

Bruno Susio
Massimo Manenti
Emanuele Barbagallo

INTEGRA-PA

come attuare efficacemente
la Legge 190/2012
e realizzare il piano triennale
di prevenzione della corruzione

 **sistemasi**
Edizioni Strategiche

EDIZIONI STRATEGICHE

Collana I SEGNI

Bruno Susio
Massimo Manenti
Emanuele Barbagallo

INTEGRA-PA

come attuare efficacemente
la Legge 190/2012
e realizzare il piano triennale
di prevenzione della corruzione

EDIZIONI STRATEGICHE

Collana I SEGNI

INTEGRA-PA

Autori: Bruno Susio, Massimo Manenti, Emanuele Barbagallo

© **EDIZIONI STRATEGICHE** – Collana I SEGNI

Prima edizione: 2013



SEDE LEGALE: via Pontida, 9 – 20063 Cernusco sul Naviglio (MI)

Tel. 02.92345836, Fax 02.92729432 – www.sistemasusio.it

ISBN: 978-88-903494-6-1

Progetto grafico: Il Bozzetto di Patrizia Cella – Milano

Impaginazione e revisione testi: Edizioni Strategiche

Stampato presso Prontostampa – Verdellino (BG)

Tutti i diritti sono riservati a norma di legge e a norma delle convenzioni internazionali.

Nessuna parte del libro può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopia, microfilm o altro, senza il permesso dell'editore.

All rights reserved. No part of this book shall be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical photocopying, recording or otherwise without written permission from the publisher.

La realizzazione di un libro presenta aspetti complessi e richiede particolare attenzione nei controlli. Per questo è molto difficile evitare completamente errori o imprecisioni. Lettore ringraziamo sin da ora chi vorrà segnalarli alla redazione: info@edizionistrategiche.it

Altre pubblicazioni di EdizioniStrategiche disponibili:

- Bruno Susio, Carmelo Marazia: *Mappare la Strategia. Dal programma di mandato ai risultati con le mappe strategiche*, 2013
- Bruno Susio (a cura di): *Copiare fa bene alla performance. L'esperienza del Benchmarking Quality Club*, 2011
- Laura Battini e Francesco Pavesi (a cura di): *Essere Agente di Sviluppo Locale*, 2010
- Bruno Susio e Emanuele Barbagallo: *Semplice-Comodo-Unico. Lo sportello polifunzionale come innovazione del rapporto tra PA e cittadino*, 2009
- Bruno Susio e Emanuele Barbagallo: *La qualità paga. ISO 9001:2008. Garantire la qualità dei servizi in tempi di risorse limitate*, 2009
- Aa.Vv.: *Quality Cities: developing a common approach to quality in the education and elderly care services*, 2009
- Bruno Susio: *La consulenza che serve. Accompagnare l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, 2008

SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	4
1 Il rischio etico Comportamenti individuali e prevenzione della corruzione Il percorso della Pubblica Amministrazione in Italia verso l'integrità dei comportamenti	6
2 Integra-PA: l'approccio operativo per la garanzia dell'integrità e trasparenza dei comportamenti nella Pubblica Amministrazione	34
3 Territori responsabili: esperienze in atto nella realizzazione dei piani di prevenzione della corruzione	54
<i>Appendice normativa e sitografia di riferimento</i>	57

Introduzione

Il tema della trasparenza e dell'integrità dei comportamenti è uno dei più attuali per la Pubblica Amministrazione, in relazione sia alle richieste dell'Unione Europea che alle aspettative della collettività. Tra gli altri, in particolare, il Consiglio d'Europa (attraverso il rapporto GR.E.C.O. Gruppo di Stati contro la Corruzione) e l'OCSE¹ (nell'annuale report sulla corruzione) hanno a più riprese individuato nella corruzione – profondamente radicata in molte aree della nostra Società – una delle principali cause del basso tasso di crescita dell'economia italiana.

Da questo punto di vista, l'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 è stato senz'altro un punto di svolta, sia per l'impatto verso l'opinione pubblica (nazionale e internazionale) che per le ricadute organizzative e culturali che ne sono derivate per gli Enti in ambito di trasparenza, integrità e prevenzione della corruzione, primo fra tutti l'obbligo di redigere e mantenere aggiornato nel tempo un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione intimamente connesso con il Programma Triennale di Trasparenza e Integrità; la successiva recente approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione ha ben delineato obiettivi, ambito di applicazione e contenuti di tale documento, evidenziandone ancora di più il dirompente potenziale.

A fronte delle positive esperienze realizzate in questi mesi e con la finalità di supportare gli Enti nella progettazione e realizzazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, abbiamo redatto questo documento, nella consapevolezza che solo sfruttando quest'opportunità di sviluppo e di messa in discussione del *modus operandi* attuale – non considerandola alla stregua di uno dei tanti adempimenti di cui non si comprende a pieno il significato – si potrà effettivamente creare quel “contesto sfavorevole alla corruzione”, che costituisce uno degli obiettivi strategici del Piano Nazionale Anticorruzione 2013-2016.

Gli autori

¹ L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE in sede internazionale è un'organizzazione internazionale di studi economici per i paesi membri, paesi sviluppati aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di mercato. L'organizzazione svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali ed il coordinamento delle politiche locali ed internazionali dei paesi membri. L'OCSE conta 34 paesi membri e ha sede a Parigi, nello Château de la Muette.

1 Il rischio etico

Comportamenti individuali e prevenzione della corruzione

Il percorso della Pubblica Amministrazione in Italia verso l'integrità dei comportamenti

1.1 Le dimensioni del fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione

Che il fenomeno corruttivo sia diffuso e pervasivo all'interno della Società italiana è confermato, oltre che dall'evidenza delle cronache giudiziarie, dagli studi di Transparency International, un'organizzazione internazionale non governativa che si occupa della corruzione, non solo politica, secondo i quali il problema in Italia è serio e concreto. Tale organizzazione ha elaborato alcuni indicatori che consentono di monitorare l'andamento nel tempo dei fenomeni corruttivi e della loro percezione nei vari paesi. Il primo è il Corruption Perception Index (CPI) – Indice di Percezione della Corruzione, un indice che misura appunto la percezione della corruzione nella politica e nel settore pubblico in numerosi Paesi nel mondo, attribuendo a ciascuna Nazione un rating che varia da 0 (corruzione di massimo livello) a 10 (assenza di problemi di integrità). L'indice è ottenuto elaborando i risultati di varie interviste/ricerche somministrate ad esperti del mondo degli affari e a prestigiose istituzioni. Ogni anno la metodologia viene variata e adeguata per raggiungere una fotografia il più possibile attendibile delle singole realtà nazionali. Nella ricerca, coordinata da Transparency International vengono coinvolte le più prestigiose Università e i principali centri di studio psico-sociali. L'indagine del 2012 sulla corruzione percepita certifica la non invidiabile posizione del Bel Paese, al 28° posto su 30 tra i paesi dell'Unione Europea (superiamo di poco Grecia e Bulgaria), ed al 72° posto a livello mondiale sulle 172 nazioni indagate. Altro indicatore interessante è quello del "Barometro di Per-

Il rischio etico – Comportamenti individuali e prevenzione della corruzione – Il percorso della Pubblica Amministrazione in Italia verso l'integrità dei comportamenti

cezione della Corruzione", ideato nel 2003 sempre da Transparency International¹ in collaborazione con Gallup International. Attraverso domande rivolte direttamente ai cittadini, si indaga sulla loro percezione della diffusione della corruzione nei vari settori (es. politica, magistratura, settore privato, Istituzioni pubbliche, informazione, etc.). L'ultima rilevazione del Barometro della corruzione percepita, pubblicata nel mese di luglio 2013, ci dice che oltre il 64% degli intervistati ritiene che il problema sia peggiorato (per il 45% molto peggiorato) negli ultimi due anni e solo il 4% ritiene che si siano fatti leggeri passi avanti.

La materia è stata oggetto di una Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, sottoscritta dall'Italia ma ratificata solamente nel 2009². La Convenzione prevedeva tra i suoi punti qualificanti che gli Stati contraenti individuassero uno o più organi indipendenti che potessero promuovere, accompagnare e sostenere nel tempo le politiche preventive e repressive dei fenomeni corruttivi.

Solo con la legge 6 novembre 2012, n. 190 il nostro Ordinamento giuridico si è dotato di tale organo, individuato nella Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni

¹ Si cita doverosamente anche il Bribe Payers Index (BPI) – Indice di Propensione alla Corruzione, il quale consente una classifica della propensione dei paesi industrializzati ad aggirare le regole di mercato tramite pratiche corruttorie, nonostante l'adozione di leggi che rendono perseguibile il pagamento di tangenti ai Pubblici Ufficiali. Di recente si è assistito al dibattito tutto italiano sul pagamento di tangenti in India da parte di Finmeccanica, a fronte della fornitura di elicotteri. Si ricorda che tali pratiche sono stigmatizzate e vietate anche dal trattato OCSE sul commercio internazionale.

² Recita la Convenzione ONU contro la corruzione, ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116:

Art. 6: Organo od organi di prevenzione della corruzione

1. Ciascuno Stato Parte assicura, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali:

- a) l'applicazione delle politiche di cui all'articolo 5 della presente Convenzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione;*
- b) l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione.*

2. Ogni Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, concede all'organo od agli organi di cui al paragrafo 1 del presente articolo, l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza. Le risorse materiali ed il personale specializzato necessari, nonché la formazione di cui tale personale può aver bisogno per esercitare le sue funzioni, dovrebbero essere loro forniti.

3. Ciascuno Stato Parte comunica al Segretario Generale delle Nazioni Unite il nome e l'indirizzo dell'autorità o delle autorità suscettibili di aiutare altri Stati Parte a mettere a punto ed applicare misure specifiche di prevenzione della corruzione.

ni pubbliche (CIVIT), che quindi ha cambiato pelle diventando l'Autorità nazionale anticorruzione. A distanza di meno di un anno la stessa CIVIT è stata spogliata di precedenti competenze in materia di vigilanza sulla qualità dei pubblici servizi (transitate al Dipartimento della Funzione Pubblica) e di accompagnamento dei processi di misurazione e valutazione della performance, trasferite all'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni)³.

Il ritardo e le resistenze nell'intraprendere il percorso moralizzatore ci hanno attirato significativi strali a livello europeo, tanto che da quella sede, anche recentemente nel momento in cui si è decisa la chiusura della procedura di infrazione a carico dello Stato italiano per deficit eccessivo, sono state formulate raccomandazioni specifiche proprio a sottolineare l'importanza di proseguire con convinzione ed efficacia sulla strada intrapresa con la Legge 190/2012.

Anche all'interno della Pubblica amministrazione è maturata da tempo la consapevolezza della rilevanza del problema. Lo dimostra l'impressionante schiettezza dei 3.287 dirigenti pubblici che hanno partecipato nel febbraio 2012 all'indagine "La corruzione nella P.A. – Valutazione dei dirigenti pubblici su dimensioni, cause, effetti e rimedi possibili".

L'iniziativa è stata meritoriamente promossa da Forum P.A. e da *Gogol.it*, periodico on-line che si occupa di innovazione nella Pubblica Amministrazione. Dall'indagine, effettuata analizzando risposte anonime fornite ad un questionario in rete, è emerso che per circa il 30% dei dirigenti pubblici, con percentuali più alte allo scendere nello stivale, la corruzione sarebbe un fatto normale. Gli indicatori sono sotto gli occhi di tutti: spese convulse ed immotivate in prossimità di tornate elettorali, consumi sfacciati e talvolta volutamente esibiti, costituzione di centri di potere e di spesa che rispondono a gerarchie parallele e divergenti rispetto a quelle formali, molto influenti sulle scelte della P.A. e talvolta contigue a centri di potere criminale. Le responsabilità sarebbero in gran parte da attribuire al ceto politico, il cui rapporto con la burocrazia sarebbe ca-

³ Il decreto legge approvato in consiglio dei ministri lo scorso 26 agosto 2013, recante "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni", ha previsto modifiche significative alle competenze della CIVIT perché si concentri nel suo ruolo di autorità anticorruzione.

ratterizzato spesso da prevaricazioni, ricatti, paure e servili connivenze. Una lettura di dettaglio peraltro rileva come gli stessi dirigenti non siano teneri neppure con la propria categoria, dipinta come incompetente e professionalmente inadeguata a far fronte alla complessità dei compiti richiesti, quindi fragile e inquinabile da interessi privati.

1.2 Le risposte normative al fenomeno corruttivo – La Legge 190 del 2012

L'ordinamento giuridico, grazie alle sollecitazioni sopra accennate e alla pressione esercitata dalla pubblica opinione, ha negli ultimi anni cercato di affrontare con un rinnovato impegno il fenomeno corruttivo della pubblica amministrazione con interventi a vari livelli. Alcuni passaggi particolarmente rilevanti per comprendere la risposta organizzativa e normativa ai fenomeni di non integrità nella P.A. sono rinvenibili nel D. LGS. 150/2009:

"Ogni amministrazione [...] adotta un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità" (art. 11).

"L'Organismo indipendente di valutazione della performance monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni" (art. 14).

"L'Organo di indirizzo politico-amministrativo promuove la cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità" (art. 15).

Al D. LGS. in parola è seguita la delibera della CIVIT N. 105/2010 – "Integrità e doveri di comportamento dei titolari di funzioni pubbliche" che ha definito le linee guida per la predisposizione del Programma triennale di cui sopra, sottolineando alcuni concetti guida che saranno ripresi da successivi interventi normativi, illustrando i principi ispiratori e le informazioni necessarie a consentire "a tutti i cittadini un'effettiva conoscenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, con il fine di sollecitare e agevolare modalità di partecipazione e coinvolgimento della collettività", quali:

- dati relativi a incarichi e consulenze;
- dati informativi sull'organizzazione, la performance e i procedimenti;

- dati sulla gestione economico-finanziaria dei servizi pubblici;
- dati sulla gestione dei pagamenti e sulle buone prassi;
- dati sul “public procurement”.

La pubblicazione di determinate informazioni pubbliche, si afferma, è strumentale alla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. In questo senso, è riconoscibile un legame di tipo funzionale tra la disciplina della trasparenza e la lotta alla corruzione. La trasparenza è il mezzo attraverso cui prevenire e, eventualmente, disvelare situazioni in cui possano annidarsi forme d'illecito e di conflitto d'interessi. Da qui la rilevanza della pubblicazione di dati e informazioni.

