



## *Città Metropolitana di Messina*

### **COSTRUIRE L'INTEGRITA' DELLA P.A. LE AZIONI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE**

***Il principio e l'obbligo di trasparenza: dalla legge 241/90 al nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale***

***Il Codice della trasparenza: il decreto legislativo 33/2013***

***Le misure per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.: dalla legge 190/2012 alla legge 69/2015***

**Messina 9 dicembre 2015**

**Adriana Laudani**

# 1. LA TRASPARENZA E LA COSTITUZIONE

***Le recenti modifiche all'articolo 118 della Costituzione recitano***

***“Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa secondo i criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”***

***La semplificazione e la trasparenza divengono modalità di esercizio delle funzioni amministrative, volte a garantire l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione***

## 1.2 PUBBLICITA' E TRASPARENZA

***Il processo di riforma dell'amministrazione prende le mosse dalla legge 241/90, che per la prima volta sancisce i principi e gli obblighi di pubblicità e di trasparenza***

- ***Dal principio di pubblicità, che soppianta quello di segretezza, nasce il diritto del cittadino alla conoscenza degli atti e delle attività svolte dall'amministrazione e il conseguente obbligo di informazione***
- ***Dal principio di trasparenza, nasce il diritto del cittadino di partecipazione all'azione e ai procedimenti amministrativi e il conseguente obbligo di comunicazione***

***Informazione e comunicazione pubblica, pertanto, sono funzioni essenziali per attuare gli obblighi di pubblicità e di trasparenza e prevenire la corruzione***

## 1.3 LA TRASPARENZA

### *La trasparenza*

- *è principio fondamentale dell'ordinamento giuridico e livello minimo delle prestazioni in materia di diritti sociali e civili*
- *costituisce fondamento di legittimità e di legittimazione dell'esercizio dei poteri pubblici*
- *garantisce l'integrità e l'imparzialità dell'amministrazione*
- *consente ai cittadini di esercitare il diritto di partecipazione e di controllo sull'attività della P.A*
- *è una risorsa essenziale per l'azione di contrasto alla corruzione*
- *supporta i processi di miglioramento della qualità dei servizi*

## 1.4 LO SVILUPPO NORMATIVO

***Il principio e l'obbligo di trasparenza accompagna il percorso di riforma della P.A.***

- ***Viene introdotto dalla legge 241/90, come fondamento di legittimità del procedimento amministrativo***
- ***Conosce una significativa estensione con la legge 15/2009 e con il decreto legislativo 150/2009, che ne prevedono l'applicazione all'organizzazione e alla gestione***
- ***Con l'approvazione del nuovo CAD (2011) si lega al concetto di accessibilità totale***
- ***Con la legge 190/2012 e il decreto legislativo 33/2013 diviene il nuovo tratto identitario della P.A.***

## 1.5 L'OBBLIGO DI TRASPARENZA

***L'obbligo di trasparenza riguarda***

- ***l'esercizio delle funzioni e delle responsabilità pubbliche***
- ***lo svolgimento dei procedimenti e delle attività amministrative***
- ***la gestione e il funzionamento delle organizzazioni***
- ***i processi di misurazione della qualità dei servizi e delle prestazioni***

***Garantisce l'attuazione dei principi di imparzialità, buon andamento, uguaglianza e responsabilità***

***E' funzione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali***

***Integra il diritto a una buona amministrazione***

## 1.6 TRASPARENZA E ACCESSO

***All'obbligo di trasparenza della P.A. corrisponde il diritto di accesso del cittadino ai documenti e agli atti***

***Il diritto di accesso ai documenti amministrativi, previsto dall'articolo 22 della legge 241/90, è garantito solo a coloro che ne hanno interesse per la tutela di una posizione giuridicamente rilevante e non è finalizzato al controllo generalizzato della P.A.***

***La trasparenza, intesa come accessibilità totale, è finalizzata a consentire il controllo generale e diffuso dei cittadini sull'azione della P.A.; è prevista e regolata dalla legge 15 e dal decreto legislativo 150 del 2009, dal nuovo CAD e dalle recenti norme anticorruzione (legge 190/2012 e decreto legislativo 33/2013)***

## 1.7 LA TRASPARENZA COME ACCESSIBILITA' TOTALE

***L'accessibilità totale presuppone l'accesso diretto e immediato da parte dell'intera collettività a tutte le "informazioni pubbliche", secondo il paradigma della "libertà di informazione", dell'open data e dell'open government di origine statunitense***

***Essa si realizza mediante la pubblicazione di informazioni, atti e documenti nel sito istituzionale dell'ente, nell'apposita sezione «Amministrazione trasparente»***

***La pubblicazione deve avvenire in formato aperto, in modo da garantire il diritto di ogni cittadino alla piena conoscenza e fruizione; ed ha ad oggetto gli atti per legge sottoposti all'obbligo di pubblicazione, nonché quelli ulteriori individuati da ciascuna amministrazione***

