

# INDICE SOMMARIO

<i>Gli Autori</i> . . . . .	XXIII
<i>Prefazione di ANGELO BUSCEMA</i> . . . . .	XXV

## SEZIONE I PROFILI GENERALI

### CAPITOLO I

#### IL SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: UN'INTRODUZIONE di *Giuseppe Piperata*

1. <i>Maladministration</i> e corruzione amministrativa: vecchi mali e nuovi rimedi . . . . .	3
2. Il sistema di prevenzione della corruzione amministrativa e di promozione della legalità: il quadro generale introdotto dalle riforme più recenti . . . . .	6
3. La portata innovativa del sistema di prevenzione della corruzione amministrativa con qualche riferimento ai soggetti, agli strumenti e ai settori . . . . .	9
4. L'impatto dell'anticorruzione sul sistema amministrativo, i pericoli da evitare e le riforme da completare. . . . .	15

### CAPITOLO II

#### L'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE: CONSULENTE, REGOLATORE, CONTROLLORE E ORGANO SANZIONATORE NEL "SISTEMA" ANTICORRUZIONE. L'EFFICACIA GIURIDICA DELLE DIVERSE TIPOLOGIE DI DELIBERAZIONI DELL'AUTORITÀ di *Cristian Pettinari*

1. La posizione istituzionale dell'ANAC nel quadro costituzionale italiano . . . . .	19
2. L'ANAC-organo regolatore. . . . .	24
3. L'ANAC-organo controllore e sanzionatore del "sistema" anticorruzione (inquadramento generale del tema). . . . .	35

CAPITOLO III  
MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE,  
DISCREZIONALITÀ  
E PRASSI AMMINISTRATIVE  
di *Daniele Senzani*

1. Introduzione: misure amministrative di prevenzione della corruzione ed esercizio del potere discrezionale . . . . .	41
2. Il contesto internazionale e lo sviluppo di una nuova nozione di corruzione . . . . .	46
3. ( <i>Segue</i> ) Il contesto europeo tra politiche di contrasto alla corruzione e diritto ad una buona amministrazione . . . . .	52
4. L'emersione di una nozione di anticorruzione ( <i>rectius: maladministration</i> ) come punto di contatto tra principio di legalità e diritto ad una buona amministrazione. . . . .	55
5. Il <i>piano di prevenzione della corruzione</i> come strumento di adozione delle misure di prevenzione dei fenomeni di <i>maladministration</i> . . . . .	57
6. Il piano di prevenzione della corruzione tra prassi e discrezionalità della pubblica amministrazione . . . . .	61

CAPITOLO IV  
LA PIANIFICAZIONE DELLE MISURE  
DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E IL COORDINAMENTO CON LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE  
di *Valerio Sarcone*

1. Misurare per conoscere. Conoscere per prevenire. . . . .	67
1.1. Gli indici di misurazione . . . . .	70
2. Dall'analisi del contesto all'analisi del rischio corruzione: il necessario adattamento delle tecniche di <i>risk management</i> . . . . .	72
2.1. La pianificazione della strategia anticorruzione . . . . .	73
2.2. Dai modelli "privatistici" alla definizione dei piani anticorruzione . . . . .	79
2.3. Dalla strutturazione del processo di risk management al ciclo della gestione del rischio . . . . .	82
2.3.1. Analisi di contesto . . . . .	82
2.3.2. Identificazione degli eventi di rischio . . . . .	84
2.3.3. Analisi del rischio . . . . .	87
2.3.4. Le misure di prevenzione . . . . .	89
2.4. La "morfologia" evolutiva dei PNA . . . . .	90
3. Pianificazione della prevenzione della corruzione e pianificazione della performance. . . . .	93
4. Conclusioni . . . . .	97

## CAPITOLO V

IL RESPONSABILE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E LA TRASPARENZA (RPCT): RUOLO, COMPETENZE E RESPONSABILITÀ  
DEL “REGISTA DELLA PREVENZIONE”.I REFERENTI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA  
di *Giorgio Martellino*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Ruolo, competenze e responsabilità del RPC: la necessaria professionalizzazione di un incarico cardine nel contesto organizzativo. . . . . | 101 |
| 2. La struttura di supporto e la rete dei referenti. . . . .  | 112 |
| 3. Verso la definizione della professionalizzazione del ruolo? . . . . .  | 118 |
| 3.1. Compatibilità delle peculiarità strutturali e funzionali del Responsabile Anticorruzione con la l. n. 4/13. . . . .                      | 121 |
| 3.2. Vantaggi e limiti di una eventuale certificazione delle competenze del RPCT. . . . .   | 122 |
| 3.3. La necessità di un intervento riformatore. . . . .   | 125 |