Gli obblighi di trasparenza risultano perciò funzionali alla rilevazione di ipotesi di “cattiva amministrazione” e alla loro consequenziale eliminazione. Anche la pubblicazione dei codici di comportamento sui siti istituzionali delle singole amministrazioni si inserisce nella logica dell'adempimento di un obbligo di trasparenza. La materia, su delega espressa della L.190/2012, è stata riordinata e definita recentemente dal D.lgs. 33/2013, di cui parleremo oltre.

Infine, dopo lunghe e serrate discussioni, forzature e limature, è stata adottata la Legge 6 novembre 2012, n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”. Ecco quali sono gli attori e i ruoli dettati dalla Legge, per il perseguimento del fine dell'integrità delle Pubbliche Amministrazioni:

1. Come anticipato sopra, la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, cd. CIVIT, opera quale Autorità nazionale anticorruzione e in tale veste ha approvato l'11 settembre 2013 il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Proposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica.
2. Il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale, predispose il Piano Nazionale Anticorruzione definisce modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti

dalla legge, definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione. Il Dipartimento ha recentemente predisposto il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) – successivamente approvato, come detto, dalla CIVIT – di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, approfondendo e sviluppando le raccomandazioni contenute nelle Linee d'indirizzo emanate dal Comitato Interministeriale con D.p.c.m. 16 gennaio 2013.

3. Nelle Amministrazioni, l'organo di indirizzo politico⁴ individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel Segretario, salva diversa e motivata determinazione e quindi necessità di un atto espresso, con gli obblighi di motivazione che vedremo più avanti, solo se diverso dal Segretario. Per trasparenza è comunque opportuno citare il Responsabile in carica nel Piano anticorruzione. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile (individuato ex lege o per atto espresso), adotta, entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. Dopo alcune perplessità iniziali, legate all'infelice definizione di “organo di indirizzo”, è stato chiarito che la competenza spetta nei Comuni e nelle Province alle Giunte, nell'ambito delle loro competenze generali e residuali, dal momento che nessuna norma assegna espressamente al sindaco (o presidente della Provincia) o

⁴ È pacifico che per i Comuni si tratta del Sindaco. È da escludersi a priori che possa essere il Consiglio, stante la tassatività di legge delle sue attribuzioni, mentre ci si potrebbe interrogare se tale compito sia assorbito nella competenza generale residuale della giunta ex art. 48, 2 c., del TUEL. Ma è proprio in virtù di tale disposizione sulla competenza generale residuale della giunta che viene ad individuarsi la competenza alla nomina del responsabile della prevenzione della corruzione nell'organo monocratico dell'ente di riferimento, sindaco, presidente di provincia, presidente di città metropolitana, presidente di unione di comuni. La giunta compie infatti tutti gli atti “che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi e dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento”. Il successivo art. 50 del TUEL individua, al comma 10, la potestà generale del sindaco e del presidente della provincia (che si estende al presidente della città metropolitana e al presidente dell'unione) di nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi e di attribuzione e definizione degli incarichi dirigenziali.

al Consiglio tale competenza⁵, e che quindi l'espressione "indirizzo politico", come visto prima, non va intesa secondo un'accezione tecnica. D'altronde la stessa natura programmatica e gestionale del Piano, necessariamente dinamico e con aggiornamenti almeno annuali, risulta a tutta evidenza scarsamente compatibile con un'approvazione a livello di Consiglio.

4. Il Responsabile della prevenzione della corruzione, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. La mancata predisposizione del Piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale. In caso di commissione, ai danni dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi della presente legge risponde sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il Piano e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del Piano. Sui livelli di responsabilità ci si soffermerà nel proseguimento della trattazione.

1.3 I Provvedimenti adottati dopo la Legge 190 del 2012

La legge 190/2012 svolge anche le funzioni di legge delega, demandando al Governo⁶ l'adozione di provvedimenti conseguenti e di dettaglio in merito al riordino degli obblighi di trasparenza, al presidio pun-

⁵ Osserva correttamente la CIVIT nella delibera n. 15 del 2013: "alla luce delle norme del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000) le funzioni del Consiglio comunale sono previste tassativamente". E così: il consiglio è dotato di competenze specificamente enumerate e determinate necessariamente dalla legge. Negli enti locali, tutte le altre competenze attinenti alla funzione politico amministrativa (quelle gestionali spettano alla dirigenza o ai responsabili di servizi) sono assegnate:

- al sindaco o presidente della provincia, che a loro volta dispongono di un lotto enumerato e tassativo di attribuzioni;
- alla giunta, che, al contrario degli altri due organi, ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. 267/2000, dispone di competenza generale e "residuale": dunque, tutte le competenze attinenti alla funzione politico-amministrativa non espressamente assegnate a consiglio o sindaco o presidente della provincia, ricadono sulla giunta.

⁶ Il D.lgs. 33/2013 è stato emanato in attuazione della delega conferita dall'art. I, comma 35, della Legge 190/2012, il D.lgs. 39 in attuazione di quella prevista dall'art. I, commi 49 e 50, della stessa legge.

Il rischio etico – Comportamenti individuali e prevenzione della corruzione – Il percorso della Pubblica Amministrazione in Italia verso l'integrità dei comportamenti

tuale delle problematiche legate alla conferibilità e incompatibilità di incarichi, alla liceità di svolgimento di incarichi extraistituzionali da parte di pubblici funzionari. Si registrano al proposito due importanti Decreti Legislativi emanati nel 2013, il n. 33 e il n. 39, e il DPR 62/2013 recante il nuovo "Codice di comportamento dei pubblici dipendenti".

DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33

"Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"⁷

Se ne parla brevemente, ancorché non sia oggetto puntuale della presente trattazione, perché è innegabile che la trasparenza sia un

⁷ I principali punti del provvedimento (valutare se mantenere o se inserire nel corpo del testo):

- Pubblicità.** Viene istituito l'obbligo di pubblicità: delle situazioni patrimoniali di politici, e parenti entro il secondo grado; degli atti dei procedimenti di approvazione dei piani regolatori e delle varianti urbanistiche; dei dati, in materia sanitaria, relativi alle nomine dei direttori generali, oltre che agli accreditamenti delle strutture cliniche.
- Trasparenza.** Viene data una definizione del principio generale di trasparenza: accessibilità totale delle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle PA, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo democratico sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubblicazione dei dati sui siti istituzionali.
- Pubblicazione dei dati e delle informazioni sui siti istituzionali.** Per consentire un'effettiva conoscenza dell'azione delle PA e per sollecitare e agevolare la partecipazione dei cittadini, dati e documenti pubblici dovranno essere diffusi e direttamente accessibili sui siti istituzionali.
- Totale accessibilità.** Si stabilisce il principio della totale accessibilità delle informazioni. Il modello di ispirazione è quello del Freedom of Information Act statunitense, che garantisce l'accessibilità di chiunque lo richieda a qualsiasi documento o dato in possesso delle PA, salvo i casi in cui la legge lo esclude espressamente (es. per motivi di sicurezza).
- Accesso civico.** Viene introdotto un nuovo istituto: il diritto di accesso civico. Questa nuova forma di accesso mira ad alimentare il rapporto di fiducia tra cittadini e PA e a promuovere il principio di legalità (e prevenzione della corruzione). Tutti i cittadini hanno diritto di chiedere e ottenere che le PA pubblichino atti, documenti e informazioni che detengono e che, per qualsiasi motivo, non hanno ancora divulgato.
- Qualità e chiarezza delle informazioni.** Si disciplina la qualità delle informazioni diffuse dalle PA attraverso i siti istituzionali. Tutti i dati formati o trattati da una PA devono essere integri, e cioè pubblicati in modalità tali da garantire che il documento venga conservato senza manipolazioni o contraffazioni; devono inoltre essere aggiornati e completi, di semplice consultazione, devono indicare la provenienza ed essere riutilizzabili (senza limiti di copyright o brevetto).
- Obbligo di durata delle pubblicazioni.** Si stabilisce la durata dell'obbligo di pubblicazione: 5 anni che decorrono dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui decorre l'obbligo di pubblicazione e comunque fino a che gli atti abbiano prodotto i loro effetti (fatti salvi i casi in cui la legge dispone diversamente).
- Amministrazione trasparente.** Si prevede l'obbligo per i siti istituzionali di creare un'apposita sezione – "Amministrazione trasparente" – nella quale inserire tutto quello che stabilisce il provvedimento.
- Piano triennale per trasparenza e integrità.** Viene disciplinato il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità – che è parte integrante del Piano di prevenzione della corruzione – e che deve indicare le modalità di attuazione degli obblighi di trasparenza e gli obiettivi collegati con il Piano della performance.
- Pubblicazione dei curricula, stipendi e incarichi del personale dirigenziale.** Altre disposizioni riguardano la pubblicazione dei curricula, degli stipendi, degli incarichi e di tutti gli altri dati relativi al personale dirigenziale e la pubblicazione dei bandi di concorso adottati per il reclutamento, a qualsiasi titolo, del personale presso le PA. Stop agli stipendi in caso l'incarico conferito da una pubblica amministrazione, ad esempio ad un esterno, non sia stato regolarmente pubblicato on line sul sito dell'amministrazione. E lo stesso vale per le gare se i relativi bandi non potevano essere conosciuti da tutti.

pilastro imprescindibile del supporto e della promozione dell'integrità dei comportamenti nella Pubblica Amministrazione.

Già ai sensi dell'art. 11 del D.lgs. n. 150/2009, come già accennato, la trasparenza è intesa come "accessibilità totale... allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità".

Negli ultimi anni, il principio dell'accessibilità totale agli atti è stato inserito in numerosi provvedimenti normativi. Il D.lgs. 33/2013 completa e riordina la numerosa e complessa normativa riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, ed ha lo scopo dichiarato fare chiarezza sul contenuto dei numerosi obblighi di pubblicazione in capo agli Enti Pubblici (se ne contano complessivamente oltre 200).

L'obbligo di trasparenza, secondo il legislatore, è inteso a favorire la partecipazione dei cittadini e dei portatori di interessi (cd. "stakeholder") all'attività delle Pubbliche Amministrazioni ed è funzionale a tre scopi:

- sottoporre a controllo diffuso ogni fase di gestione della performance per consentire il miglioramento, assicurare la conoscenza a cittadini e stakeholder, dei servizi resi dalle amministrazioni, delle loro caratteristiche quantitative e qualitative, nonché delle loro modalità di erogazione;
- prevenire fenomeni corruttivi;
- promuovere l'integrità nelle pubbliche amministrazioni.

Alla base di tale scelta c'è la considerazione che la Trasparenza sia uno strumento per assicurare i valori costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, così come sanciti dall'art. 97 della Costituzione, per favorire il controllo sociale o diffuso sull'azione pubblica, per migliorare la qualità dell'attività amministrativa, per promuovere la cultura della legalità e per prevenire i fenomeni corruttivi. Ogni amministrazione, per perseguire tali finalità, è tenuta ad adottare un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza. Come già ricordato tale Programma è destinato stabilmente ad integrarsi con il Piano Triennale Anticorruzione come sua Sezione specifica; sulle interconnessioni

tra prevenzione della corruzione e trasparenza, si rinvia al successivo capitolo.

DECRETO LEGISLATIVO 8 aprile 2013, n. 39

"Disposizioni in materia di inconfirmità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma, della legge 6 novembre 2012, n. 190"

Entrato in vigore il 4 maggio 2013, introduce griglie molto dettagliate per la P.A. e per gli Enti di diritto privato che sono controllati da una Pubblica Amministrazione. La legge di delega, per la prima volta nel nostro ordinamento, considera specificamente gli incarichi dirigenziali e gli incarichi amministrativi di vertice allo scopo di creare le condizioni per assicurarne lo svolgimento in modo imparziale. Non è possibile in questa sede addentrarsi nelle complesse e discusse previsioni di questo Decreto ma non si può evitare un accenno alle ulteriori responsabilità che lo stesso carica sulle spalle del Responsabile di prevenzione della corruzione dell'Ente.

Infatti, spetta a esso, ai sensi dell'art. 15, la vigilanza sull'osservanza nell'amministrazione delle disposizioni di legge, anche attraverso le disposizioni del Piano triennale di prevenzione della corruzione. Deve infatti contestare preventivamente al candidato, e tempestivamente all'organo nominante e al nominato, l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfirmità e incompatibilità. Deve segnalare i casi di persistente violazione delle disposizioni all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. Gli Enti avrebbero dovuto provvedere entro il mese di Agosto 2013 ad adeguare i propri ordinamenti individuando le procedure interne e gli organi che in via sostitutiva possono procedere al conferimento degli incarichi nel periodo di interdizione degli organi titolari. Trascorso inutilmente tale termine è previsto l'intervento, con potere sostitutivo, dello Stato. In ogni caso si suggerisce al responsabile della prevenzione della corruzione di prevedere tra i rischi sottoposti all'indagine e alla pesatura nel Piano triennale di prevenzione della corruzione anche quello specifico relativo alla ricognizione delle posizioni esistenti, al vaglio preventivo delle candidature di nuova nomina o di quelle relative al rinnovo di cariche, con previsione di specifiche

azioni tese a limitare il rischio di violazione di legge e con corrispondente limitazione della propria responsabilità.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62

“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell’articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”

Il problema dell’integrità dei comportamenti nell’organizzazione non è un problema del solo Responsabile della prevenzione della corruzione ma, come è ovvio, un problema di tutti i suoi componenti ai vari livelli, politici, gestionali, operativi. Nell’affrontare le sfide dettate dalla Legge 190/2012, il Responsabile deve poter contare sulla massima collaborazione e anche su strumenti prescrittivi e sanzionatori. Ai sensi dell’articolo 8 (specificamente rubricato “Prevenzione della corruzione”) del nuovo Codice di comportamento, tutti i dipendenti ai vari livelli dell’amministrazione sono tenuti alla più stringente collaborazione con il predetto Responsabile, nonché a rispettare le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell’amministrazione e in particolare le prescrizioni operative contenute nel P.T.P.C.

La mancata osservanza delle procedure e delle azioni previste nel Piano a tutela della legalità ed integrità, costituisce, aldilà della possibile sussistenza di figure sottostanti di reato, un’inadempienza di particolare gravità. Resta fermo l’obbligo per il dipendente di segnalare al proprio superiore gerarchico e denunciare all’autorità giudiziaria eventuali situazioni d’illecito nell’amministrazione di cui siano venuti a conoscenza.