## 1.8 IL DIRITTO DI ACCESSO CIVICO

***Il diritto di accesso civico è un diritto di nuova generazione***

***All'obbligo dell'amministrazione di pubblicazione di informazioni, atti e documenti onde consentirne l'accessibilità totale, corrisponde il diritto di ogni cittadino di chiederne e ottenerne la pubblicazione***

***In caso di totale o parziale inadempimento, il cittadino può rivolgersi al responsabile della trasparenza***

***L'amministrazione ha l'obbligo di provvedere entro trenta giorni dalla richiesta***

***Qualora non provveda, il cittadino può attivare il soggetto nominato per l'esercizio del potere sostitutivo; e/o rivolgersi al giudice amministrativo, avvalendosi dell'apposito procedimento abbreviato e gratuito***

## 1.9 LA TRASPARENZA NELL'AMMINISTRAZIONE PER OBIETTIVI

*Le amministrazioni hanno l'obbligo di fissare, in via preventiva, gli obiettivi che intendono perseguire per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, i risultati raggiunti*

*I cittadini, attraverso adeguate forme di trasparenza e pubblicità, devono essere messi nella condizione di partecipare attivamente al ciclo programmazione-attuazione-controllo/valutazione degli obiettivi indicati*

*In ragione di ciò l'obbligo di trasparenza investe tanto l'organizzazione, quanto le attività e i procedimenti amministrativi*

## 1.10 LA TRASPARENZA DELL'ORGANIZZAZIONE

*La trasparenza, intesa come accessibilità totale, riguarda le informazioni relative a*

- *l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, a partire dai suoi vertici politici e amministrativi*
- *gli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse*
- *l'attività di misurazione e valutazione dei risultati e delle prestazioni*
- *le performance organizzative e individuali e il conseguente sistema premiale*

## 1.11 LA TRASPARENZA DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI

***L'obbligo di trasparenza e di pubblicità dei procedimenti amministrativi trova ragione e misura in relazione ai diritti che costituiscono la sfera della cittadinanza attiva amministrativa***

- ***diritto di informazione***
- ***diritto di accesso***
- ***diritto di partecipazione***

***L'amministrazione deve garantire l'attuazione di tali diritti attraverso l'uso delle nuove tecnologie e gli strumenti previsti dal CAD***

***La banca dati dei procedimenti, che diviene a tal fine strumento essenziale ed obbligatorio, deve essere accessibile attraverso il sito istituzionale***

## 1.12 TRASPARENZA E PRIVACY

***Trasparenza e privacy sono diritti e beni essenziali del cittadino, che vanno tra loro contemperati e contestualmente garantiti***

***Il Garante della privacy, attraverso apposite linee guida, ha richiamato le amministrazioni che sono tenute alla divulgazione dei dati e dei documenti oggetto di “accessibilità totale” a rispettare i principi di proporzionalità, di pertinenza e di non eccedenza e ad adottare gli opportuni accorgimenti, anche di carattere tecnico e tecnologico, tesi a garantire un’adeguata tutela della riservatezza***

***I dati relativi alla salute non possono essere pubblicati***

## 1.13 IL CODICE DELLA TRASPARENZA

***Viene approvato con il decreto legislativo 33/2013***

***Non si limita a coordinare le precedenti norme in materia di obblighi di pubblicità, ma le integra e modifica***

***Istituisce un sistema di regole, poteri, obblighi e responsabilità che investe l'intero assetto organizzativo***

***Determina un rapporto di connessione inscindibile tra gli strumenti generali di programmazione strategica ed operativa e quelli finalizzati a garantire la trasparenza, l'integrità e la legittimità dell'amministrazione***

***Prevede che ciascuna amministrazione si doti di una propria rete informativa***

## 1.14 IL PROGRAMMA TRIENNALE DELLA TRASPARENZA

***Il programma della trasparenza, che tutte le amministrazioni hanno l'obbligo di adottare, definisce le misure, i modi e le iniziative volti all'attuazione e alla verifica degli obblighi di pubblicazione; ivi comprese le misure organizzative finalizzate a garantire la regolarità e la tempestività di flussi informativi***

***I suoi obiettivi sono collegati a quelli della programmazione strategica ed operativa definita nel piano della performance***

***La promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un'area strategica nell'ambito di ogni amministrazione***

***A seguito dell'approvazione della legge 190/2012, diviene una sezione del piano di prevenzione della corruzione e per l'integrità dell'amministrazione***

