IL PIANO NAZIONALE E I PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

A cura di Maria Angela Caponetti

Segretario Generale provincia Regionale di Messina

ALCUNI DATI PRIMA DI INIZIARE

- La corruzione ha assunto nel nostro Paese dimensioni endemiche ed il livello di “diffusività e sistematicità” raggiunto dal fenomeno è ormai inaccettabile.
- A sottolinearne la gravità, accanto alla cronaca quotidiana, ci sono rapporti e dati ufficiali sia di nostri istituti preposti al controllo e allo studio sia provenienti da accreditati soggetti internazionali.

ALCUNI DATI TRASPARENCY INTERNATIONAL

- l'Italia al 72° posto (su 174) nella

statistica che misura la percezione della corruzione redatta annualmente da t*rasparency International.*

La comparazione internazionale dipinge un quadro a dir poco allarmante,

rispetto al 2011 sono state perse 3 posizioni, in poco più di 15 anni ben 39 Paesi ci hanno scavalcato nella classifica generale.

ALCUNI DATI

- Nel 2011 l'Italia, al sessantanovesimo posto su 182 Paesi presi in esame (nel 2010 eravamo al 67° posto), nella Ue fa meglio solo della Grecia (80esima), e di Romania e Bulgaria nella lotta alla corruzione. Su una scala da zero (massimo livello di corruzione percepita) a dieci, l'ong tedesca che annualmente pubblica il rapporto ha assegnato all'Italia 3,9 punti e ad Atene 3,4, entrambe molto vicine alla Cina, settantacinquesima. In pratica, a leggere la classifica, **l'Italia è un paese corrotto.**

ALCUNI DATI

- Al riguardo un sondaggio del 2009 di Eurobarometro mostra che la percentuale di cittadini italiani che hanno ricevuto la richiesta o l'offerta di una tangente negli ultimi 12 mesi di riferimento è pari
- al 17 per cento (quasi il doppio della media dei paesi UE, pari, invece, al 9 per cento).

- I dati per il 2011 mostrano una leggera flessione, atteso che è il 12 per cento degli italiani intervistati a dichiarare di essere stato destinatario di richieste o di offerte di una tangente negli ultimi 12 mesi, a fronte di una media europea dell'8 per cento

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

- indica che, tra il 2009 e il 2010, il 13 per cento dei cittadini (a fronte della media del 5 per cento nei paesi dell'Unione europea) ha dichiarato di aver pagato – direttamente tramite un familiare – tangenti nell'erogazione di diversi servizi pubblici :

  il 10 per cento nei contatti col sistema sanitario;

  i l 3.8 per cento con la polizia;

  il 6.4 per cento per il rilascio di licenze e permessi;

  l'8.7 per cento per utilities;

  il 6.9 per cento con il fisco;

  il 13.9 in procedure doganali;

  il 28.8 col sistema giudiziario.

Quanto alle motivazioni che hanno indotto alla dazione, il 2.8 per cento ha pagato la tangente per evitare problemi con le autorità;

l'1.5 per cento per accelerare le procedure;

1.3 per cento per ottenere un servizio cui aveva diritto

- .

LA CORRUZIONE AVVELENA L'ECONOMIA

- A)pesa sul PIL
- B)allontana gli investimenti stranieri
- C)spreca denaro pubblico
- D)esclude le forze sane del mercato e frena la competitività delle imprese
- E)rallenta l'innovazione e la ricerca
- F)allunga i tempi della burocrazia
- G)mette a rischio il lavoro

QUANTO COSTA LA CORRUZIONE

- Il costo della corruzione nella pubblica amministrazione grava anche sui neonati. Ogni anno il "tributo" pro-capite dei residenti italiani sull'altare delle tangenti e dei reati riconducibili ai reati corruttivi, oscilla tra 828 e 994 euro.
- Il peso complessivo si aggira dunque ogni anno tra 50 e 60 miliardi senza contare, come disse il 25 giugno l'ex procuratore generale della Corte dei conti, Furio Pasqualucci, il danno d'immagine.

LA LEGGE 190/2012

- DUE LIVELLI DI STRATEGIE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

NAZIONALE

PNA approvato dalla CIVIT autorità individuata per l'Anticorruzione

DECENTRATO ogni amministrazione pubblica definisce un PIANO TRIENNALE DELLA PREVENZIONE

COSA SI PREFIGGE IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

- Ridure opportunità che si manifestino casi di corruzione
- Aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione
- Creare un contesto sfavorevole alla corruzione
- Ridurre l'opportunità che si manifestino casi di corruzione
- Aumentare la capacita di scoprire casi di corruzione
- Creare un contesto sfavorevole alla corruzione

SOGGETTI E RUOLI DELLA STRATEGIA DI PREVENZIONE A LIVELLO DECENTRATO

La l. n. 190 prevede la nomina in ciascuna amministrazione del responsabile della
prevenzione (art. 1, comma 7).
Nei Comuni e nelle Provincie è individuato nella figura di vertice amministrativo : IL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

RESPONSABILITA' PER TUTTI

Nonostante la previsione normativa concentri la responsabilità per il verificarsi di fenomeni corruttivi (art. 1, comma 12, l. n. 190) in capo al responsabile per la prevenzione, tutti i dipendenti delle strutture coinvolte nell'attività amministrativa
mantengono, ciascuno, il personale livello di responsabilità in relazione ai compiti effettivamente svolti.