Quest’ultima disposizione è supportata dalla tutela specifica introdotta per il dipendente che segnala illeciti di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio lavoro (la tutela del c.d. *whistleblower*, letteralmente “soffiatore nel fischietto”, termine inglese usato per indicare il dipendente pubblico che segnala illeciti). Nello specifico, fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, il pubblico dipendente che denuncia all’autorità giudiziaria o alla Corte dei Conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto a una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indiretta-

mente alla denuncia. L’adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della Funzione Pubblica, per i provvedimenti di competenza, dall’interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell’amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere. Anche nell’ambito del procedimento disciplinare, l’identità del segnalante non può essere rivelata, senza il suo consenso, sempre che la contestazione dell’addebito disciplinare sia fondata su accertamenti distinti e ulteriori rispetto alla segnalazione. Qualora la contestazione sia fondata, in tutto o in parte, sulla segnalazione, l’identità può essere invece rivelata ove la sua conoscenza sia assolutamente indispensabile per la difesa dell’incolpato, ad esempio, per smentire circostanze di fatti che non hanno altri testimoni, e in tal caso può chiedersi e ottenersi un confronto diretto con l’accusatore. In ossequio a tali previsioni è stata modificata la legge n. 241 del 1990, legge sull’accesso agli atti amministrativi, in modo che la denuncia non possa essere oggetto di visione o di estrazione di copia da parte dei richiedenti, ricadendo nell’ambito delle ipotesi di esclusione di cui all’articolo 24, comma 1, lett. a), della legge medesima. Tale disposizione vale indipendentemente dalla diversa previsione da parte dell’Ente nel proprio Regolamento per l’accesso agli atti, le cui disposizioni eventualmente in contrasto si danno per integrate in forza della disposizione contenuta nella Legge 190/2012.

È doverosa anche per i soggetti estranei alla pubblica amministrazione una stretta collaborazione con il Responsabile della prevenzione della corruzione ogni qual volta essi abbiano rapporti di lavoro professionali o forniscano alla P.A. stessi beni o servizi. Infatti il nuovo Codice di comportamento dei pubblici dipendenti prevede che le pubbliche amministrazioni estendano, per quanto compatibili, gli obblighi di condotta a tutti i collaboratori o consulenti, qualsiasi sia il contratto, incarico o il titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché ai collaboratori di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell’amministrazione. A tal fine, le amministrazioni sono tenute a inserire nei contratti e negli atti d’incarico apposite disposizioni o clausole di risoluzione o di decadenza del rapporto in caso di violazione degli obblighi previsti dal Codice. Lo studio e la predisposizione di tali clausole possono essere piani-

ficati come azione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, affidati alla responsabilità dei soggetti istituzionalmente preposti alla gestione di collaboratori e fornitori esterni.

1.4 I comportamenti da prevenire

La legge 190/2012 – e successivamente il Piano Nazionale Anticorruzione – prevedono espressamente che debbano essere sicuramente considerati con estremo rigore all'interno del Piano i procedimenti che si riferiscono a:

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

Si tratta di un contenuto minimo che, come meglio vedremo nel capitolo 2 del testo, è suscettibile di opportuno arricchimento.

Più interessante appare invece la disamina dei comportamenti da prevenire, anche alla luce della Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 con la quale il Dipartimento della Funzione Pubblica ha voluto sottolineare con grande efficacia che cosa debba intendersi per corruzione, nel senso richiamato dalla L.190/2012. Il concetto di corruzione, da prevenire e combattere con l'adozione del Piano, va inteso in senso ampio e comprende tutte quelle situazioni in cui “nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso, da parte di un soggetto, del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati”. Sono quindi rilevanti:

- tutte le fattispecie previste come delitti contro la Pubblica Amministrazione (non solo la corruzione in senso stretto);
- tutte le situazioni in cui venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.

È essenziale focalizzarsi attentamente su questa accezione ampia del concetto di corruzione per poter correttamente elaborare azioni e strategie organizzative che poi sono il cuore del Piano di prevenzione della corruzione.

Il termine “corruzione”, come comunemente inteso, rischierebbe

di marginalizzare l'azione organizzativa richiesta all'Ente, limitandola al controllo e/o la sanzione di comportamenti individuali “deviati”, oltretutto ingenerando sia nella componente tecnico-amministrativa che in quella di indirizzo politico, comportamenti difensivi, auto-assolutori e negatori dell'esistenza del problema.

In realtà, come meglio vedremo anche quando affronteremo il tema della risposta penale ai comportamenti non integri, la sfera di attenzione del legislatore penale e dell'opinione pubblica si è andata man mano allargando, intercettando comportamenti e prassi largamente accettati in passato ma ora totalmente censurabili e attaccabili sia sotto il profilo etico che organizzativo.

1.5 Il rischio etico: la risposta penale ai comportamenti deviati e la risposta organizzativa alle responsabilità pubbliche

In Italia, secondo i citati studi di Transparency International e di Banca Mondiale, all'aumento della corruzione percepita (e praticata) corrisponde una proporzionale diminuzione della corruzione denunciata e sanzionata. Se da una parte amaramente si rileva una scarsa effettività della pena, dovuta alla farraginosità del sistema giudiziario e alla progressiva impotenza della magistratura, dall'altra si registrano alcune carenze normative che hanno favorito una difficoltà nel perseguire determinate pratiche corruttive. Circa il patto corruttivo, le inchieste evidenziano che spesso:

1. Il Pubblico Ufficiale corrotto non si sporca le mani adottando direttamente atti, bensì usa la sua influenza e peso istituzionale per orientare il pubblico agente all'adozione di un atto cui è interessato il corruttore.
2. La prestazione del corrotto tende a quindi rarefarsi e talvolta si concretizza in una sorta di protezione al corruttore per futuri rapporti con la P.A., quella che è definita con terminologia quasi commerciale la “fidelizzazione del Pubblico Ufficiale”.
3. La stessa tangente è occultata spesso da articolati rapporti di triangolazione.

Per contrastare queste aree di relativa impunità, la Legge 190/2012 ha messo mano in modo significativo alla fattispecie della Concussione separando il caso della costrizione (art.317 c.p.) da quello dell'induzione (nuovo art.319 quater c.p. induzione indebita a dare

o promettere utilità), modificato il reato di Corruzione (corruzione per l'esercizio della funzione di cui all'art.318 c.p.) e introdotto ex novo le figure di reato del "Traffico di influenze illecite" e della "Corruzione tra privati". È possibile, e da più parti è già stato rilevato, che alcuni aspetti discussi e discutibili inseriti frettolosamente nella riforma dei reati contro la P.A., siano oggetto di ulteriori interventi correttivi da parte del legislatore nel prossimo futuro.

Come spesso accade in Italia, a fronte della scarsa effettività della risposta penale, invece che lavorare alla riforma del processo e/o al rinforzo organizzativo e organico della magistratura, si è optato per un generale innalzamento delle pene edittali con conseguenze non sempre meditate che si espongono nella seguente tabella:

REATO	CODICE PENALE	DISCIPLINA PRECEDENTE	DISCIPLINA NUOVA	CONSEGUENZE
Peculato	art.314	Minimo edittale 3 anni	Minimo edittale 4 anni	Difficile che l'interdizione dai pubblici uffici sia temporanea
Abuso d'ufficio	art.323 comma 1	Minimo 6 mesi Max 3 anni	Minimo 1 anno Max 4 anni	Possibile detenzione Possibile arresto in flagranza
Corruzione propria (per atto contrario ai doveri d'ufficio)	art.319	Minimo 2 anni Max 5 anni	Minimo 4 anni Max 8 anni	
Corruzione in atti giudiziari	art.319 ter comma 1	Minimo 3 anni Max 8 anni	Minimo 4 anni Max 10 anni	
Corruzione aggravata in atti giudiziari	art.319 ter comma 2	Minimo 4/6 anni Max 12/20 anni	Minimo 5/6 anni Max 12/20 anni	
Concussione (solo costrizione)	art.317	Minimo 4 anni	Minimo 6 anni	Induzione con punibilità del soggetto indotto

Si noti in particolare, a fronte dell'innalzamento delle pene, la possibilità in caso di indagine per abuso di ufficio, di disporre l'arresto in flagranza del pubblico funzionario e in caso di condanna, di prevederne la detenzione in istituto di pena. A fronte di condanna per

peculato sarà ora difficilmente evitabile al condannato l'interdizione perpetua dai pubblici uffici.

La rimodulazione della concussione

Sulla Concussione si registrano alcune novità significative:

1. La separazione tra *concussione per costrizione* (317 c.p.) ora riferita al solo caso del «pubblico ufficiale che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe taluno a dare o promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità» e *induzione indebita a dare o promettere utilità* (319 quater c.p.) nuova figura così descritta: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità è punito...". Con la nuova figura, per la prima volta, si prevede la punibilità anche del privato «indotto». Ciò risponderebbe alle raccomandazioni del rapporto «Greco» di modificare l'istituto della concussione per evitare che il corruttore possa sfuggire alle sanzioni presentandosi come vittima di concussione. Forse la risposta del legislatore sarebbe stata più coerente se avesse avuto il coraggio di allinearci alle previsioni degli altri stati europei e abolire l'istituto tutto italiano della concussione che per molti interpreti ha fatto il suo tempo e potrebbe tranquillamente ricomprendersi nella più ampia figura dell'estorsione, eventualmente qualificata ed aggravata dalla qualità dell'agente. La scelta dell'abolizione della concussione per induzione è stata molto contestata da chi vi ha letto una misura di depotenziamento dell'interesse a denunciare da parte del privato. Laddove la costrizione non è così evidente, soprattutto per l'indeterminatezza del concetto della costrizione⁸, il concusso

⁸ Il termine "costringe" dell'art. 317 c.p. (concussione), significa, secondo una recente sentenza della Cassazione penale, sez. VI, sentenza 22.01.2013 n° 3251 "qualunque violenza morale attuata con abuso di qualità o di poteri che si risolve in una minaccia, esplicita o implicita, di un male ingiusto recante lesione non patrimoniale o patrimoniale, costituita da danno emergente o lucro cessante." Sempre secondo detta sentenza, rientra invece nell'induzione (indebita a dare o promettere utilità), ai sensi del successivo art. 319 quater c.p., "la condotta del pubblico ufficiale che prospetti conseguenze sfavorevoli derivanti dall'applicazione della legge per ottenere il pagamento o la promessa indebita di denaro o altra utilità". In questo caso la punibilità del soggetto indotto è giustificata dal fatto che esso mira ad un risultato illegittimo a lui favorevole.

potrebbe essere seriamente dissuaso dal denunciare il reato con riflessi potenzialmente nefasti sulle situazioni in corso, nelle quali la vittima rischia di trasformarsi in correa.

Altra novità che ha suscitato forti perplessità negli interpreti in tema di Concussione è quella che all'art. 317 c.p. non si prevede più la commissione del reato da parte dell'incaricato di pubblico servizio, sulla base dell'assunto (assai discutibile) che solo il Pubblico Ufficiale abbia il potere per «costringere».

Le novità in ambito di corruzione

Anche per il reato di Corruzione si registrano novità significative.

Il rinnovato Art.318 c.p., intitolato *Corruzione per l'esercizio della funzione* recita: "Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito...".

Siamo nell'ambito della cosiddetta *Corruzione impropria* (per il compimento di un atto d'ufficio): la novità rilevante è che non è più necessario dimostrare il nesso strettamente causale tra dazione (o promessa) e uno specifico atto d'ufficio, il termine "per l'esercizio delle sue funzioni" sostituisce, infatti, il precedente "per compiere un atto del suo ufficio".

Per la configurazione del reato non si richiede che l'esercizio si concretizzi necessariamente in un atto, sono sufficienti anche meri comportamenti o atti di diritto privato.

È sufficiente che la dazione configuri un asservimento – più o meno sistematico – della funzione pubblica agli interessi del privato, ai suoi desiderata.

Questo amplia in misura significativa la rilevanza penale di fatti e prassi che sinora sfuggivano al severo occhio dell'inquirente, e che spesso anche dal pubblico funzionario erano considerati peccati veniali o tutt'al più oggetto di un possibile sindacato di opportunità e correttezza in sede disciplinare.

Il magistrato potrebbe rilevare un asservimento anche nella circostanza dell'agente di Polizia Locale che accetti sistematicamente consumazioni gratuite, pure di modeste entità, nei locali pubblici sottoposti al suo controllo, o del membro dell'Organismo Indipendente di Valutazione di un Ente che accetti inviti a cena da dirigenti che deve valutare, o nell'accettazione – da parte del Responsa-

bile Unico del Procedimento in ambito di opere pubbliche – di pacchi natalizi da parte delle ditte che svolgono, o ambiscono a svolgere, lavori per la Pubblica Amministrazione cui appartiene. Potremmo trovarci di fronte anche al paradosso che il magistrato veda rilevanza penale (per un potenziale asservimento della funzione) laddove il Codice di comportamento reputi in linea di principio lecito un certo comportamento (ad es. regali di valore inferiore ai 150 Euro).

Nell'ipotesi di corruzione impropria susseguente, che si verifica nel caso di una spontanea dazione (mancia, ricompensa, regalia) successiva al compimento di un atto dovuto, il legislatore sino a ieri riteneva di non dover punire il privato "munifico", sulla considerazione del fatto che, se la retribuzione per un atto d'ufficio è spontanea, essa non inciderebbe sulla liceità dell'atto (se non fosse stata spontanea sarebbe stata concussione). Il precedente art. 318 c.p. trattava quindi diversamente la Corruzione impropria se antecedente (1° comma) o susseguente (2° comma)⁹.

Ora la fattispecie della corruzione impropria è descritta in modo unitario, non c'è più distinzione tra antecedente e susseguente, quindi c'è una punibilità più ampia per il corruttore, che si definisce tale indipendentemente dal momento nel quale salda il suo "debito" nei confronti del Pubblico ufficiale. O dell'incaricato di Pubblico servizio.

Questa, infatti, è un'altra novità interessante: il nuovo art. 320 c.p. prevede ora che anche l'incaricato di pubblico servizio possa essere punito per corruzione impropria, anche se non ha la qualità di pubblico impiegato.

Altra novità è contenuta nell'art. 322 c.p. – Istigazione alla corruzione. Si tratta del caso in cui la corruzione (attiva o passiva che sia) non sia andata a buon fine¹⁰. In linea con la modifica dell'art. 318 c.p., soggetto attivo o passivo dell'istigazione può essere anche

⁹ Vecchio testo del 1° comma dell'art. 318: 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.