## CAPITOLO VI

## LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

E LA TRASPARENZA NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E NEGLI ENTI DI  
DIRITTO PRIVATO IN CONTROLLO E IN PARTECIPAZIONE PUBBLICA  
di *Stefano Toschei*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il significato polisenso di trasparenza . . . . .  | 127 |
| 2. La lettura della trasparenza propugnata dalla Corte costituzionale nel 2019. . . . .   | 142 |
| 3. Ambito soggettivo di applicazione del sistema di accessibilità totale . . . . .  | 155 |
| 4. Accesso civico “semplice” e “generalizzato”: due dimensioni diverse dell’accessibilità totale, passando per l’accesso documentale. . . . . | 163 |
| 5. La procedura di accesso civico e le tutele amministrative e giurisdizionali . . . . .  | 181 |
| 6. La complessa fase patologica. . . . .  | 194 |
| 7. La sezione dedicata alla trasparenza del Piano triennale di prevenzione della corruzione . . . . .   | 198 |
| 8. La qualità delle informazioni soggette ad obblighi di pubblicazione tra completezza e tutela dei dati personali. . . . .                   | 203 |

## CAPITOLO VII

L’ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO: ALCUNE CONSIDERAZIONI SUI PRIMI  
ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVAdi *Andrea Amodio*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. L’accesso civico generalizzato e la necessità di un esame della giurisprudenza amministrativa . . . . .                            | 209 |
| 2. Controllo generalizzato dell’operato delle pubbliche amministrazioni, richieste massive di documenti e abuso del diritto . . . . . | 215 |

3.	Tutela della <i>privacy</i> e ...rilevazione delle presenze sul luogo di lavoro di un dipendente pubblico . . . . .	219
3.1.	( <i>Segue</i> ) pubblicazione di un video con colloqui privati . . . . .	222
3.2.	( <i>Segue</i> ) ostensione di una lista nominativa di disoccupati . . . . .	224
3.3.	( <i>Segue</i> ) ostensione di documenti concernenti una procedura di selezione del personale . . . . .	225
4.	Richieste di documenti e informazioni su beni e servizi oggetto di un appalto . . . . .	227
5.	Richieste di atti ispettivi . . . . .	232
6.	Richieste di documenti e svolgimento delle indagini per il perseguimento dei reati . . . . .	234
7.	Alcune considerazioni conclusive . . . . .	236

### CAPITOLO VIII

#### I CODICI DI COMPORTAMENTO COME STRUMENTO DI INTERPOLAZIONE GIURIDICA TRA LE NORME ANTICORRUZIONE E L'ETICA PUBBLICA di *Antonino Grasso*

1.	Premessa: i codici di comportamento come strumenti di prevenzione dei fenomeni di corruzione . . . . .	239
2.	Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici . . . . .	241
3.	I codici di comportamento delle singole amministrazioni . . . . .	244
4.	I codici di comportamento dei dipendenti delle società pubbliche . . . . .	246
5.	I controlli sull'attuazione e sul rispetto dei codici di comportamento . . . . .	248
6.	Codici di comportamento e responsabilità . . . . .	249
7.	Considerazioni finali . . . . .	251

### CAPITOLO IX

#### LE INCONFERIBILITÀ E LE INCOMPATIBILITÀ di *Claudia Tubertini*

1.	L'origine della disciplina: le indicazioni del legislatore delegato ed i provvedimenti attuativi . . . . .	253
2.	Il nuovo istituto dell'inconferibilità e le modifiche apportate al regime delle incompatibilità . . . . .	255
3.	L'ambito di applicazione soggettivo del d.lgs. 39/13: le amministrazioni e gli enti soggetti alla disciplina . . . . .	257
4.	L'ambito di applicazione oggettivo: le cariche e gli incarichi considerati e le relative cause di inconferibilità . . . . .	261
4.1.	Le ipotesi di condanna per reati contro la P.A . . . . .	263
4.2.	Le ipotesi di incarichi pregressi in enti vigilati o finanziati da P.A . . . . .	265
4.3.	Le ipotesi di pregressi incarichi in organi di indirizzo politico . . . . .	267
5.	Il regime delle incompatibilità . . . . .	270
6.	Vigilanza e sistema sanzionatorio secondo gli orientamenti interpretativi ed attuativi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione . . . . .	272