IL PNA HA DEFINITO CHI FA COSA

l'autorità di indirizzo politico:

- designa il responsabile (art. 1, comma 7, della l. n. 190);
- adotta il P.T.P.C. e i suoi aggiornamenti e li comunica al Dipartimento della funzione pubblica e, se del caso, alla regione interessata (art. 1, commi 8 e 60, della l. n. 190);
- adotta tutti gli atti di indirizzo di carattere generale, che siano direttamente o indirettamente finalizzati alla prevenzione della corruzione (ad es.: criteri generali per il conferimento e l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi da parte dei dipendenti *ex art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001);*

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE

il responsabile della prevenzione:

- svolge i compiti indicati nella circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013 e i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità (art. 1 l. n. 190 del 2013; art. 15 d.lgs. n. 39 del 2013);
- elabora la relazione annuale sull'attività svolta e ne assicura la pubblicazione (art. 1, comma 14, del 2012);
- coincide, di norma, con il responsabile della trasparenza e ne svolge conseguentemente le funzioni (art. 43 d.lgs. n. 33 del 2013);

I REFERENTI PER LA PREVENZIONE PER L'AREA DI RISPETTIVA COMPETENZA

- possono essere individuati nel P.T.P.C. (secondo quanto previsto nella circolare Dipartimento della funzione pubblica n. 1 del 2013), svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, affinchè questi abbia elementi e riscontri sull'intera organizzazione ed attività dell'amministrazione, e di costante monitoraggio sull'attività svolta dai dirigenti assegnati agli uffici di riferimento, anche con riferimento agli obblighi di rotazione del personale;
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

TUTTI I DIRIGENTI PER L'AREA DI RISPETTIVA COMPETENZA

- svolgono attività informativa nei confronti del responsabile, dei referenti e dell'autorità giudiziaria (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001; art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art. 331 c.p.p.);
- partecipano al processo di gestione del rischio;
- propongono le misure di prevenzione (art. 16 d.lgs. n. 165 del 2001);
- assicurano l'osservanza del Codice di comportamento e verificano le ipotesi di violazione;
- adottano le misure gestionali, quali l'avvio di procedimenti disciplinari, la sospensione e rotazione del personale (artt. 16 e 55 *bis d.lgs. n. 165 del 2001);*
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012);

O.I.V. E GLI ALTRI ORGANISMI DI CONTROLLO INTERNO:

- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2.);
considerano i rischi e le azioni inerenti la prevenzione della corruzione nello svolgimento dei compiti ad essi attribuiti;
- svolgono compiti propri connessi all'attività anticorruzione nel settore della trasparenza amministrativa (artt. 43 e 44 d.lgs. n. 33 del 2013);
- esprimono parere obbligatorio sul Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione (art. 54, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001);

UFFICIO DEI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

- svolge i procedimenti disciplinari nell'ambito della propria competenza (art. 55 *bis d.lgs. n. 165 del 2001);*
- provvede alle comunicazioni obbligatorie nei confronti dell'autorità giudiziaria (art. 20 d.P.R. n. 3 del 1957; art.1, comma 3, l. n. 20 del 1994; art.331 c.p.p.);
- propone l'aggiornamento del Codice di comportamento;

TUTTI I DIPENDENTI

- partecipano al processo di gestione del rischio (Allegato 1, par. B.1.2.);
- osservano le misure contenute nel P.T.P.C. (art. 1, comma 14, della l. n.190 del 2012);
- segnalano le situazioni di illecito al proprio dirigente o all'U.P.D. (art. 54 *bis del d.lgs. n. 165 del 2001); segnalano casi di personale conflitto di interessi* (art. 6 *bis l. n. 241 del 1990; artt. 6 e 7 Codice di comportamento);*

COLLABORATORI A QUALSIASI TITOLO

collaboratori a qualsiasi titolo dell'amministrazione:

- osservano le misure contenute nel P.T.P.C.;
- segnalano le situazioni di illecito (art. 8 Codice di comportamento).

IL PIANO TRIENNALE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il P.T.P.C. quindi è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascunamisura e dei tempi.
Il P.T.P.C. non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione.

INDIVIDUAZIONE AREE A RISCHIO

L’individuazione delle aree di rischio è il risultato di un processo complesso, che presuppone la valutazione del rischio da realizzarsi attraverso la verifica “sul campo”
dell’impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi svolti nell’ente.

DEFINIZIONE DI RISCHIO

Per “rischio” si intende l’effetto dell’incertezza sul corretto perseguimento dell’interesse pubblico e, quindi, sull’obiettivo istituzionale dell’ente, dovuto alla possibilità che si verifichi un dato evento.

DEFINIZIONE EVENTO

Per “evento” si intende il verificarsi o il modificarsi di un insieme di circostanze che si frappongono o si oppongono al perseguimento dell’obiettivo istituzionale
dell’ente.