¹⁰ Secondo la Cassazione penale, sez. VI, sentenza 22.01.2013 n° 3251, la fattispecie dell'art. 322 c.p. (istigazione alla corruzione), si distingue dall'ipotesi concussiva, perché mentre in quest'ultima la posizione dell'agente è di predominio (espressa nella locuzione "abuso della qualifica o dei poteri"), nell'istigazione alla corruzione vi è una sostanziale parità nel rapporto tra le parti, e quindi si assiste al cd. «mercimonio dei poteri».

un incaricato di pubblico servizio che non riveste la qualità di pubblico dipendente¹¹.

L'introduzione del cd. "Trading in influence", traffico di influenze illecite

New entry, conosciuta in ambito anglosassone come «trading in influence»¹² (traffico di influenze illecite), la norma dell'art. 346 bis del codice penale assume una funzione residuale di chiusura del sistema. Infatti fa riferimento a:

- *"chiunque"* (sia soggetto privato che pubblico ufficiale);
- *"fuori dai casi di concorso nei reati del 319 c.p. (corruzione propria) e 319 ter c.p. (corruzione in atti giudiziari)"*, sanziona quindi solo condotte propedeutiche a successivi accordi corruttivi, e quindi azioni non ancora portate a compimento;
- *"sfruttando relazioni esistenti"* a differenza che nel millantato credito nel quale le relazioni sono solo vantate, *"con un Pubblico Ufficiale o con un Incaricato di Pubblico Servizio"*;
- *"indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale"*:
 - *"come prezzo della propria mediazione illecita verso P.U. o I.P.S."* qui si fa riferimento ad un compenso preteso per svolgere un'attività di lobbying illecita,
 - *"o per remunerarlo"*, quindi per corrompere, fungendo solo da "passa-mazzetta";
- *"in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio"*, quindi finalizzato ad una corruzione propria, con lo scopo di remunerare il pubblico funzionario per il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o per ottenere omissione o ritardo rispetto ad essi.

¹¹ Infatti la previsione del precedente art. 322 c.p.: «che riveste la qualità di pubblico impiegato, per indurlo a compiere un atto del suo ufficio» sono state sostituite nella nuova formulazione dalla seguente: «per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri».

¹² Tale norma venne auspicata anche dalla Cassazione che, in una sentenza del 2006, assolveva il giudice Squillante (caso Imi-Sir) solo perché "il caso in esame è inquadrabile nel 'traffico di influenza', di cui parlano la Convenzione penale europea del 1999 sulla corruzione non ancora ratificata nel nostro ordinamento". Il giudice in questione non era coinvolto direttamente nella vicenda giudiziaria, ma era accusato di aver preso soldi per avvicinare un giudice civile, realizzando un pessimo affare per lo Stato, ma un notevole favore per dei privati. Per fare un esempio tra tanti possibili, se un politico prende soldi oggi per concedere un favore tra 10 anni, questo comportamento adesso è difficilmente punibile, mentre lo sarebbe con la norma europea.

Il rischio etico – Comportamenti individuali e prevenzione della corruzione – Il percorso della Pubblica Amministrazione in Italia verso l'integrità dei comportamenti

- *"La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale"*.

Non risulta punibile l'attività di Lobbying, se lecita. Il problema, che ha allarmato molti soggetti collettivi quali le associazioni di categoria, è che in Italia, a differenza che in molti paesi anglosassoni, l'attività di Lobbying non è regolata, e quindi non è affatto chiaro qual è il limite di liceità dell'esercizio di pressione per ottenere provvedimenti vantaggiosi per i propri rappresentati. Da più parti si chiede quindi un provvedimento legislativo che regoli una volta per tutte un'attività che è fortemente presente anche nella nostra società¹³. Tra le fattispecie punibili potrebbe rientrare la classica richiesta o profferta di raccomandazione per l'assunzione nella P.A., o l'interessamento di persona effettivamente influente, a vario titolo retribuito, per favorire/perorare autorizzazioni/concessioni. La fattispecie di reato si configura solo laddove il prezzo della corruzione sia stato rifiutato o non corrisposto (altrimenti saremmo nell'ipotesi di concorso in corruzione). È circostanza aggravante che l'intermediario sia Pubblico Ufficiale o Incaricato di Pubblico Servizio.

La corruzione tra privati

La L.190/2012 ha altresì dettato norme di contrasto al fenomeno corruttivo anche attraverso il rafforzamento della risposta penale rispetto a dazioni illecite nel settore privato. In questo senso è stato modificato l'art. 2635 c.c., che punisce con la reclusione da 1 a 3 anni la "Corruzione tra privati", consistente in comportamenti che violano gli obblighi dell'ufficio e di fedeltà alla società. È stato ampliato l'elenco dei soggetti attivi che, accanto ad amministratori, direttori generali, dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, sindaci e liquidatori, ricomprende coloro che sono sottoposti alla loro direzione o vigilanza. Per la prima volta si prevede che si proceda non a querela di parte bensì d'ufficio laddove si registri una distorsione della concorrenza nell'acquisizione di beni e servizi.

¹³ Recentemente ha destato scalpore un'inchiesta giornalistica della trasmissione di Italia 1 "Le Iene" che hanno registrato la denuncia dell'assistente (anonimo) di un senatore, secondo il quale diversi deputati e senatori riceverebbero mensilmente da mille a cinquemila euro per sostenere in Parlamento provvedimenti in favore di alcune lobby. In sostanza diversi parlamentari risulterebbero a libro paga di alcune multinazionali farmaceutiche e del tabacco.

Rilevante notare che la Legge 190/2012 ha anche introdotto due nuove ipotesi di responsabilità amministrativa da reato delle società derivanti dalla commissione delle due nuove fattispecie presupposto di induzione indebita a dare o promettere utilità (ex art. 319 quater c.p.) e corruzione tra privati (art. 2635 c.c.); per la prima, oltre alla sanzione pecuniaria, è prevista anche l'applicabilità della sanzione interdittiva (e, di conseguenza, delle misure cautelari.)

Il generale inasprimento delle sanzioni e il rafforzamento dei presidi anti-corruzione nonché l'introduzione delle nuove fattispecie di reato, prima fra tutte quelle della corruzione tra privati e della corrispondente responsabilità della società (che per la prima volta nel nostro ordinamento svincola l'ipotesi corruttiva dal rapporto con la Pubblica Amministrazione per focalizzare l'attenzione sui rapporti tra privati) raccomanda una riflessione sul nuovo impianto normativo da parte degli enti che si trovano ad agire sul mercato (ad es. società partecipate/controllate da enti pubblici), anche da parte di quegli enti che, fino ad oggi avevano valutato il rischio corruzione come remoto.

Per gestire e ridurre il rischio di commissione di tale tipologia di reati (ed evitare eventuali sanzioni nei confronti delle società) è sostanziale il ricorso all'adozione ed efficace attuazione di idonei modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo ex D.lgs. 231/2001.

Dal punto di vista metodologico è, pertanto, necessario svolgere, analogamente a quanto richiesto alle Pubbliche Amministrazioni, un "risk assessment" mirato ad individuare:

- i processi lavorativi a rischio con specifico riferimento ai nuovi reati-presupposto;
- le funzioni aziendali coinvolte;
- i flussi finanziari relativi alle aree a rischio;
- i controlli esistenti a presidio del rischio.

Una volta effettuata la ricognizione e pesatura del rischio, dovrà essere valutata la necessità, o meno, di integrare il sistema dei controlli in essere sulla scorta della eventuali carenze riscontrate e, conseguentemente, procedere all'adozione del Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo, ovvero all'aggiornamento di quello eventualmente già adottato.

1.6 Il responsabile delle prevenzione della corruzione: da capro espiatorio a baluardo della legalità

Le disposizioni di prevenzione della corruzione, dettate nei commi da 1 a 57 dell'art. 1 della L.190/2012, sono di generale applicazione per tutta la pubblica amministrazione essendo qualificate come norme di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione degli Enti locali è individuato, al comma 7 dell'art. 1 della Legge, "di norma nel Segretario, salva diversa e motivata determinazione". La decisione dell'ente locale di ricorrere ad altro dirigente rispetto al Segretario si configura come eccezionale e deve essere seriamente e correttamente motivata.

Difficile immaginare peraltro una motivazione fondata su elementi soggettivi riferiti al Segretario, quindi solo una motivazione di carattere oggettivo/organizzativo potrebbe giustificare l'utilizzo dell'ipotesi eccezionale di ricorso ad altro dirigente.

Si può immaginare il caso – sempre in via eccezionale – del Segretario di Ente di grandi dimensioni dove, in ragione del particolare carico di lavoro in capo al Segretario (da motivare nello specifico) o della mancanza del Segretario titolare, si valuti più funzionale individuare altro dirigente amministrativo, comunque fra quelli preposti alle strutture di massima responsabilità (ad es. il Direttore Generale).

Altro problema è quello dell'indipendenza e/o ricattabilità del Segretario ad opera del suo "dominus", la parte politica¹⁴, alla luce dell'imperante sistema di uno "spoils system" spinto che caratterizza

¹⁴ Scrive al proposito Luigi Oliveri: "Come se il Segretario comunale fosse, qual era un tempo, un soggetto terzo, solo funzionalmente posto alle dipendenze dell'ente locale, viene chiamato direttamente dalla legge nel ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali. Il legislatore sta provando a riattribuire al Segretario compiti che gli erano propri nel precedente ordinamento, a riprova che le riforme degli ultimi 18 anni sono state tutto fuorché utili e funzionali. Ancora, tuttavia, manca il passaggio decisivo: la fine dello spoils system o, in ogni caso, dello strettissimo ed inaccettabile legame che stringe la vita professionale del Segretario comunale a quella del sindaco. Nessuna funzione amministrativa di controllo può essere realmente funzionante, se il soggetto chiamato a svolgerla deve la stessa possibilità di esercitare la propria attività lavorativa all'iniziativa di chi dovrebbe essere da lui controllato." <http://rilevoaiaiceblogliveri.wordpress.com/2012/11/11/anticorruzione-un-capro-espiatorio-nelle-amministrazioni/>

il reclutamento dei segretari su quasi tutto il territorio nazionale¹⁵. I compiti affidati al Responsabile di Prevenzione della Corruzione dalla Legge 190/2012 possono essere schematicamente riassunti in:

1. predispone formalmente il Piano triennale di prevenzione della corruzione entro il 31 gennaio di ogni anno, perché possa essere adottato dal competente organo. L'arco temporale di riferimento rimane sempre triennale, con progressivo scorrimento dello stesso in sede di aggiornamento dei piani triennali successivi al primo¹⁶;
2. entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare (con i poteri e le modalità che assicurino effettività a tale incombenza, come si è inteso stabilire al successivo comma 10) i dipendenti che operano nei settori più esposti. Di tali procedure si dovrà dare atto nei relativi documenti programmatori laddove adottati¹⁷;
3. verifica e garantisce l'idoneità, l'effettività e l'attualità del Piano adottato, attivandosi per la sua manutenzione nel tempo in ragione di modifiche organizzative, funzionali o di processo nel frattempo intervenute, e/o di evidenze successivamente emerse che significativamente incidano sugli elementi sui quali si è basata l'originaria mappatura, valutazione e pesatura dei rischi di non integrità;
4. verifica, d'intesa con i dirigenti competenti, che sia effettivamente operata la rotazione degli incarichi negli uffici ritenuti più esposti ai rischi di corruzione, assicurando la formazione del personale interessato;
5. entro il 15 dicembre di ogni anno, pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione (comma 14), in questo caso inteso come l'organo cui è demandato il controllo politico-amministrativo. Negli enti locali l'organo di indirizzo politico cui fa riferimento in questo caso la legge deve essere inteso nel Consiglio nell'ambito della sua funzione ex art. 42 TUEL.

Alla luce di tali compiti, che come vedremo in seguito non sono sce-

¹⁵ Lodevole eccezione il Trentino Alto Adige, nel quale al posto si accede per concorso o per procedure di mobilità territoriale, dopo un'abilitazione dopo un'abilitazione conseguita a livello Provinciale.

¹⁶ La Conferenza Stato Regioni del Luglio 2013 ha convenuto che la data del 31 gennaio 2014 sia il termine ultimo per la prima adozione negli Enti locali del Piano anticorruzione;

¹⁷ Oltre che nel Piano per la prevenzione della corruzione, anche nel Programma triennale del Fabbisogno del Personale e/o nel Piano triennale della Formazione.

vi di rischi e responsabilità sul piano personale e professionale, il responsabile deve essere messo nelle condizioni di esercitare conseguenti poteri che incidano sugli assetti di carattere organizzativo e funzionale, idonei a dare concretezza alle previsioni del Piano. Oltretutto deve poter godere di una forte libertà d'azione per coniugare rigore e buon andamento dell'ente, trasformando la prevenzione della non integrità in occasione di organizzare in modo più funzionale ed igienico i processi, con una grande attenzione all'efficienza, alla qualità, al benessere organizzativo. Tale libertà di azione risulta di difficile esercizio in particolare con riguardo alle prescrizioni della L.190/2012 in materia di rotazione del personale. Se non si può non concordare con l'utilità, ai fini della prevenzione e del contrasto del fenomeno della corruzione, della periodica sostituzione dei responsabili dei processi a maggior rischio, e della rotazione o dell'alternarsi di più operatori sulle attività più esposte al fine di evitare pericolose "personalizzazioni" nell'esercizio delle funzioni, dall'altro si devono onestamente ammettere le evidenti criticità che s'incontrano muovendosi in tale direzione, come sarà approfondito nel capitolo 2 del testo. Il responsabile della prevenzione della corruzione deve quindi verificare l'attuazione e l'idoneità del Piano adottato, adeguandolo al mutare dell'organizzazione e delle attività o al riscontro di significative violazioni non adeguatamente previste in precedenza piuttosto che declassando il rischio di fronte all'efficienza delle azioni messe in campo. Il responsabile deve essere costantemente aggiornato su tutti gli aspetti organizzativi e funzionali oggetto d'interesse del Piano. Affinché tale ruolo abbia effettività di contenuti, non può che riaffermarsi la necessaria condizione che il Responsabile della prevenzione della corruzione disponga dei conseguenti poteri, che questi non risultino ostacolati o comunque resi di difficile esercizio dal sistema organizzativo dell'ente, e infine possa agire al riparo da condizionamenti riguardo alla posizione rivestita nell'ente, cosa particolarmente delicata nell'Ente locale nel quale di norma il responsabile è il Segretario¹⁸.