6.1. I procedimenti di contestazione . . . . .	273
6.2. I poteri di intervento dell'ANAC . . . . .	276
7. Problematiche di diritto intertemporale e prospettive <i>de iure condendo</i> . . . . .	281

## CAPITOLO X

LE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI INCANDIDABILITÀ E DI DIVIETO  
DI RICOPRIRE CARICHE ELETTIVE E DI GOVERNO  
CONSEQUENTI A SENTENZE DEFINITIVE  
DI CONDANNA PER DELITTI NON COLPOSI  
*di Pasquale Principato*

1. Premessa . . . . .	285
2. La incandidabilità alle cariche parlamentari . . . . .	289
3. I divieti di assunzione e svolgimento di incarichi di Governo nazionale . . . . .	291
4. Le incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali . . . . .	292
5. La sospensione dalle cariche regionali e locali . . . . .	297
6. Disposizioni comuni, transitorie e finali. . . . .	301

## CAPITOLO XI

LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ  
EXTRA-ISTITUZIONALE DA PARTE DEI PUBBLICI DIPENDENTI: TRA LEGITTIMA  
ESPLICAZIONE DEL DIRITTO COSTITUZIONALE ALLA PROPRIA REALIZZAZIONE  
E NECESSITÀ DI PREVENZIONE DEL CONFLITTO DI INTERESSI  
*di Antonino Grasso*

1. Premessa: la prevenzione del conflitto di interessi come misura di contrasto della corruzione . . . . .	305
2. Rapporto di lavoro pubblico: il principio di esclusività della prestazione lavorativa .	307
2.1. Eccezioni al principio di esclusività: i rapporti a tempo parziale . . . . .	308
3. La disciplina relativa alle attività extra-istituzionali . . . . .	310
3.1. Categorie particolari di dipendenti: i magistrati . . . . .	313
3.2. I dirigenti medici del servizio sanitario nazionale . . . . .	315
3.3. I docenti universitari. In particolare, i docenti che esercitano attività sanitaria.	316
4. Libertà di realizzazione e limitazioni correlate alla natura del pubblico impiego . . .	318
5. Violazione della disciplina in tema di incarichi retribuiti e responsabilità . . . . .	320
6. Considerazioni finali. . . . .	322

## CAPITOLO XII

IL CONFLITTO DI INTERESSI NELLA DISCIPLINA DEL PROCEDIMENTO  
AMMINISTRATIVO E DEGLI APPALTI PUBBLICI  
*di Gennaro Terracciano*

1. Premessa . . . . .	325
2. L'obbligo di astensione nella disciplina del procedimento amministrativo . . . . .	329

3. L'obbligo di astensione nella disciplina degli appalti pubblici e il dovere di collaborazione delle imprese: le conseguenze espulsive della mancata astensione . . . . . 333

### CAPITOLO XIII

#### IL « WHISTLEBLOWING » NEL SETTORE PUBBLICO. I MECCANISMI DI TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALE ILLECITI di Marco Tartaglione

##### 1.

##### INTRODUZIONE ALL'ISTITUTO DEL « WHISTLEBLOWING »

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Premessa . . . . .   | 341 |
| 2. Definizioni generali e ricostruzione storica degli interventi normativi e degli atti di indirizzo in materia di <i>whistleblowing</i> . . . . .                                  | 342 |
| 2.1. Le principali novità del nuovo art. 54- <i>bis</i> dopo la l. 30 novembre 2017, n. 179. . . . .  | 347 |
| 3. I meccanismi di tutela del <i>whistleblower</i> previsti dall'art. 54- <i>bis</i> d.l.g. n. 165/01. Rinvio . . . . .   | 350 |
| 4. La Determinazione ANAC del 28 aprile 2015, n. 6 recante « Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. <i>whistleblower</i> ) » . . . . . | 351 |
| 4.1. Obiettivi e contenuti delle Linee guida 2015. . . . .  | 351 |
| 4.2. Il fondamento del potere di regolazione dell'ANAC in materia <i>whistleblowing</i> nelle Linee guida 2015 . . . . .  | 352 |
| 5. <i>Whistleblowing</i> e obbligo di denuncia di reato <i>ex</i> artt. 361 e 362 c.p. Punti di contatto e differenze fra i due istituti . . . . .                                  | 353 |
| 6. Il dibattito sui meccanismi incentivanti e premiali a favore del <i>whistleblower</i> . . . . .  | 355 |

