifiche normative a mezzo del recente “Decreto semplificazioni” (DL n. 76/2020) convertito in Legge n. 120/2020.
- ▶ Sull’onda della grave emergenza sanitaria da “COVID19”, il Legislatore è intervenuto sulla “paura della firma”
- ▶ In tema di responsabilità amministrativa, il DL n. 76/2020 ha introdotto due novità di assoluto rilievo:

1. per i **fatti commessi dall’entrata in vigore del decreto (17 luglio 2020) e sino al 31 dicembre 2020** occorre distinguere:

- ▶ a. per i fatti commissivi, attivi la responsabilità erariale è limitata ai soli fatti commessi con dolo
- ▶ b. i danni causati da omissione o inerzia per i quali la detta limitazione (solo dolo) non è applicabile e quindi si risponde anche per colpa grave

2. **dopo il regime intertemporale**, l’art. 21 del Decreto semplificazioni ha introdotto una modifica all’art. 1 della L. n.

20/1994, in base alla quale: <<la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso>>. Sicché, nel caso di responsabilità a titolo di dolo, la prova deve riguardare sia il dolo dell’azione o dell’omissione, sia il dolo dell’evento.



# Responsabilità amministrativo-contabile

## DEFINIZIONE DANNO ERARIALE



*«Danno economicamente valutabile nei confronti della pubblica amministrazione. La menomazione del patrimonio erariale può conseguire direttamente dall'omesso, o irregolare adempimento degli obblighi di servizio (per danneggiamento, perdita e/o deterioramento di un bene pubblico) o anche, indirettamente, dalla condotta produttiva di un danno diretto contro terzi»*

- ▶ **danno diretto:** danno cagionato direttamente al patrimonio dell'ente pubblico
- ▶ **danno indiretto:** pregiudizio inferto al privato, diretto danneggiato dalla condotta del dipendente, cui segue il risarcimento ad opera dell'amministrazione che sopporta il relativo onere