¹⁸ Il legislatore ha dato qualche segnale di sentire il problema, come dimostra la disposizione del comma 82 dell'art.1 della L.190/2012, laddove la revoca del Segretario di cui all'art. 100 del TUEL è stabilito che sia da assoggettare ad un procedimento rinforzato che prevede il parere dell'Autorità nazionale anticorruzione; se risultasse che la revoca fosse correlata alle attività svolte dal Segretario in materia di prevenzione e corruzione questa non risulterebbe efficace. Analogamente ci si è mossi con il d.lgs.33/2013 laddove tale tutela è prevista con riferimento dell'obbligo di segnalazione di situazioni di inconferibilità e/o incompatibilità verificata in capo al soggetto nominato in posizione apicale dal Sindaco nell'Ente o in società Controllate/collegate.

1.7 Il sistema delle responsabilità

In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il legislatore ha calcolato la mano sulle conseguenze a carico del responsabile della prevenzione della corruzione (comma 12 dell'art. 1 della L. 190/2012).

Sono previsti infatti tre profili di responsabilità:

- dirigenziale;
- disciplinare;
- erariale per danno all'immagine.

Responsabilità Dirigenziale

Nella legge 190/2012, al comma 8, ultimo periodo, dell'art. 1, si prevede che "La mancata predisposizione del Piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale." La responsabilità dirigenziale è disciplinata dal D. lgs. 165/2001. Va ricordato che ci sono due ipotesi di responsabilità dirigenziale:

1. Quella di cui al comma 1 dell'art. 21 derivante dal mancato raggiungimento degli obiettivi ovvero dall'inosservanza delle direttive che comporta, come conseguenze, l'impossibilità del rinnovo dell'incarico e, nei casi più gravi, la revoca e perfino il recesso dal rapporto di lavoro;
2. Quella di cui al comma 1bis dello stesso art. 21 consistente nella colpevole violazione dei doveri di vigilanza sui dipendenti, che comporta la decurtazione, in rapporto alla gravità della violazione, di una quota fino all'80 per cento della retribuzione di risultato.

Si ritiene che il caso di mancata predisposizione del Piano Anticorruzione rientri nell'ipotesi di responsabilità del comma 1. Se il responsabile anticorruzione è il Segretario, quale disciplina si deve applicare? Solo le sanzioni più gravi, revoca e recesso, risulterebbero applicabili al Segretario, posto che il mancato rinnovo è comunque potestà del sindaco e del presidente di provincia, i quali possono scegliersi un altro Segretario a prescindere da ipotesi di responsabilità. Laddove invece il Piano sia stato predisposto e adottato, ma s'imputi al Segretario di non aver svolto l'attività di adeguata vigilanza nell'attuazione del Piano stesso, la sua respon-

sabilità pare sia da ascrivere, avendone la medesima struttura, alle fattispecie del citato comma 1 bis dell'art. 21 del 165, con le sanzioni incidenti sulla retribuzione di risultato.

Responsabilità Disciplinare

La sanzione disciplinare a carico del responsabile non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di 6 mesi. Siamo di fronte ad un'asserita violazione degli obblighi di diligenza, dei propri doveri di servizio, per la quale anche al lavoro pubblico si applica l'art. 2106 del cod.civ. che prevede la proporzionalità della sanzione disciplinare in ragione della gravità dei fatti contestati. In forza delle norme imperative dell'art. 55 e s.s. del D.lgs. 165/2011, la correlazione e la proporzionalità tra infrazioni e sanzioni è in via ordinaria definita dai contratti collettivi. In questo caso la fattispecie di infrazione è individuata direttamente dalla legge ma non ne è ancora individuata la sanzione dal CCNL, e quindi sembrerebbe che la previsione di cui sopra dovrà comunque essere specificata nel dettaglio nel codice disciplinare per poter essere applicata senza rischi di caducazione. Quella prevista dalla legge 190/2012 costituisce una responsabilità "presunta" da cui si può essere esonerati solo provando che il fatto/reato si sia verificato nonostante le azioni positive del responsabile: la predisposizione tempestiva del Piano¹⁹ ma anche (e questo è l'aspetto più critico in sede di difesa) di aver svolto i compiti di verifica dell'efficace attuazione, osservanza e aggiornamento, in caso di necessità, del Piano stesso. Tra le verifiche la più critica è senz'altro, per quanto già osservato, quella dell'attivazione di effettive procedure di rotazione degli incarichi nelle aree a rischio corruzione. È un'ipotesi di presunzione di responsabilità superabile dal soggetto ad essa sottoposto solo fornendo le prove di aver adempiuto i suoi doveri d'ufficio nei termini previsti. Si assiste, con un pragmatismo che ribalta i classici canoni di imputabilità e di colpa, all'inversione dell'onere della prova per poter beneficiare dell'esclusione della colpevolezza. Laddove gli Enti si accontentino di adottare Piani anticorruzione fotocopia, destinati a restare lettera morta e a fare bella figura nei propri siti web, senza mettere ma-

¹⁹Entro il 31/01/2014 o comunque prima della commissione del fatto

no ai peccati originali di trasparenza e di non razionale organizzazione, il Responsabile anticorruzione è destinato all'ingrato ruolo di capro espiatorio²⁰. È quindi suo interesse mettere tutti, dirigenti, collaboratori e amministratori, di fronte alle proprie responsabilità, esigendo con serena fermezza che ciascuno faccia la propria parte senza nascondere la testa sotto la sabbia.

Responsabilità erariale per danno all'immagine²¹

Nel tempo si è verificato, man mano che la P.A. si è evoluta da un'amministrazione accentrata e fortemente gerarchizzata ad un'amministrazione policentrica e multiforme, un progressivo adeguamento dei profili di responsabilità per danno erariale. La responsabilità era inizialmente eminentemente "contabile" (per maneggio di denaro pubblico), poi si è man mano valorizzata la responsabilità nascente da violazioni degli obblighi derivanti dal rapporto di servizio, quindi si è dilatato il concetto di rapporto di servizio fino a comprendere qualsivoglia "rapporto di appartenenza lato sensu" ad una data pubblica amministrazione (Corte dei Conti, SS.RR., 21 febbraio 1972, n. 128). Infine si sono introdotte nuove fattispecie di danno conducendo, appunto, alla configurazione della responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione, tanto da mettere in discussione lo stesso concetto di "danno erariale", da alcuni interpreti oggi nominato come "danno pubblico" o "danno alla comunità".²² In ragione dell'evoluzione dei profili di responsabilità si è, quindi, passati dalla valutazione della mera

²⁰ Levitico, versetti 20-22: "Aronne farà accostare il capro vivo e stendendo le mani sopra la testa di esso, confesserà sopra di lui tutte le colpe e tutti i falli e tutti i peccati degli Israeliti, e fattili passare sulla testa del capro, lo manderà via nel deserto.... Così il capro si porterà addosso tutte le colpe loro....".

²¹ La legge anticorruzione è stata l'occasione per integrare la legge 20 del 1994 concernente Disposizioni in materia di giudizi e controllo della Corte dei conti con l'inserimento degli articoli 1-sexies e 1-septies recanti la disciplina sulle modalità di determinazione dell'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione e sulle garanzie patrimoniali cautelari

²² P. Maddalena, http://www.lexitalia.it/articoli/maddalena_sistemazione.htm: "Si deve, dunque, ritenere che la limitazione della responsabilità amministrativa ai danni patrimoniali, detti anche danni erariali (la legge non parla di danni erariali, ma solo di danni allo Stato), è frutto di posizioni superate che non hanno più riscontro nell'attuale realtà giuridica, e che oggetto dell'azione di responsabilità amministrativa sono, non soltanto i beni patrimoniali dell'ente pubblico, ma anche il prestigio dell'Amministrazione (nella cui lesione si concreta il danno all'immagine) e soprattutto i beni della collettività (in quanto oggi deve intendersi per Stato lo Stato comunità, e lo Stato persona è soltanto ente esponenziale della collettività)".

perdita finanziaria o patrimoniale in senso stretto, alla più ampia tutela degli interessi pubblici generali. Ne è un chiaro esempio il danno ambientale, oggi pacificamente risarcibile – a prescindere dalla dimostrata perdita finanziaria e contabile nel bilancio dell'ente pubblico – come danno patrimoniale cagionato all'ambiente, inteso come bene immobile immateriale unitario, condizionante la qualità della vita della collettività di riferimento. Alla fine di tale percorso è oggi pacifica la risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione. Se, infatti, si considera il danno erariale come il rimedio alla diminuzione o alla mancata valorizzazione delle utilità di cui fruisce la collettività, ecco che l'immagine della pubblica amministrazione diviene un bene da tutelare, quando essa sia compromessa da condotte infedeli dei pubblici funzionari o degli amministratori. Le condotte illecite tenute da tali soggetti minano gravemente la fiducia degli amministrati, ingenerando nella pubblica opinione il convincimento che si tratti del "normale" modo di agire della pubblica amministrazione²³. È intuitivo che la lesione provocata da tali eventi sia effettiva e rilevante specie quando il clamore sia amplificato dai media, ma non immediata né semplice sembra la determinazione della qualità e quantità del danno risarcibile. Per ovviare al problema la Legge 190/2012 quantifica a priori il danno all'immagine minimo da risarcire dal Responsabile anticorruzione quantificandolo, sino a prova contraria come segue:

"1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale".

²³ "La lesione all'immagine è un effetto diretto e immediato dell'accertamento dell'abuso della pubblica funzione" e determina "secondo comune esperienza, un deterioramento del rapporto di fiducia tra la cittadinanza e l'istituzione pubblica, la quale viene percepita come entità non affidabile, talvolta neanche nemica, finita nelle mani di soggetti dediti a perseguire soltanto illeciti interessi particolari" (Corte dei conti, sez. II, 26 gennaio 2004, n. 27).

2 INTEGRA-PA: l'approccio operativo per la garanzia dell'integrità e trasparenza dei comportamenti nella pubblica amministrazione

In questo capitolo viene illustrato e analizzato l'approccio INTEGRA-PA, sviluppato da SistemaSusio a supporto di quelle Amministrazioni che non solo – come richiesto dalla legge 190/2012 e ribadito dal Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito anche P.N.A.) – intendono organizzarsi in modo da minimizzare i rischi di integrità dei comportamenti nel proprio operato, ma che nel contempo ritengono utile sfruttare tale opportunità per rendere i propri processi più trasparenti.

2.1 INTEGRA-PA: l'approccio operativo per un'Amministrazione integra

L'approccio INTEGRA-PA permette agli Enti di poter adempiere alle prescrizioni e agli obblighi normativi in tema di prevenzione della corruzione, ma sarebbe riduttivo considerarlo solo legato a questa finalità, in quanto consente di analizzare l'organizzazione sotto i profili dell'integrità e della trasparenza, mettendo in evidenza i margini di miglioramento e permettendo di impostare una vera e propria strategia in tal senso -includendo anche l'aspetto della "cultura dell'integrità", leva essenziale per il raggiungimento degli obiettivi ultimi della normativa.

Infatti, se da un lato la legge 190/2012 (art 1 comma 16) e il successivo allegato 1 del P.N.A. individuano i procedimenti (Autorizzazioni o concessioni; Scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari - nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; Concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera) per i quali è vincolante garantire la trasparenza dell'attività amministrativa, il non inserimento –all'interno del proprio Piano comunale- degli altri procedimenti e in generale di attività che non costituiscono procedimento in senso stretto, oltre ad esse-

re fortemente consigliata, non esime il Responsabile della Prevenzione della Corruzione dalle responsabilità conseguenti e previste nello stesso art 1 comma 12 della legge 190/2012. Prendendo spunto da tale considerazione, appare più chiaro come INTEGRA-PA si scosti dal mero adempimento normativo, in quanto non parte dai procedimenti indicati dalla normativa bensì –pur dando ovvia visibilità e priorità a questi ultimi- dalla disamina di tutti i processi "potenzialmente critici" all'interno dell'Amministrazione, guidando all'esclusione motivata di quelli che non sono ritenuti tali in relazione a specifiche valutazioni di chi conosce l'organizzazione.

Da un punto di vista metodologico, INTEGRA-PA si rifà a due approcci ben noti nell'analisi organizzativa, considerati di eccellenza e efficacemente sperimentati da numerose organizzazioni:

- l'approccio dei sistemi normati;
- l'approccio mutuato dal D.Lgs 231/2001.

L'approccio dei sistemi normati (soprattutto le norme della famiglia ISO UNI EN 9000, inerente la certificazione di qualità dei processi) si fonda sul principio di documentabilità e misurabilità delle attività svolte, per cui, in ogni processo, le operazioni e le azioni devono essere verificabili, in modo che sia sempre attestata la responsabilità della progettazione, della validazione, dell'autorizzazione, dell'effettuazione delle attività; e sul principio di documentabilità dei controlli, per cui ogni attività di supervisione o controllo deve essere documentata e firmata da chi ne ha la responsabilità. In coerenza con tali principi, discende la necessità di formalizzare procedure, check-list, criteri, indicatori di qualità e altri strumenti gestionali in grado di garantire omogeneità, oltre che trasparenza e equità; rifarsi al modello metodologico dei sistemi normati permette di attivare alcuni accorgimenti organizzativi molto utili in termini di trasparenza e integrità, quali ad esempio:

- la turnazione tra gli operatori che svolgono le attività più a "rischio" (quali ad esempio controlli, istruttorie di autorizzazioni o permessi, ecc.), in quanto le procedure rendono palesi i compiti, facilitano l'inserimento di operatori meno esperti e garantiscono che vengano realizzate le attività previste, mettendo in condivisione il patrimonio conoscitivo dei più esperti;
- la garanzia dell'omogeneità e la memoria storica ("evidenze") delle valutazioni effettuate, grazie alla creazione di strumenti

operativi (check-list, modelli interni per verbali di sopralluoghi, ecc.) in grado di supportare gli operatori nello svolgimento delle loro attività.

Il D.Lgs 231/2001 (*“Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”*), non applicabile nell’ambito pubblico, prevede che l’organizzazione non sia responsabile per i reati commessi (anche nel suo interesse o a suo vantaggio) se prova che l’organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi, se il compito di vigilare sul funzionamento e l’osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell’ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo, se le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione e se non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell’organismo. Lo stesso decreto legislativo indica come i modelli di organizzazione e di gestione devono individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati e prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l’attuazione delle decisioni dell’ente in relazione ai reati da prevenire.