##### 2.

##### AMBITO SOGGETTIVO E OGGETTIVO DI APPLICAZIONE

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Gli enti destinatari dell'art. 54- <i>bis</i> . . . . .   | 357 |
| 1.1. Gli enti pubblici non economici. Le Autorità portuali. Gli Ordini e i Collegi professionali . . . . .   | 358 |
| 1.2. Gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico. Meriti e ambiguità della nuova disciplina. . . . .   | 359 |
| 1.3. L'applicabilità della disciplina in materia di <i>whistleblowing</i> agli altri enti di diritto privato, non soggetti a controllo pubblico <i>ex</i> art. 2359 c.c., di cui all'art. 2- <i>bis</i> d.l.g. n. 33/13. . . . . | 361 |
| 1.4. L'applicabilità del <i>whistleblowing</i> alle Autorità amministrative indipendenti . . . . .   | 365 |
| 2. Soggetti tutelati . . . . .   | 367 |
| 2.1. Tutela dei soggetti esterni alla P.A. dopo la l. n. 179/17. I collaboratori di imprese fornitrici dell'amministrazione. L'esclusione dei consulenti e collaboratori . . . . .   | 368 |
| 3. L'oggetto della segnalazione . . . . .  | 369 |
| 3.1. Nozione di "condotte illecite" . . . . .  | 369 |
| 3.2. Significato dell'inciso "in ragione del rapporto di lavoro" . . . . .   | 370 |
| 3.3. Inquadramento della specifica "nell'interesse dell'integrità della P.A." . . . . .  | 371 |

3.4.	Il necessario grado di probabilità che il fatto si sia verificato e la « buona fede ».	372
4.	I soggetti a cui è possibile segnalare un illecito . . . . .	373
4.1.	Il ruolo del RPCT come soggetto “interno” abilitato a ricevere le segnalazioni e le indicazioni operative dell’ANAC nelle linee guida 2015. . . . .	374

3.

GLI STRUMENTI DI TUTELA PER IL SEGNALANTE

1.	La tutela dell’identità del segnalante . . . . .	377
1.1.	La tutela dell’identità del segnalante nel procedimento disciplinare a carico del segnalato. Le novità della riforma del 2017 . . . . .	378
1.2.	La tutela dell’identità del segnalante nel procedimento penale e contabile a carico del segnalato e in altri contesti. . . . .	379
1.3.	Tutela dell’anonimato e segnalazione anonima. . . . .	380
2.	Sottrazione al diritto di accesso documentale . . . . .	382
2.1.	<i>Whistleblowing</i> e accesso civico generalizzato . . . . .	382
3.	Il divieto di misure discriminatorie nei confronti del <i>whistleblower</i> . . . . .	384
3.1.	Nozione di misura ritorsiva o discriminatoria . . . . .	384
3.2.	La tutela giudiziale del <i>whistleblower</i> . La nullità degli atti che dispongono la misura ritorsiva o discriminatoria e l’inversione dell’onere della prova a carico dell’amministrazione. . . . .	385
3.3.	Un caso concreto. Tribunale di Brescia 15 ottobre 2014. . . . .	387
3.4.	La comunicazione della misura ritorsiva all’ANAC . . . . .	388
3.5.	Il ruolo del RPCT in caso di misure ritorsive e discriminazione correlate alla segnalazione di un illecito . . . . .	389
4.	La clausola di esclusione dalle tutele previste per il <i>whistleblower</i> . . . . .	390
5.	Attività di comunicazione, sensibilizzazione e formazione . . . . .	392
6.	Tutela del segnalante e privacy del segnalato . . . . .	393
6.1.	Il consenso del segnalato al trattamento dei suoi dati personali ai fini della gestione della segnalazione a suo carico . . . . .	394
6.2.	Il diritto d’accesso del segnalato alle informazioni sull’origine dei suoi dati e la tutela della riservatezza dell’identità del segnalante . . . . .	397

4.

IL SISTEMA DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI. RUOLI, RESPONSABILITÀ E SANZIONI.  
ASPETTI PROCEDURALI, TECNICI E ORGANIZZATIVI

1.	L’obbligo di disciplinare una procedura di gestione delle segnalazioni nelle singole amministrazioni . . . . .	399
2.	I soggetti coinvolti nella gestione delle segnalazioni. Il “team” per il <i>whistleblowing</i> .	400
3.	Le fasi della procedura di segnalazione . . . . .	402
3.1.	L’informatizzazione della procedura. . . . .	403
4.	Aspetti organizzativi e tecnologici del sistema di gestione delle segnalazioni . . . . .	404