TIPOLOGIE DI AREE A RISCHIO INDIVIDUATE DALLA L. 190/2012

a) **autorizzazione o concessione**;
b) **scelta del contraente** per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al d.lgs. n. 163 del 2006;
c) **concessione ed erogazione di sovvenzioni**, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
d**) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera** di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

PROCEDIMENTI INDIVIDUATI NELLE AREE A RISCHIO

processi finalizzati all'acquisizione e alla progressione del personale;

- **processi finalizzati all'affidamento di lavori, servizi e forniture** nonché all'affidamento di ogni altro tipo di commessa o vantaggio pubblico disciplinato dal d.lgs. n. 163 del 2006;
- **processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto** ed immediato per il destinatario;
- **processi finalizzati all'adozione di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico** diretto ed immediato per il destinatario .

MISURE PER RIDURRE LE PROBABILITA' DI INCIDENZA

misure obbligatorie, sono quelle la cui applicazione discende obbligatoriamente dalla legge o da altre fonti normative,

- **misure ulteriori, sono quelle che, pur non essendo obbligatorie per legge,** sono rese obbligatorie dal loro inserimento nel P.T.P.C.

MISURE TRASVERSALI

la **trasparenza,** gli adempimenti di trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel P.T.T.I., come definito dalla delibera C.I.V.I.T. n. 50 del 2013;

- **l'informatizzazione dei processi; questa consente per tutte le attività** dell'amministrazione la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- **l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo dei dati, documenti e procedimenti (d.lgs. n. 82 del 2005); questi consentono** l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- **il monitoraggio sul rispetto dei termini procedimentali; attraverso il** monitoraggio emergono eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

COORDINAMENTO DEL PIANO CON GLI ALTRI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

L’efficacia del P.T.P.C.
dipende dalla collaborazione fattiva di tutti i componenti dell’organizzazione e,pertanto, è necessario che il suo contenuto sia coordinato rispetto a quello di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell’amministrazione.

COORDINAMENTO COL PIANO DELLE PERFORMANCE

Risulta importante stabilire gli opportuni collegamenti con il ciclo della *performance;*

MISURE PROPOSTE DAL PNA

TRASPARENZA

- Consiste in una serie di attività volte alla diffusione di informazioni rilevanti sull'amministrazione
- Ad esempio : informatizzazione
- Accesso Telematico
- Monitoraggio termini procedimentali

Codice di Comportamento

- Deve essere definito dalle singole amministrazioni . Le norme in essa contenute regolano in senso legale ed eticamente corretto il comportamento dei dipendenti e per tal via indirizzano l'azione amministrativa .

Rotazione del personale

- Consiste nell'assicurare l'alternanza fra più professionisti nell'assunzione delle decisioni e nella gestione delle procedure in determinate aree considerate a maggior rischio corruttivo .

Astensione in caso di conflitto d'nteresse

- Consiste nell'obbligo di astensione per il responsabile del procedimento , il titolare dell'ufficio competente ad adottare il provvedimento finale ed i titolari degli uffici competenti ad adottare atti endoprocedimentali nel caso di conflitto d'interesse anche solo potenziale . Dovere di segnalazione a carico dei medesimi soggetti

SVOLGIMENTO INCARICHI D'UFFICIO ATTIVITA' ED INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI

- . Consiste nell'individuazione: · degli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche; · Dei criteri generali per disciplinare i criteri di conferimento e i criteri di autorizzazione degli incarichi istituzionali; in generale, di tutte le situazioni di potenziale conflitto di interessi derivanti da attività ed incarichi extra-istituzionali;

CONFERIMENTO INCARICHI DIRIGENZIALI IN CASO DI PARTICOLARI ATTIVITA' O INCARICHI PRECEDENTI

- Consiste nella definizione di criteri e procedure chiare per l'affidamento di incarichi a: soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni;
  soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico;

Incompatibilita specifiche per posizioni dirigenziali

- Si tratta “dell’obbligo per il soggetto cui viene conferito l’incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell’incarico e l’assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l’incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l’assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico”.

Svolgimento attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro

- Consiste nel divieto ai dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto di una PA di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Commissioni assegnazioni uffici e conferimento di incarichi in caso di condanna per delitti contro la P.A.

- Consiste nel divieto di nominare come membri di commissioni di aggiudicazione di gare, in qualità di segretari, o funzionari di uffici preposti alla gestione di risorse finanziarie (etc.), soggetti che hanno riportato condanne, anche non passate in giudicato, per reati contro la PA (ai sensi del capo I Titolo II, secondo libro del c.p.).

Whistleblowing

- Si tratta della messa in opera di misure a tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti.

FORMAZIONE

- Si tratta della realizzazione di attività di formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori in cui è più elevato il rischio di corruzione sui temi dell'etica e della legalità.

PATTO D'INTEGRITA'

- Si tratta di un documento che la stazione appaltante richiede ai partecipanti alle gare e permette un controllo reciproco e sanzioni per il caso in cui qualcuno dei partecipanti cerchi di eluderlo.

AZIONI di sensibilizzazione e rapporto con la società civile

- Attivare forme di consultazione con la società civile