L’approccio mutuato dal D.Lgs 231/2001 porta a prevedere accorgimenti organizzativi quali ad esempio:

- la distinzione tra ruoli operativi e di controllo o validazione, evitando che all’interno dell’organizzazione la stessa persona possa gestire per intero tutte le attività di un procedimento soggetto a rischi in termini di trasparenza o integrità, soprattutto se le attività non sono “routinarie” ma prevedono valutazioni o scelte “discrezionali”;
- l’attenzione ad evitare la creazione di operatori “iper-specializzati”, favorendo nei limiti del possibile e in relazione alle dimensioni dell’organizzazione, i cambi di mansioni e di responsabilità nel tempo e puntando sulla polifunzionalità del personale –elemento questo che garantisce una maggiore fungibilità e sostituibilità degli operatori e minimizza il costituirsi di “centri di potere” autoreferenziali;
- il ricorso, ove l’attività di controllo o di verifica non può essere effettuata nella totalità di casi, a sistemi statistici predefiniti (es.,

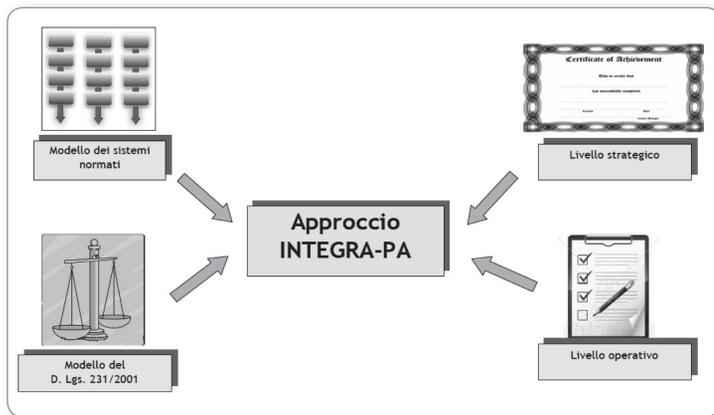
piani di campionamento), in modo da poter successivamente motivare la selezione di una situazione a scapito di altre; l’assenza di sistemi oggettivi e legati alla casualità in queste situazioni può essere facilmente assimilata ad un eccesso di discrezionalità;

- l’utilizzo di principi tipici di risk management (gestione del rischio) nella valutazione della priorità dei rischi, sulla base di due variabili: la probabilità che un rischio si manifesti e l’impatto dell’eventuale manifestazione; tanto più è probabile l’accadimento e grave l’impatto di un rischio, tanto più è necessario mettere sotto controllo le situazioni in cui il rischio può manifestarsi.

Un altro aspetto che caratterizza l’approccio INTEGRA-PA è la sua capacità di incidere in modo sistemico sull’intera organizzazione; infatti, uno dei pericoli più comuni, in ambito di sistemi di garanzia dell’integrità e trasparenza dei comportamenti, è quello di focalizzarsi sugli aspetti “alti” del problema, limitandosi a identificare i rischi e a definire e condividere impegni per evitare che tali situazioni si verifichino. È invece opportuno che, come per tutti i processi di cambiamento “duraturi”, si affronti nel contempo sia il livello “direzionale-strategico” che il livello “operativo-gestionale”, affrontando le situazioni in cui tali rischi tipicamente si annidano. Se infatti è essenziale il coinvolgimento e la condivisione da parte del vertice dell’Ente, è soltanto agendo sui processi – attraverso la progettazione, la stesura e l’adozione di strumenti operativi (procedure, check-list, piani di campionamento, ecc.) – che si può eliminare o almeno mitigare il rischio che l’integrità o la trasparenza vengano meno a causa di comportamenti o scelte del personale. Tutti gli strumenti messi in atto devono essere sperimentati, validati ma successivamente resi cogenti, esattamente come le procedure a garanzia della sicurezza o della qualità dei processi.

Un approccio che enfatizzi il solo livello “direzionale-strategico” potrebbe portare a una utile condivisione dei principi ma nel contempo inciderebbe poco sull’effettivo rischio che siano commesse in futuro azioni lesive dell’integrità o della trasparenza. Viceversa, un approccio che enfatizzi il solo livello “operativo-gestionale” porterebbe probabilmente a benefici localizzati ma senza che la “messa a sistema” di tali approcci effettivamente possa caratterizzare l’Amministrazione nel suo insieme e la sua immagine verso la Comunità.

La seguente figura sintetizza i modelli di riferimento e l'ambito in cui si applica INTEGRA-PA.



I modelli di riferimento e il campo di applicazione dell'approccio INTEGRA-PA

2.2 L'identificazione dei rischi e dei processi critici

Da un punto di vista operativo, il primo passo consiste nella identificazione dei processi ulteriori –rispetto a quelli che costituiscono il contenuto minimale indicato dalla normativa- che, in relazione alla loro criticità, faranno parte del Piano. Tale valutazione presuppone due considerazioni:

- la necessità di operare per priorità, in quanto la messa in atto di azioni su tutti i processi dell'Ente porterebbe a una dispersione delle energie poco funzionale alla efficacia del Piano – teniamo presente che i processi di un Ente di medie dimensioni sono qualche centinaio!;
- la definizione di un concetto univoco di “criticità” – e su questo ci viene incontro la metodologia del risk management (o “gestione del rischio”).

Si può infatti considerare il concetto di “rischio” (definito dal P.N.A. come “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”) come legato a due variabili tra loro indipendenti: la probabilità che l'evento rischioso accada (cioè quanto è probabile che il rischio si manifesti

INTEGRA-PA: l'approccio operativo per la garanzia dell'integrità e trasparenza dei comportamenti nella pubblica amministrazione

effettivamente) e la significatività o importanza dell'impatto in caso di accadimento (cioè quanto si reputa grave il manifestarsi del rischio sull'organizzazione e sulla sua immagine in termini di integrità), distinguendo tra ricadute finanziarie e penali; si intende “critico” – e quindi prioritaria la necessità di agire su di esso- il rischio che può accadere con elevata probabilità e che, quando si manifesta, ha un impatto significativo sull'organizzazione. Il prodotto delle due variabili, definito “indice di rischio”, può quindi essere considerato come la sintesi del grado di criticità di un processo.

Partendo da tali considerazioni, il percorso operativo di INTEGRA-PA prevede le seguenti fasi:

- stesura, per la propria organizzazione, della mappa dei processi, cioè l'insieme dei processi gestiti, facendo attenzione a non tralasciare quelli appartenenti al nucleo minimale individuato dalla normativa e quelli che appaiono come più “sensibili” in ambito di trasparenza, in quanto caratterizzati dalla presenza di valutazioni delegate a chi opera sul processo, da un livello di autonomia decisionale o da altri elementi significativi;
- individuazione, per ognuno dei processi presenti nella mappa, dei rischi prevedibili, in quanto già verificati, già considerati o semplicemente in quanto connotati con la tipologia del processo stesso; qualora per un determinato processo non si possa identificare alcun tipo di rischio prevedibile in termini di integrità e trasparenza, è probabile che tale processo non sia soggetto a rischi significativi e che pertanto, rifacendosi al citato principio della priorità di intervento, sia opportuno non approfondire ulteriormente l'analisi; l'allegato 3 del P.N.A. può senz'altro essere una utile base per la disamina dei rischi prevedibili;
- pesatura del rischio (distinguendo le due variabili “probabilità di accadimento dell'evento rischioso” e “significatività dell'impatto”) connesso ai processi contenuti nella mappa, in modo da graduare i processi stessi a seconda dell'indice di rischio –e quindi del loro livello di criticità; operativamente, l'analisi viene effettuata dai Responsabili degli ambiti in oggetto, in quanto conoscitori della propria realtà, delle relative modalità operative e dei sistemi di controllo e quindi, tecnicamente, anche “titolari del rischio”, cioè persone con la responsabilità e l'autorità per gestire il rischio individuato.

L'insieme di tutti i rischi individuati prende il nome di “mappa dei rischi” e rappresenta l'insieme di tutti gli eventi che possono accadere e avere un incidenza –negativa nel nostro caso- sul processo in termini di integrità. La identificazione e quantificazione dei rischi rappresenta solo l'inizio del processo di gestione del rischio, che consiste anche nel dare una risposta attraverso una strategia finalizzata a controllarli. La mappa dei rischi sarà tanto più completa quanto più lo sarà l'analisi che ne è alla base, ma anche in questo caso è opportuno agire:

- per priorità, non indicando i rischi “puramente teorici”, che appesantirebbero semplicemente la mappa, pur tenendo presente che essendo l'imprevedibilità una delle caratteristiche intrinseche dei rischi, la mappatura completa è una utopia, in quanto il rischio non previsto può sempre manifestarsi;
- per analogia, denominando con lo stesso nome i rischi simili che possono accadere in processi simili per strutturazione o modalità attuative, anche al fine di ottimizzare le risposte organizzative finalizzate a ridurre i rischi stessi e il loro impatto.

È evidente come, su alcune delle valutazioni succitate, possa avere un notevole peso la soggettività di chi le effettua, anche a parità di rischi rilevati; proprio a tal fine, pur nella consapevolezza che solo chi conosce a fondo la propria organizzazione può correttamente ponderare la variabile della probabilità di accadimento di un determinato rischio, INTEGRA-PA ha al proprio interno una banca dati dell'indice di rischio che emerge dalle valutazioni fornite da altri Enti in merito ad un determinato processo, in modo da poter mettere in evidenza eventuali situazioni di potenziale sovra o sottostima dei rischi.

In merito alle modalità con cui effettuare la pesatura del rischio attraverso le due variabili “probabilità di accadimento” e “significatività (o importanza) dell'impatto”, esistono in letteratura numerose metodologie, tutte efficaci e rigorose; indubbiamente molto utile è la tabella riportata nell'allegato 5 del P.N.A., che valuta il valore numerico delle due variabili attraverso una serie di domande con risposte in una scala da 1 a 5; analoga è la modalità utilizzata all'interno di INTEGRA-PA, con l'unica differenza di prevedere il ricorso all'utilizzo di una scala numerica basata su tre valori (Alto=3, Medio=2, Basso=1) per entrambe le variabili, così che

l'“indice di rischio” (che è il prodotto dei due valori numerici) assumerà valori compresi tra 1 (minima criticità del rischio) e 9 (massima criticità del rischio); convenzionalmente, si considerano prioritari tutti i processi con indice di rischio maggiore o uguale a 6, mediamente critici i processi con indice di rischio compreso tra 3 e 4 inclusi e poco critici (e quindi passibili di eliminazione dal Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione) i processi con indice di rischio inferiore a 3 – ad eccezione ovviamente di quelli individuati come “contenuto minimale” obbligatorio del Piano.

Si riporta di seguito un esempio di applicazione ad un Comune dell'approccio INTEGRA-PA con individuazione e pesatura dei rischi in relazione a tre processi.

Processo	Rischi prevedibili	Pesatura probabilità di accadimento del rischio (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Pesatura impatto del rischio (1=basso, 2=medio, 3=alto)	Indice di rischio: probabilità x impatto
Gestione degli abusi edilizi	Discrezionalità nell'intervenire Disomogeneità dei comportamenti Non rispetto delle scadenze temporali	2	3	6
Gestione di segnalazioni e reclami	Discrezionalità nella gestione	1	2	2
Alienazione di beni mobili e di diritti	Disomogeneità delle valutazioni Scarsa trasparenza/poca pubblicità dell'opportunità	3	2	6

L'individuazione e la pesatura dei rischi (esempio di applicazione ad un Comune)

2.3 Come progettare le azioni più efficaci per minimizzare i rischi

La successiva fase di analisi, che riempie di contenuto il termine “risk management” e rende attuativo il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, è legata alla progettazione delle azioni e dei sistemi di controllo che si possono mettere in campo per prevenire o – se già manifestatisi – mitigare i rischi individuati nelle precedenti fasi del percorso.

Per ognuno dei processi della mappa identificato come “critico” in relazione al proprio indice di rischio, pertanto, devono essere progettate misure (azioni o sistemi di controllo) finalizzate a prevenire i rischi individuati e per le quali deve essere garantita la documen-

tabilità dell'attività svolta; in alcuni casi le misure previste possono essere obbligatorie – se la loro applicazione discende da prescrizioni normative, ma in altri casi si può trattare di accorgimenti organizzativi o procedurali non dettati dalla legge.

La completezza del Piano e la sua copertura rispetto ai rischi identificati si ha solo se viene formalizzata almeno una misura per ogni rischio stimato come prevedibile e non per ogni processo, in quanto lo stesso processo può essere caratterizzato da più rischi, di natura diversa e che quindi necessitano di azioni preventive diverse. L'azione che può essere progettata, ad esempio, per minimizzare il rischio di “disomogeneità delle valutazioni” in ambito di verifica della completezza di una istanza di concessione non può infatti essere la stessa che minimizza il rischio di “Assenza di criteri di campionamento” nei controlli da effettuare, pur appartenente allo stesso processo!

Per tutte le azioni e i sistemi di controllo previsti e non già in essere all'interno dell'organizzazione, è opportuno che siano definiti tutti quegli elementi utili a garantire -in logica di project management- la successiva realizzabilità delle attività; verificando la coerenza con quanto già in uso all'interno dell'organizzazione per la codifica dei progetti, oltre a evidenziare quali sono le misure obbligatorie in quanto legate a prescrizioni normative, devono essere definiti:

- i tempi nei quali si stima possibile realizzare tale misura;
- le responsabilità attuative per la sua realizzazione e messa a regime;
- la presenza di eventuali risorse finanziarie necessarie.