## 5.

## I POTERI DELL'ANAC IN MATERIA DI WHISTLEBLOWING

1.	I poteri sanzionatori dell'ANAC in materia di <i>whistleblowing</i> . . . . .	407
1.1.	Il regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio adottato con Delibera ANAC 30 ottobre 2018 n. 10 . . . . .	408
1.2.	Le modalità di attivazione del potere sanzionatorio. Le comunicazioni e le segnalazioni. . . . .	408
1.3.	I criteri per stabilire l'ordine di priorità nella trattazione delle comunicazioni e delle segnalazioni . . . . .	409
1.4.	Individuazione del responsabile del procedimento . . . . .	410
1.5.	Comunicazione di avvio del procedimento, fase istruttoria e conclusione del procedimento. . . . .	410
1.6.	Garanzie procedurali e diritto d'accesso . . . . .	411
1.7.	Fase istruttoria e conclusione del procedimento. . . . .	411
1.8.	I provvedimenti conclusivi del procedimento per l'irrogazione delle sanzioni. . . . .	412
1.9.	Criteri per la determinazione dell'entità della sanzione. . . . .	412
1.10.	La pubblicazione del provvedimento sanzionatorio . . . . .	413
2.	( <i>Segue</i> ). Le fattispecie di violazione soggette a sanzione . . . . .	413
2.1.	Adozione di misure ritorsive o discriminatorie. . . . .	413
2.2.	Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni . . . . .	413
2.3.	Adozione di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni non conformi alle linee guida di cui al comma 5 . . . . .	414
2.4.	Mancato svolgimento da parte del responsabile delle attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute . . . . .	415
3.	Il potere-dovere dell'ANAC di ricevere notizie e segnalazioni di illeciti . . . . .	415
3.1.	La procedura di gestione delle segnalazioni di illecito trasmesse all'ANAC dai dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, secondo le Linee guida 2015 e il Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio . . . . .	416

## CAPITOLO XIV

LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE,  
SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE NELL'AMBITO  
DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

di *Francesco Goisis*

1.	I presupposti e gli effetti dei provvedimenti di rinnovazione degli organi sociali, di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa e di sostegno e monitoraggio dell'impresa: legislazione e linee guida . . . . .	419
2.	L'interpretazione giurisprudenziale e le prime esperienze applicative. . . . .	426
3.	Problemi di conformità con gli obblighi discendenti dalla CEDU, alla luce della nozione sostanzialistica di materia penale propria della giurisprudenza di Strasburgo. . . . .	430
4.	( <i>Segue</i> ) <i>sub specie</i> di tutela della proprietà . . . . .	440
5.	( <i>Segue</i> ) <i>sub specie</i> di tutela del diritto all'equo procedimento e processo. . . . .	444
6.	Conclusioni . . . . .	450



CAPITOLO XV  
 DISCIPLINA ANTICORRUZIONE  
 E MODELLI ORGANIZZATIVI EX D.LG. N. 231/01.  
 L'APPLICAZIONE DELLE NORME SULLA PREVENZIONE  
 DELLA CORRUZIONE ALLE SOCIETÀ E AGLI ENTI DI DIRITTO PRIVATO  
 CONTROLLATI E PARTECIPATI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI  
 di *Gaetano Caputi*

1. Premessa . . . . .	453
2. Contenuto e funzione della disciplina della responsabilità amministrativa degli enti, d.lg. n. 231/01 . . . . .	455
3. I rapporti tra d.lg. 231/01 e disciplina anticorruzione: previsioni normative e interventi di indirizzo interpretativo. . . . .	468
3.1. Il primo Piano Nazionale Anticorruzione . . . . .	468
3.2. Gli interventi successivi di ANAC e MEF . . . . .	472
3.2.1. Il Documento condiviso tra Ministero dell'economia e delle finanze e Autorità Nazionale Anticorruzione per il rafforzamento dei meccanismi di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società partecipate e/o controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze del dicembre 2014 . . . . .	474
3.2.2. Atto di indirizzo per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza nelle società controllate o partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze . . . . .	477
3.2.3. Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati o partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici - Determinazione ANAC n. 8 del 2015. . . . .	478
3.2.4. Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione . . . . .	486
3.2.5. Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e l'aggiornamento 2017 . . . . .	488
3.2.6. Linee Guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici — Delibera ANAC n. 1134 del 2017. . . . .	491
4. Le problematiche del rapporto tra d.lg. 231/01 e disciplina anticorruzione . . . . .	499
5. Conclusioni . . . . .	509