## 1.15 IL RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA

***Ciascuna amministrazione nomina il responsabile della trasparenza con il compito di***

- controllare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento dei dati***
- segnalare all'organo di indirizzo, all'OIV, all'autorità nazionale anticorruzione e nei casi più gravi all'ufficio disciplinare i casi di inadempienza dell'obbligo di pubblicazione***
- predisporre la proposta di programma triennale della trasparenza e curarne l'aggiornamento, anche in rapporto ai risultati del monitoraggio effettuato***

## 1.16 I DIRIGENTI E LA TRASPARENZA

*I dirigenti hanno un ruolo centrale e insostituibile, in quanto*

- *garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare*
- *individuano le informazioni, i dati e gli atti afferenti i procedimenti e le attività di propria competenza oggetto dell'obbligo di pubblicazione; nonché quelli in grado di implementare e accrescere il patrimonio informativo oggetto di accessibilità totale*
- *propongono al responsabile della trasparenza le misure organizzative idonee a garantire la piena attuazione del programma della trasparenza*

## 1.17 LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI DI TRASPARENZA

*L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione e la mancata predisposizione del programma triennale per la trasparenza*

- *costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale*
- *danno luogo alla responsabilità per danno all'immagine dell'Amministrazione*
- *sono valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale*

*Tali obblighi riguardano il responsabile della trasparenza e i dirigenti*

## 2.1 LA COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, L'INTEGRITA' E LA TRASPARENZA

*La CIVIT, istituita dal dlgs 150/2009, con la legge 190/2012 assume i compiti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione tra cui quelli di*

- *controllo degli adempimenti relativi agli obblighi di pubblicazione*
- *controllo dell'operato dei responsabili della trasparenza, anche attraverso la richiesta del rendiconto dei risultati*
- *segnalazione degli inadempimenti, ai fini dell'attivazione delle sanzioni a carico del responsabile della trasparenza e dei dirigenti*
- *interlocuzione con gli OIV, rispetto ai procedimenti di misurazione e valutazione della performance*

## 2. LA LEGGE ANTICORRUZIONE

***La legge 190/2012 disciplina in modo organico l'azione dei poteri pubblici tesa a garantire l'integrità dell'amministrazione e a prevenire e reprimere i fenomeni corruttivi, secondo le indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo ed internazionale***

***La corruzione, infatti, mina alle radici l'assetto democratico del paese, le libertà e i diritti individuali e sociali e pregiudica lo sviluppo e la competitività dell'intero sistema***

***L'intervento di carattere preventivo è prioritario rispetto a quello repressivo e si realizza attraverso un assetto chiaro delle responsabilità a tutti i livelli***

## 2.2 L'AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE /1

**Con l'approvazione del d.l. 101/2013 viene modificata l'organizzazione della CIVIT, innovato l'assetto delle competenze, attribuita una nuova denominazione (ANAC)**

**In attuazione dell'articolo 19 del d.l. 90/2014, convertito dalla legge 114/2014, l'ANAC**

- **predispone e adotta il Piano nazionale anticorruzione**
- **assume pieni poteri in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, anche attraverso la costante azione di vigilanza sull'operato di tutte le amministrazioni**
- **perde le precedenti attribuzioni relative ai processi di misurazione e valutazione della performance, che vengono assegnate al Dipartimento della funzione pubblica**

## 2.3 L'AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE /2

***Si configura secondo il modello delle Autorità indipendenti, cui è preposto un Presidente scelto tra persone di notoria indipendenza che hanno avuto esperienza in materia di contrasto alla corruzione e persecuzione degli illeciti amministrativi***

***Esercita le competenze sugli appalti prima attribuite alla soppressa autorità di vigilanza, nonché quelli di diretto intervento sulle procedure rivelatesi illegittime, secondo il modello inaugurato per i lavori dell'EXPO***

***Formula analisi e proposte ed esprime pareri***

***Garantisce il coordinamento degli interventi preventivi e repressivi posti in essere dai diversi soggetti competenti***

## 2.4 IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

*Ciascuna amministrazione adotta il piano triennale anticorruzione, in conformità alle indicazioni del piano nazionale. Esso è finalizzato a*

- *individuare le attività e i procedimenti a più elevato rischio di corruzione, prevedendo meccanismi idonei a prevenirlo*
- *monitorare il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti*
- *monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i propri contraenti, nonché i procedimenti di autorizzazione e di concessione di ogni tipo di beneficio o vantaggio economico*
- *individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori a quelli previsti da norme di legge*

## 2.5 I PROCEDIMENTI AD ALTO RISCHIO DI CORRUZIONE

*L'amministrazione ha l'obbligo di individuare i procedimenti ad alto rischio di corruzione, quali*

- *le autorizzazioni e/o concessioni*
- *la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi*
- *la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati*
- *i concorsi e le prove selettive per l'assunzione di personale e le progressioni di carriera*