Con riferimento all'aspetto temporale, pur essendo assolutamente legittimo indicare liberamente la scadenza di ogni azione, si consiglia di tenere conto del fatto che il Piano è per sua natura triennale e che quindi non è opportuno pianificare tutte le azioni con un orizzonte temporale troppo ristretto, quanto piuttosto spalmarle nel triennio, possibilmente utilizzando come “bussola” l'obbligatorietà della misura e l'indice di rischio del processo, in modo che si verifichi che le misure cogenti per norma siano attuate e che i processi più critici siano messi sotto controllo prima di quelli meno critici. Inoltre, se la legge impone un formale aggiornamento annuale (adozione del Piano entro il 31 gennaio di ogni anno – art. 1, comma 8 della L. 190/2012) e sia auspicabile un aggiornamento almeno semestrale

del Piano stesso, potrebbe rendere più agevole il monitoraggio delle azioni definire scadenze temporali coincidenti con la fine del primo o del secondo semestre dell'anno. L'individuazione delle responsabilità attuative è fortemente dipendente dalla dimensione dell'organizzazione e dal modo con cui questa è articolata al proprio interno; in termini generali, comunque, è da evitare l'eccessivo accentramento dei compiti attuativi in capo alle funzioni apicali, anche in relazione all'importanza che la legge stessa assegna al coinvolgimento e alla sensibilizzazione del personale dell'Ente; sono auspicabili quindi, nei limiti del possibile, il ricorso a delega e a responsabilizzazione dei livelli intermedi, almeno come destinatari delle azioni che incidono direttamente sull'operatività. Per quanto concerne infine l'aspetto finanziario, occorre prestare attenzione, qualora siano previsti costi, che vi sia la adeguata coerenza con le disponibilità previste nei relativi strumenti di pianificazione finanziaria; si evidenzia comunque come siano gli aspetti organizzativi quelli su cui si incide maggiormente in un Piano di questo tipo e i costi delle misure previste sono in genere più legati all'impegno di tempo, più che ad acquisti di beni o alla necessità di supporto esterno. In tutti i casi, è necessario tener presente in questa fase come l'elemento essenziale di tale programmazione sia la fattibilità delle azioni previste, in termini di “capacità tecniche”, di “tempo a disposizione” e di “disponibilità finanziaria”; come ben sanno gli esperti di project management, ove non si avesse la disponibilità delle risorse necessarie, è possibile prevedere una dilatazione dei tempi di realizzazione delle azioni o uno spostamento dell'avvio, onde evitare la certezza del non raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Come ben evidenziato nell'allegato I del P.N.A., possono essere inserite all'interno del Piano misure preventive di carattere trasversale, cioè comuni a più rischi e a più azioni, quali ad esempio la trasparenza, l'informatizzazione dei processi o il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali, in molti casi obbligatorie. Oltre a prevedere la messa in campo di nuove misure preventive, anche le azioni, gli strumenti e i sistemi di controlli interni eventualmente già presenti o in uso devono essere inseriti all'interno del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, se efficaci e in linea con i principi della norma; tale eventualità – generalmente verificata in ogni Ente – è da considerare un elemento positivo dell'approccio, in quanto valorizza quanto

già sviluppato in autonomia e, spesso, con le stesse finalità, motivando gli artefici. Così come la redazione del Piano può essere l'opportunità per formalizzare – e rendere pertanto “regola” – una prassi o un modus operandi presente ma non ancora completamente diffuso all'interno dell'Ente, motivando il passaggio con l'esigenza che solo in tal modo è possibile fornire l'evidenza richiesta dalla normativa.

INTEGRA-PA, conseguentemente all'implementazione del modello in numerose realtà, permette un confronto con una banca dati contenente un portfolio di possibili azioni, molte delle quali legate a realtà considerate come “best practice” nell'ambito dei sistemi di controllo interno, in quanto certificate secondo la normativa ISO 9001 o perché da anni hanno attivato percorsi tesi alla trasparenza del proprio operato; nel confronto con la banca dati vale ovviamente il concetto di priorità, in quanto tra le numerose attività presenti è spesso opportuno selezionarne solo alcune, pena il rischio di venir meno al principio della fattibilità.

La presenza di numerose azioni preventive all'interno della banca dati ha solo lo scopo di non impegnare tempo “scoprendo l'acqua calda”, ma ovviamente è sempre possibile prevedere azioni nuove o variare quelle presenti.

Si riporta di seguito un estratto della banca dati delle misure preventive di INTEGRA-PA per un processo dell'Edilizia Privata e un esempio di articolazione di azioni preventive con evidenza degli elementi utili a monitorarne l'efficacia.

Ambito	Processo	Rischi prevedibili	Azioni possibili
Edilizia Privata	Gestione degli atti abilitativi	Disomogeneità delle valutazioni	<p>Rischio "Disomogeneità delle valutazioni" Esplicitazione della documentazione necessaria per l'attivazione delle pratiche e delle richieste di integrazione, per tipologia di procedimento Codificazione dei criteri di controlli sulle dichiarazioni Verifica della conclusione di tutte le pendenze autorizzatorie relative all'immobile Compilazione di check list puntuale per istruttoria Pubblicazione di FAQ o pareri interpretativi da parte della commissione edilizia Previsione di pluralità di firme sull'istruttoria</p>
		Non rispetto delle scadenze temporali	<p>Rischio "Non rispetto delle scadenze temporali" Pubblicazione del calendario sedute commissione Definizione di tempi minimi per la presentazione o integrazione delle pratiche Procedura formalizzata e informatizzata che garantisca la tracciabilità delle istanze e tiene conto dell'ordine cronologico di arrivo salvo motivate eccezioni Monitoraggio periodico dei tempi di evasione istanze, per tipologia di procedimento</p>

Estratto della banca dati delle misure preventive di INTEGRA-PA

Processo	Rischio	Azioni possibili	Indicatore di efficacia	Tempistica di attuazione	Responsabile dell'attuazione dell'azione	Eventuali oneri finanziari	Note
Gestione degli abusi edilizi	Discrezionalità nell'intervenire	Procedura formalizzata a livello di Ente per la gestione delle segnalazioni esterne o di uffici interni ed effettuazione dei relativi controlli per i provvedimenti conseguenti	Realizzazione attività	Entro dicembre 2014	Dirigente Area Tecnica	---	
		Formalizzazione di criteri per la verifica di ufficio	Realizzazione attività	Entro giugno 2014	Responsabile Edilizia Privata	---	
	Non rispetto delle scadenze temporali	Monitoraggio periodico dei tempi di realizzazione dei controlli	Monitoraggio trimestrale	Entro giugno 2014	Responsabile Edilizia Privata	---	
		Differenziazione delle modalità di intervento a seconda della gravità potenziale dell'abuso (urgenza)	Realizzazione attività	Entro giugno 2015	Dirigente Area Tecnica	---	

Esempio di articolazione di azioni preventive secondo l'approccio INTEGRA-PA, con evidenza degli elementi utili a monitorarne l'efficacia

La messa in evidenza delle azioni preventive e dei sistemi di controllo rappresenta in un certo senso il cuore del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ma non soddisfa tutte le esigenze che la noma attribuisce a quest'ultimo documento; è infatti necessario che in parallelo – e in funzione di quanto viene esplicitato all'interno delle azioni – l'Ente definisca anche alcuni aspetti di carattere organizzativo generale, in coerenza con quanto previsto dalla L. 190/2012 e con la propria dimensione organizzativa.

Tali aspetti – ben schematizzati anche nel P.N.A. – concernono tematiche di centrale importanza per la garanzia della efficace prevenzione del fenomeno corruttivo, quali:

- i codici di comportamento (esplicitando l'adozione delle integrazioni al codice di comportamento dei dipendenti pubblici, i meccanismi di denuncia delle violazioni ad esso e l'ufficio competente a emanare pareri sulla sua applicazione);
- i criteri di rotazione del personale che si intendono prevedere;
- le disposizioni relative al ricorso all'arbitrato con modalità che ne assicurino la pubblicità e la rotazione;
- le modalità con cui sono disciplinati incarichi e attività non consentite ai pubblici dipendenti;
- le direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, con la definizione delle cause ostative al conferimento e la verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità;
- la verifica del rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto;
- i controlli su precedenti penali ai fini dell'attribuzione degli incarichi e dell'assegnazione ad uffici;

- le misure per la tutela del *whistleblower* (termine inglese per indicare il dipendente pubblico che segnala illeciti);
- la predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti;
- il sistema di monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dal regolamento, per la conclusione dei procedimenti;
- il sistema di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con essa stipulano contratti, evidenziando eventuali ulteriori iniziative nell'ambito dei contratti pubblici
- le iniziative previste nell'ambito delle attività ispettive e in generale nell'organizzazione del sistema di monitoraggio sull'attuazione del Piano, con individuazione dei referenti, dei tempi e delle modalità di informativa.

Tali elementi, oltre ad essere considerati come “nucleo minimo” di dati e informazioni che costituiscono il Piano, devono essere periodicamente trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica in formato elaborabile per le opportune analisi; molti di questi aspetti concernono in realtà adempimenti che attraverso il Piano vengono messi “a sistema” in modo più organico.

Particolare attenzione merita invece l'aspetto inerente i criteri di rotazione del personale dirigenziale e con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili del procedimento) operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione; appare infatti evidente come tale misura – di indiscutibile utilità – presenti tuttavia almeno due elementi di possibile criticità nella sua applicazione:

- la difficile realizzabilità in realtà di piccola o medio-piccola dimensione, in quanto spesso non sono presenti all'interno dell'organizzazione professionalità in grado di “ruotare” mantenendo i requisiti professionali e/o di legge per ricoprire il ruolo;
- il rischio – nelle realtà di tutte le dimensioni – che la rotazione mini in qualche modo la continuità dell'azione amministrativa e di riflesso la qualità della prestazione resa dall'organizzazione, in quanto si perderebbe quel patrimonio conoscitivo tipico di chi ricopre da tempo un determinato ruolo.

Sebbene il P.N.A. stesso permetta all'Ente di esplicitare le motivazioni che possono legittimamente impedire l'attuazione di tale principio, si ritiene altresì opportuno evidenziare come tale aspetto possa in realtà essere uno stimolo a modificare situazioni in essere, soprattutto nei casi in cui vi sia il settore di una eccessiva

autoreferenzialità di qualche responsabile, che può essere il fertile humus per rischi ben più impattanti; pur necessitando di tempi spesso non brevissimi, un accorgimento organizzativo meno “incisivo” della rotazione come ad esempio la polifunzionalità (cioè fare in modo che più persone siano in grado di svolgere le stesse mansioni, in modo da poter essere periodicamente alternate) appare un significativo passo nella direzione indicata dal P.N.A.; anche nelle realtà più piccole, l'evoluzione istituzionale in atto verso forme di associazione e di fusione di Enti di piccole dimensioni, dovrebbe a regime permettere di alternare più operatori nei ruoli più a “rischio”.

Si segnala infine a tal proposito un recente pronunciamento del TAR Marche, 23 maggio 2013, n. 370, il quale afferma senza mezzi termini che l'applicazione pratica del principio di rotazione non può consentire al Sindaco di destinare dirigenti in possesso di specifiche abilitazioni professionali a dirigere settori in cui tali professionalità non possono emergere in alcun modo e, per converso, porre a capo dei settori tecnici dirigenti in possesso di lauree afferenti le discipline umanistiche. In questo senso, afferma, si realizza un evidente depauperamento delle risorse umane di cui l'ente dispone.

2.4 Il collegamento con gli altri strumenti di programmazione dell'Ente

Come sempre accade quando viene introdotto un nuovo strumento di programmazione all'interno dell'Ente, uno dei rischi da evitare è senz'altro quello di non creare – ove possibile e opportuno – la sinergia con gli altri strumenti, con il rischio di penalizzare sia l'efficacia che l'efficienza del sistema nel suo complesso.

Gli ambiti in cui tale sinergia deve essere garantita sono essenzialmente tre:

- il primo ambito è quello del Piano delle Performance – e più in generale del ciclo della performance – tra i cui obiettivi devono essere inserite le attività svolte in ambito di predisposizione, implementazione e attuazione del P.T.P.C. e delle relative azioni, misurando l'effettivo grado di attuazione e il rispetto delle fasi e dei tempi previsti; in particolare, la performance individuale del responsabile della prevenzione della corruzione deve tener conto di

quanto realizzato in relazione agli obiettivi connessi alla specifica funzione affidata in tale delicato ambito;

- il secondo ambito è quello del Programma Triennale di Trasparenza e Integrità, strumento di programmazione autonomo ma che rappresenta di norma sezione del P.T.P.C. (art. 10 del d.lgs. n. 33) e i cui due Responsabili di norma coincidono (o è comunque garantito uno stretto coordinamento tra i due soggetti); la sinergia tra i due ambiti è molto stretta anche dal punto di vista dei contenuti, in quanto la trasparenza è considerata dallo stesso P.N.A. una “misura di carattere trasversale” ai fini della prevenzione della corruzione e in tal modo permea l'intero documento;
- il terzo ambito è quello della programmazione degli obiettivi (Piano Esecutivo di Gestione, ecc.) e finanziaria, rispetto ai quale è da tenere presente la coerenza degli obiettivi presenti nel P.T.P.C. e delle eventuali risorse finanziarie necessarie per il loro raggiungimento.

2.5 Il ruolo fondamentale della formazione

Il ruolo della formazione all'interno del processo di prevenzione della corruzione è fondamentale, sia per garantire l'efficace attuazione di quanto incluso nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che per diffondere all'interno dell'organizzazione la cultura delle regole e dell'integrità, in linea con il terzo obiettivo della strategia nazionale (“Creare un contesto sfavorevole alla corruzione”).

Lo stesso P.N.A. definisce che gli interventi formativi siano strutturati in un livello generale – rivolto a tutti i dipendenti – rispetto all'impegno dell'Ente e alle tematiche dell'etica e della legalità e un livello specifico – rivolto al responsabile della prevenzione, ai referenti e a chi ricopre posizioni considerate “a rischio” – che preveda anche le azioni e gli strumenti utilizzati per la prevenzione, in relazione al proprio ruolo. Particolarmente interessante appare anche l'auspicio che nei percorsi formativi sia valorizzato ove possibile il contributo, come docenti, degli operatori interni all'amministrazione. Sul tema della formazione, infine la considerazione prioritaria che viene data dal P.N.A. si evince dal numero e dalla tipologia di informazioni che devono contenuti all'interno del documento (presenza del collegamento tra formazione in tema di anticorruzione e

programma annuale della formazione, indicazione dei destinatari, dei contenuti, degli strumenti, della quantità di ore e dei soggetti che erogano formazione in tema di anticorruzione, ecc.) e dal nucleo minimo di indicatori sull'efficacia delle politiche di prevenzione previsti (Quantità di formazione in tema di anticorruzione erogata, tipologia dei contenuti offerti, articolazione dei destinatari della formazione e dei soggetti che hanno erogato la formazione in tema di anticorruzione).

INTEGRA-PA assegna un ruolo centrale all'aspetto formativo e già nella fase di stesura del Piano – almeno per quanto concerne le azioni e i sistemi di controllo preventivo – le attività di coinvolgimento previste, meglio specificate nel sottocapitolo successivo, rappresentano un momento di sensibilizzazione in itinere che rende senz'altro più agevole la successiva “presa d'atto” del documento definitivo. A tale attività deve ovviamente essere affiancato un momento formativo in fase conclusiva, finalizzata a condividere la ratio e le finalità del Piano, oltre che a garantire in modo formale – e fornendone evidenza – la consapevolezza dei suoi contenuti.