SEZIONE II  
 PARTE SPECIALE

CAPITOLO XVI  
 LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA  
 NEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE  
 di *Mariateresa Collico*

1. Le specificità degli strumenti di pianificazione anticorruzione per gli enti del SSN. . . . .	513
2. Le misure preventive generali nell'ambito del settore sanitario . . . . .	515
2.1. La trasparenza: disposizioni specifiche per gli enti del SSN . . . . .	515

2.2.	Il codice di comportamento negli enti del SSN . . . . .	521
2.3.	La rotazione del personale . . . . .	525
2.4.	Il regime delle incompatibilità/inconferibilità per il personale del SSN . . . . .	528
3.	Le misure preventive speciali per il SSN per le aree a rischio generali . . . . .	530
3.1.	I contratti pubblici . . . . .	530
3.1.1.	La programmazione degli acquisti di beni o dei servizi . . . . .	530
3.1.2.	La determina a contrarre . . . . .	532
3.1.3.	Gli affidamenti nelle ipotesi di infungibilità/esclusività dei beni o dei servizi . . . . .	534
3.1.4.	Il principio di rotazione nelle procedure sotto soglia . . . . .	538
3.1.5.	Gli obblighi di pubblicazione. . . . .	540
3.1.6.	Il conflitto d'interessi . . . . .	541
3.1.7.	Le procedure in aggregazione . . . . .	543
3.2.	Area generale di rischio: incarichi e nomine . . . . .	545
3.2.1.	Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio. . . . .	552
3.3.	Vigilanza, controlli e sanzioni . . . . .	556
4.	Le misure preventive per le aree di rischio specifiche per gli enti del SSN . . . . .	556
4.1.	Attività libero professionale e liste di attesa . . . . .	556
4.2.	Rapporti contrattuali con privati accreditati . . . . .	558
4.3.	Farmaceutica, dispositivi e altre tecnologie: ricerca, sperimentazioni e sponsorizzazioni . . . . .	561
4.4.	In particolare: le sperimentazioni cliniche . . . . .	562
4.5.	Attività conseguenti al decesso in ambito intra-ospedaliero . . . . .	564

## CAPITOLO XVII

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E LA TRASPARENZA NELLE UNIVERSITÀdi *Luca Busico*

1.	Aspetti peculiari dell'organizzazione delle Università . . . . .	565
2.	L'attuazione della normativa anticorruzione nelle Università. . . . .	569
3.	Il reclutamento dei docenti universitari . . . . .	570
4.	Le incompatibilità dei docenti universitari . . . . .	574
5.	I codici etici e i codici di comportamento . . . . .	577
6.	L'eliminazione del controllo della Corte dei Conti sugli incarichi di lavoro autonomo. . . . .	579

## CAPITOLO XVIII

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E LA TRASPARENZA NEL SISTEMA SCOLASTICOdi *Flavio Genghi*

1.	La necessità di individuare misure di adattamento alla complessa realtà delle istituzioni scolastiche. . . . .	583
2.	L'autonomia scolastica . . . . .	587

3. Le Linee Guida ANAC (delibera 13 aprile 2016, n. 430): le competenze del Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) e del Responsabile della trasparenza (RT) . . . . .	589
4. I dubbi interpretativi a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. n. 97/16 . . . . .	594
5. Esame dei primi PTPC degli Uffici scolastici regionali . . . . .	595

## CAPITOLO XIX

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E LA TRASPARENZA NEGLI ORDINI E NEI COLLEGI PROFESSIONALI  
di *Angelita Caruociolo*

1. Il quadro normativo e storico . . . . .	599
2. La natura giuridica . . . . .	602
3. La posizione di ANAC nel 2014 (delibera n. 145 del 2014) . . . . .	611
4. La vicenda giudiziaria (sentenza Tar Lazio n. 11391 del 2015) . . . . .	613
5. Le novità della riforma del 2016 e l'art. 3, comma 1-ter . . . . .	618
6. Le recenti posizioni dell'ANAC e del Consiglio di Stato . . . . .	620
7. Conclusioni . . . . .	625

## CAPITOLO XX

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E LA TRASPARENZA NEI COMUNI, NELLE  
PROVINCE E NELLE CITTÀ METROPOLITANE  
di *Antonino Grasso*

1. Premessa . . . . .	627
2. La prevenzione della corruzione e la trasparenza: i soggetti . . . . .	628
2.1. <i>Segue</i> : le competenze . . . . .	633
3. Il piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza: contenuto e adozione . . . . .	635
4. Le disposizioni particolari per le città metropolitane . . . . .	636
5. I piccoli comuni . . . . .	637
6. I codici di comportamento: rinvio . . . . .	639
7. Considerazioni finali . . . . .	640