## 2.6 LA ROTAZIONE DEI DIRIGENTI E DEI DIPENDENTI

***E' una tipica misura tesa a prevenire la corruzione***

***E' prevista con riferimento alle aree e ai procedimenti amministrativi a più elevato rischio di corruzione***

***I tempi e le modalità della rotazione sono regolati nell'ambito degli atti organizzativi dell'ente o di conferimento dei relativi incarichi, tenuto conto delle competenze disponibili***

***La rotazione ha carattere immediato ed obbligatorio nei confronti di dipendenti o dirigenti sottoposti a procedimenti penali o disciplinari aventi ad oggetto condotte corruttive***

## 2.7 IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

*E' nominato dall'organo di vertice dell'amministrazione, con il compito di*

- *proporre all'organo di indirizzo politico lo schema di piano triennale di prevenzione della corruzione*
- *verificare l'efficace attuazione del piano e proporre eventuali modifiche*
- *controllare l'attuazione dell'obbligo di rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività a più alto rischio di corruzione*
- *individuare il personale da inserire nei piani specifici di formazione*

## 2.8 I DIRIGENTI E LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

### *Compete ai dirigenti*

- *concorrere alla individuazione delle attività a più elevato rischio di corruzione e all'elaborazione delle proposte di adeguate misure di prevenzione*
- *monitorare e controllare il rispetto di tali misure*
- *disporre l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione nei confronti del personale oggetto di procedimenti penali o amministrativi per condotte di natura corruttiva*
- *partecipare al processo di gestione del rischio*

## 2.9 L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VALUTAZIONE

*L'O.I.V, costituito presso ciascuna amministrazione*

- *verifica la coerenza tra gli obiettivi indicati nel programma triennale della trasparenza e nel piano di prevenzione della corruzione con quelli fissati nel piano della performance, garantendo l'adeguatezza dei relativi indicatori*
- *utilizza le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza e anticorruzione ai fini della misurazione della performance individuale e organizzativa dei dirigenti*

## **2.10 IL NUOVO CODICE DI COMPORTAMENTO: AMBITO DI APPLICAZIONE**

***L'8 marzo 2013 il Consiglio dei Ministri, in attuazione della legge 190/2012, ha approvato il nuovo «Codice di comportamento» dei dipendenti e dirigenti pubblici***

***Le norme in esso contenute si applicano***

- ai dirigenti e alle posizioni organizzative***
- ai dipendenti tutti***
- ai consulenti, ai collaboratori anche di staff degli organi politici e delle imprese fornitrici di servizi***

***Ciascuna amministrazione approva un proprio Codice di comportamento***

***Le relative norme integrano e rafforzano quelle di legge***

## 2.11 IL CODICE DI COMPORTAMENTO: PRINCIPALI OBBLIGHI

*Tra i principali doveri rientrano quelli di*

- *comunicare per iscritto al dirigente i rapporti di collaborazione retribuiti in corso, o svolti nell'ultimo triennio*
- *astenersi da qualunque attività di ufficio, decisionale e non, in caso di conflitto di interessi anche potenziale*
- *rispettare ed attuare le previsioni del Piano anticorruzione, collaborando all'adempimento dell'obbligo di pubblicazione, segnalando eventuali illeciti e rendendo tracciabili i processi decisionali*
- *tutelare l'immagine e il patrimonio dell'Amministrazione, non utilizzando per fini personali le risorse dell'ente*

## 2.12 IL CODICE DI COMPORTAMENTO: SPECIFICI OBBLIGHI DEI DIRIGENTI

*I dirigenti e i titolari di posizioni organizzative sono, inoltre, tenuti a*

- *comunicare la propria situazione patrimoniale e reddituale*
- *comunicare le partecipazioni azionarie e gli altri interessi finanziari che possono determinare il conflitto di interessi, dichiarando anche dati relativi al coniuge, convivente, parenti e affini entro il secondo grado*
- *tenere una condotta lavorativa improntata a lealtà, trasparenza ed imparzialità, anche nella gestione del personale*

## 2.13 II CONFLITTO DI INTERESSI

***L'articolo 6 bis della legge 241/90, introdotto dalla legge 190/2012 prevede che***

***«Il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi i caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale»***

***La situazione di conflitto si determina quando il funzionario è legato da rapporti professionali o da cointeressenze economiche con il destinatario del provvedimento, ma anche quando si vengono a creare rapporti indiretti della stessa natura***

## 2.14 LA LEGGE 69/2015

***Contiene norme in materia di delitti contro la P.A., di associazione di tipo mafioso e falso in bilancio***

***Prevede un incremento delle sanzioni per i reati contro la P.A.***

***Dispone il recupero delle somme indebitamente percepite***

***Attribuisce nuovi poteri all'Autorità anticorruzione***

***Prevede un fitto scambio di informazioni tra l'Autorità anticorruzione e l'autorità giudiziaria***

***Introduce nuove norme in materia di falso in bilancio***