## CAPITOLO XXI

IL "GOVERNO DEL TERRITORIO" TRA POSSIBILI EVENTI RISCHIOSI  
E MISURE PREVENTIVE. IL RUOLO DEL RESPONSABILE DELLA  
PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA (RPCT)  
ED I COMPITI DEGLI ORGANI DI INDIRIZZO  
di *Federico Gualandi*

1. Il governo del territorio tra possibili eventi rischiosi e misure preventive. Il ruolo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della trasparenza (RPCT) ed i compiti degli Organi di indirizzo . . . . .	643
---	-----

2. I procedimenti di adozione e di approvazione degli strumenti urbanistici e il rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lg. n. 33/2013 . . . . .	648
3. La trasparenza del processo decisionale e la previsione di nuovi strumenti di partecipazione e di controllo da parte dei cittadini . . . . .	650
4. L'urbanistica consensuale e la necessità di garantire la parità di trattamento tra gli operatori economici ed il controllo della discrezionalità nell'utilizzo di una risorsa non rinnovabile (il suolo) . . . . .	655
5. L'art. 16 d.P.R. n. 380/2001 e la suddivisione della possibile "valorizzazione immobiliare" tra il privato e la P.A.: i metodi di determinazione di detto valore e il ruolo del RPCT . . . . .	661
6. Gli strumenti attuativi, la realizzazione delle opere di urbanizzazione (monetizzazioni e realizzazione diretta a scomuto) e il controllo e la gestione delle Convenzioni con gli attuatori privati. . . . .	664
7. L'Edilizia e il rilascio dei titoli abilitativi tra ruolo di controllo dell'Amministrazione e la responsabilità del professionista privato . . . . .	671
8. L'Edilizia e la vigilanza e il controllo del territorio, il potere sanzionatorio e le cd. sanatorie (accertamento di conformità) . . . . .	674
9. Conclusioni e prospettive future. . . . .	676

## CAPITOLO XXII

L'APPLICAZIONE DELLE NORME  
ANTICORRUZIONE E SULLA TRASPARENZA NELLE AGENZIE FISCALI  
di *Fabrizio Cerioni*

1. Introduzione . . . . .	679
2. La corruzione nelle Agenzie fiscali . . . . .	682
3. La prevenzione della corruzione nell'Agenzia delle Entrate . . . . .	686
3.1. Misure specifiche di prevenzione della corruzione: uffici competenti e funzioni. . . . .	686
3.2. La fatturazione elettronica come misura specifica di prevenzione della corruzione . . . . .	689
3.3. Misure generali di prevenzione della corruzione. . . . .	689
3.4. La segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti dell'Agenzia delle Entrate . . . . .	692
4. La prevenzione della corruzione nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. . . . .	694
4.1. Misure specifiche di prevenzione della corruzione: uffici competenti e funzioni. . . . .	694
4.2. L'automazione dei processi di controllo dei traffici commerciali come misura specifica di prevenzione della corruzione. . . . .	697
4.3. Misure generali di prevenzione della corruzione. . . . .	699
4.4. La segnalazione di illeciti da parte dei dipendenti dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. . . . .	706
5. L'attuazione degli obblighi di trasparenza da parte delle Agenzie fiscali e l'accesso agli atti dei procedimenti tributari . . . . .	708
5.1. Le indicazioni relative alla trasparenza contenute nei Piani triennali di prevenzione della corruzione delle agenzie fiscali . . . . .	708

5.2. L'accesso agli atti dei procedimenti tributari. . . . .	715
6. La prevenzione della corruzione nelle Agenzie del Demanio e delle Entrate-Riscossione . . . . .	724
7. La prevenzione della corruzione nel processo tributario . . . . .	726
8. Considerazioni conclusive. Complessità organizzativa ed efficacia delle misure di prevenzione della corruzione. . . . .	728

### SEZIONE III RESPONSABILITÀ E SANZIONI

#### CAPITOLO XXIII

#### LE SANZIONI PER LA VIOLAZIONE DELLE NORME SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E SULLA TRASPARENZA: PROCEDIMENTO, NATURA GIURIDICA ED EFFICACIA di *Olga Russo*

1. Premessa metodologica: il potere sanzionatorio amministrativo . . . . .	735
2. Le sanzioni ANAC per mancata adozione dei PTPC(T) e dei Codici di comportamento . . . . .	742
2.1. La fattispecie . . . . .	742
2.2. Il procedimento . . . . .	745
2.3. La quantificazione della sanzione . . . . .	748
3. Le sanzioni ANAC per mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione . . . . .	749
3.1. La fattispecie . . . . .	749
3.2. Il procedimento . . . . .	752
4. Le sanzioni accessorie “reputazionali” . . . . .	754
5. Le sanzioni ANAC in materia di “whistleblowing” . . . . .	756
6. La tutela giurisdizionale. . . . .	759
7. Considerazioni conclusive. . . . .	762

#### CAPITOLO XXIV

#### LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEI DIRIGENTI E DEI FUNZIONARI DELLE P.A. E DELLE SOCIETÀ “CONTROLLATE” PER LA VIOLAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E SULLA TRASPARENZA di *Fabrizio Cerioni*

1. Le “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” nella l. n. 190/12 . . . . .	763
2. Le responsabilità del responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) . . . . .	768
3. Le tipologie di danno patrimoniale e non patrimoniali derivanti dai reati di corruzione. . . . .	774
4. Danno da tangente e condanna “risarcitoria” in sede penale . . . . .	779

5. Il danno erariale per la corresponsione di compensi in presenza di atti di conferimento di incarichi pubblici nulli a soggetti che si trovano in situazioni di “inconferibilità” o “incompatibilità” . . . . .	781
6. Fattispecie specifiche di responsabilità amministrativa nel “decreto sulla trasparenza”. . . . .	782
7. Il danno all’immagine per violazione della normativa sulla trasparenza. . . . .	788
8. Il “danno indiretto” alla P.A. per la stipulazione di contatti nulli in violazione delle disposizioni sul “pantuoflage” . . . . .	789
9. L’applicabilità delle norme anticorruzione e sulla trasparenza agli enti pubblici economici, alle società e agli enti di diritto privato in controllo pubblico e le responsabilità erariali . . . . .	790
10. Considerazioni conclusive . . . . .	795

## CAPITOLO XXV

LA STRATEGIA ANTICORRUZIONE DEL LEGISLATORE PENALE  
DALLA LEGGE “SEVERINO” ALLA “SPAZZACORROTTI”di *Vincenzo Mongillo*

1. La sequenza di novelle anticorruzione . . . . .	799
2. I fattori endogeni ed esogeni della proliferazione di leggi anticorruzione . . . . .	802
3. Le ricadute normative dell’ascesa della corruzione a “emergenza criminale” . . . . .	807
4. La progressiva osmosi tra lotta alla criminalità organizzata e lotta alla corruzione . . . . .	812
5. L’inasprimento delle pene accessorie interdittive nella legge n. 3/2019. . . . .	815
6. Dubbi di costituzionalità . . . . .	820

## CAPITOLO XXVI

L’ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE E VIGILANZA DI ANAC IN MATERIA DI CONTRATTI  
PUBBLICI E I SUOI RAPPORTI CON L’AUTORITÀ GIUDIZIARIA PENALEdi *Pasquale Addresso*

1. L’autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ed i suoi rapporti con l’ufficio del Pubblico Ministero . . . . .	823
2. Obblighi di informazione e tutela del segreto investigativo di cui all’art. 329 c.p.p. . . . .	826
3. I delitti di corruzione e concussione, alla luce delle novità introdotte dalla l. n. 190/12 e l. n. 69/15 . . . . .	828
3.1. Il delitto di concussione (art. 317 c.p.) ed i confini con il nuovo delitto di induzione a indebita a dare o promettere utilità (art. 319 quater c.p.) . . . . .	832
4. I “nuovi” poteri di ANAC ed il sindacato del giudice penale sulla “discrezionalità amministrativa” . . . . .	835
4.1. L’individuazione dell’atto contrario nei delitti di corruzione . . . . .	838
4.2. L’art. 323 c.p.: i profili strutturali della fattispecie . . . . .	839
4.2.1. Le “linee guida” ANAC ed il requisito della violazione di legge. . . . .	842
5. La condotta di turbativa di cui agli artt. 353–353 <i>bis</i> c.p. . . . .	845
5.1. La nozione di “atto equipollente” al bando di gara. . . . .	846
6. La rilevanza penale di condotte di ostacolo alla vigilanza di ANAC . . . . .	847

7. La responsabilità degli enti (d.lgs. 231/01) . . . . .	852
8. Considerazioni conclusive . . . . .	856
<i>Guida alla lettura</i> . . . . .	859
<i>Indice analitico</i> . . . . .	883