Coerentemente con un approccio che vede nella formazione “attiva” un aspetto centrale del benessere organizzativo, all'interno del percorso formativo possono essere previsti anche degli incontri di focalizzazione (o focus group) rivolti ai dipendenti, in cui affrontare tematiche in qualche modo legate ai valori etici, ai comportamenti più adeguati e agli eventuali vincoli rispetto alla loro attuazione.

2.6 Gli aspetti organizzativi per l'impostazione, lo sviluppo e la gestione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Se l'output principale previsto dalla normativa ai fini della prevenzione del fenomeno corruttivo è senz'altro l'adozione del P.T.P.C., è parimenti importante – anche ai fini della diffusione della cultura della legalità – la modalità con cui si arriva a tale output, cioè la descrizione del processo di adozione del Piano stesso; basti pensare, a tal proposito, quanto differente sarebbe l'impatto in un'organizzazione se, a parità di documento, il processo di stesura avesse previsto momenti di analisi interna e coinvolgimento del personale e di attori esterni (tipico approccio “bottom-up”), piuttosto che se fosse frutto di una pur attenta “personalizzazione” di

altro documento rilevato in rete o asetticamente confezionato da altri.

L'importanza di tale aspetto è tale che lo stesso P.N.A. richiede che siano contenute all'interno del Piano evidenze degli attori interni e esterni all'organizzazione che hanno partecipato alla predisposizione del documento, i relativi canali e gli strumenti di partecipazione e le iniziative di comunicazione dei contenuti del Piano.

L'approccio INTEGRA-PA assegna una grande importanza, come già esplicitato, al coinvolgimento e alla sensibilizzazione di tutta l'organizzazione su tali tematiche, in quanto solo in questo modo è possibile incidere sull'operatività ma soprattutto sui comportamenti.

Più specificatamente, dal versante interno dell'organizzazione, nel suo iter di stesura e approvazione l'approccio prevede fin dall'avvio il diretto coinvolgimento del Segretario Generale dell'Ente (in quanto individuato come Responsabile dalla normativa stessa) e, se possibile, del gruppo apicale (Dirigenti o Responsabili di Servizio), riunito in un Comitato di Coordinamento o Cabina di Regia, che diventi sede di confronto e di personalizzazione dell'approccio stesso e degli strumenti; come spesso accade, la partecipazione apparentemente "rallenta" i processi decisionali, ma un'accurata ed efficace attività di analisi può solo giovare alla qualità del processo nel suo insieme, permettendo successivamente una più rapida adozione e implementazione del P.T.P.C. e delle sue azioni; il ruolo che ci si aspetta da tale organo di Coordinamento è anche di essere fattore propulsivo per l'avvio a cascata del processo comunicativo all'interno dell'Ente.

Indipendentemente dalla diretta partecipazione (comunque auspicata) all'organo di coordinamento del percorso, devono comunque essere poste in capo ai Dirigenti e ai Funzionari – ognuno per le sue competenze – l'obbligo di collaborazione attiva e la corresponsabilità nella promozione ed adozione di tutte le misure atte a garantire l'integrità dei comportamenti individuali rispetto al personale loro assegnato. A tal fine è essenziale che siano previste fin dall'avvio del percorso modalità di coinvolgimento nell'analisi organizzativa e nell'individuazione delle criticità, nella mappatura dei rischi e nell'individuazione, la valutazione e la definizione degli indicatori di rischio, nella progettazione e formalizzazione delle azioni e degli

interventi necessari a prevenire la corruzione e i comportamenti non integri da parte dei collaboratori.

Attraverso il Segretario Generale o il Comitato di Coordinamento, è opportuno che sia informata e coinvolta nel processo anche la componente politica dell'Ente (Sindaco/Presidente e Giunta), per più di una ragione; se infatti sarà quest'ultima ad approvare il Piano, è altresì importante che tale strumento sia considerato e percepito come un'opportunità per fare chiarezza organizzativa e trasparenza e che tale percorso non veda mai la componente politica e quella amministrativa su posizioni – anche solo formalmente – contrapposte.

Nelle organizzazioni di maggiori dimensioni o più strutturate, è opportuno che il coinvolgimento del vertice sia accompagnato anche dalla formale individuazione di ruoli organizzativi "intermedi" (c.d. "referenti per la prevenzione") a supporto del Dirigenti e più in generale del Responsabile della prevenzione della corruzione, con il preciso obiettivo di raggiungere il maggior grado di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto; la selezione di tali figure (che potrebbero accorpate anche compiti inerenti i temi dei Controlli interni e della Trasparenza) deve portare alla creazione di un team di referenti che sappiano improntare la propria azione alla reciproca e sinergica integrazione, nel perseguimento dei comuni obiettivi di legalità, efficacia ed efficienza.

In taluni casi – soprattutto nelle organizzazioni di minori dimensioni – può essere opportuno prevedere forme di coinvolgimento diretto anche del personale più "operativo" (ad esempio specialisti di ambiti ben definiti) a supporto della pesatura dei rischi o della verifica di fattibilità di un'azione preventiva progettata, con i benefici di garantire una maggiore partecipazione e un ulteriore elemento di contestualizzazione; indipendentemente da tale attività, comunque, una volta approvato il Piano e le misure in esso contenute, l'eventuale non rispetto delle prescrizioni deve essere considerata come una violazione dei doveri di comportamento, da sanzionare disciplinarmente (art.8 del codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

Come espressamente previsto nell'allegato I del P.N.A, inoltre, è opportuno che siano portati a conoscenza delle misure contenute nel P.T.P.C. anche i collaboratori a qualsiasi titolo dell'Amministrazione.

zione, che oltre ad avere l'obbligo di osservarle (come già evidenziato nel capitolo I), devono segnalare eventuali situazioni di illecito che dovessero riscontrare.

Sul versante esterno dell'organizzazione, nell'iter di stesura e approvazione del Piano, l'approccio INTEGRA-PA prevede che vi sia l'impegno all'apertura di un tavolo di confronto con i portatori di interessi territoriali sui contenuti delle misure adottate nelle aree a maggior rischio di comportamenti non integri, per poter arricchire l'approccio con l'essenziale punto di vista dei fruitori dei servizi del Comune, e nel contempo rendere consapevoli gli interessati degli sforzi messi in campo dall'organizzazione per rafforzare e sostenere l'integrità e trasparenza dei comportamenti dei suoi operatori a tutti i livelli; confrontarsi con l'esterno porta necessariamente a "mettersi in gioco", rilevando opinioni e punti di vista a volte scomodi e nella consapevolezza che il contributo rilevato non può essere ignorato o sottovalutato, pena un evidente passo falso.

Strategica è anche la previsione di un piano di comunicazione mirato successivo all'adozione del P.T.P.C., per rendere consapevole la Comunità degli impegni presi e porsi come soggetto credibile, utilizzando in tal modo integrità e trasparenza – purché suffragate da elementi oggettivi – come fattori di sviluppo locale.

Per quanto concerne il monitoraggio, fermo restando quanto già citato riguardo alla tempistica, alle responsabilità attuative e alle eventuali risorse finanziarie necessarie, è essenziale che tale processo sia presidiato con particolare attenzione e in linea con le scadenze previste, in quanto solo in tal modo sarà possibile fare percepire all'organizzazione (e più in generale alla Comunità) che non si tratta di una enfasi temporanea sul tema ma di un impegno serio e duraturo.

All'interno di tale attività di monitoraggio, è da rimarcare come presumibilmente già dopo il primo anno molte delle azioni previste (almeno quelle legate ai rischi con indice più elevato) saranno attuate e quindi nell'aggiornamento annuale saranno modificate e inserite come monitoraggio o verifica dell'efficacia. Pur ritenendo fisiologico per tali motivi un alleggerimento nel tempo del Piano, appare però auspicabile che nel monitoraggio siano contemplate sia la verifica della completezza della mappa dei processi (anche in relazione a nuove competenze acquisite o cedute dall'organizza-

zione) che l'aggiornamento della pesatura dei rischi, anche in relazione all'esperienza acquisita.

Così come è auspicabile il coinvolgimento – interno ed esterno – in fase di predisposizione e adozione del Piano, parimenti importante appare anche in fase di periodico aggiornamento, per dimostrare quanto l'organizzazione sia – di fatto – integra nei suoi comportamenti; possono essere previsti, a tal fine, confronti con gli stakeholder inizialmente coinvolti nell'analisi e comunicazioni alla Cittadinanza, anche in una logica di sensibilizzazione finalizzata alla promozione della cultura della legalità.

3 Territori responsabili: esperienze in atto nella realizzazione dei piani di prevenzione della corruzione

Questo capitolo è dedicato a raccontare alcune delle esperienze in atto di applicazione della L. 190/2012 nell'ambito di amministrazioni pubbliche che hanno già realizzato il Piano di Prevenzione della Corruzione, secondo la metodologia illustrata nel presente volume.

Sono ad oggi, autunno 2013, oltre duecento i casi di applicazione a livello nazionale dell'approccio INTEGRA-PA sia tra enti di grande dimensione, come i comuni di Cesena, Trento e Verona ad esempio, sia tra enti di medie e piccole dimensioni.

Di seguito sono riportati, in alcuni box di sintesi, alcune delle esperienze più significative allo scopo di mostrare al lettore il percorso seguito anche con brevi interviste ai diretti protagonisti, i Segretari Generali.

Comuni di Anzola dell'Emilia e di San Giovanni in Persiceto

Facenti parte dell'Unione Terred'Acqua (Bologna)

Segretario Generale Comune di Anzola dell'Emilia – dott.ssa Anna Ciccia

Segretario Generale Comune di San Giovanni in Persiceto – dott.ssa Lucia Perna

Il piano anticorruzione ha aiutato la direzione generale a costruire un circuito virtuoso di buone regole creando modelli standard e check list da tenere costantemente aggiornati cui tutti possono accedere per predisporre gli atti e per verificare che gli atti siano regolari. I dipendenti sono stati coinvolti positivamente in questo lavoro e hanno in prima persona fatto proposte per migliorare il metodo di lavoro.

La nuova normativa ha spinto la struttura a lavorare sul metodo e sull'aggiornamento continuo.

Ci sarà molto da fare in questa prima fase di verifica del metodo, creazione di modelli condivisi, controllo delle check list considerando che non ci sarà personale esclusivamente dedicato a questa attività ma ciascuno dovrà ricavare tempo dal proprio.

Ci sono valide professionalità che purtroppo non possono essere distaccate dal lavoro ordinario e sicuramente il lavoro sarà rallentato dalla necessità di canalizzare le attività in modalità più uniformi e con controlli più accurati. È stata un'occasione per i responsabili di rifles-

sione sui metodi di lavoro a volte troppo parcellizzati e su una maggior attenzione da porre nel coordinare e controllare le diverse attività. rimane la preoccupazione del rispetto dei tempi a volte molto ristretti (come richiesti dalla programmazione politica).

Gli amministratori, anche se coinvolti, sono più preoccupati dell'eventuale rallentamento del lavoro e poco inclini a ritenere importante il metodo.

Comune di Casalecchio di Reno (Bologna)

Segretario Generale dott.ssa Raffaella Galliani

Lo sviluppo del Piano Anticorruzione è stata l'occasione per riprendere il tema dei comportamenti virtuosi che è bene ogni tanto rispolverare.

Ed è bene anche in un'organizzazione come questa, tutto sommato libera da fenomeni di corruzione e che lavora costantemente per elevare lo standard di erogazione dei servizi, anche in termini di qualità delle prestazioni. In questo Comune, che io sappia, non esistono fenomeni di tipo mafioso, o penalmente rilevante.

Già questo mi pare un aspetto importante e peculiare. Anche sul piano dei comportamenti, tutto sommato, non ci sono situazioni segnalate come scorrette o riprovevoli.

Di certo, avere puntualmente rilevato e schedato i singoli procedimenti, per esempio, fa sì che siano esclusi di fatto degli sviamenti, per così dire. Vale a dire che l'organizzazione della macchina comunale, precisa e puntuale, non lascia dubbi sul chi fa che cosa e come.

Questa è senza dubbio un'altra peculiarità che aiuta la correttezza delle azioni e dei comportamenti. Poi vorrei dire che la formazione effettuata in materia di anticorruzione per i dipendenti tutti, è stata un'occasione per condividere in modo partecipato alcuni dettami comportamentali (anche in vista del Codice di Comportamento poi approvato). Soprattutto tutti hanno apprezzato il fatto di trovarsi insieme a sentire come è importante essere pubblica amministrazione virtuosa. E come è bello esserlo. Per alcuni ambiti della organizzazione, con l'occasione è stato ricordato cosa è meglio non fare...

Ancora, per chi ha partecipato alla redazione del Piano anticorruzione, è stato importante sapere l'uno dell'altro, condividere le informazioni. E diciamo che dalla fotografia emersa, ci siamo piaciuti!

Diversa la ricaduta sugli amministratori, direi meno coinvolti... ma molto disciplinati e compatti nell'attuare quanto richiesto. Ad esempio in occasione della pubblicazione dei dati reddituali”

Comune di Lecco

Segretario Generale dott. Paolo Codari

Le attività realizzate dal Comune di Lecco per l'allineamento a quanto richiesto dalla L. 190/2012 hanno visto in una prima fase coinvolti due servizi comunali ritenuti prioritari (la Polizia Locale e l'Edilizia Privata) che, in relazione alla propria missione e alla tipologia di processi gestiti, ben si prestano a tale attuazione.

L'obiettivo del sistema di verifiche come quello impostato presso la Polizia Locale e l'Edilizia Privata del Comune di Lecco, è garantire all'amministrazione il presidio del processo di monitoraggio e verifica sull'integrità delle azioni e dei comportamenti, prevenendo in tal modo i rischi per danni all'immagine derivanti da comportamenti scorretti o illegali del personale.

Quanto definito per i due Servizi potrà essere esteso in tempi brevi anche agli altri ambiti del Comune che gestiscono processi analoghi, in quanto è presumibile che i rischi prevedibili siano i medesimi; ovviamente tale considerazione non vale per l'indice di rischio, che essendo dipendente, oltre che dalla tipologia di processo, anche dal modo con cui il processo è strutturato, può risultare significativamente diverso da un ambito all'altro.

Comune di Opera (Milano)

Segretario Generale dott.ssa Simona Ronchi

L'approccio con cui il Comune di Opera ha inteso avvicinarsi al tema dell'anticorruzione è sicuramente quello del lavoro giornaliero affinché il tema diventi parte integrante della propria attività lavorativa. Ritengo che l'argomento dell'anticorruzione non possa essere imposto né ai dipendenti, né ai politici, deve diventare un loro modo di essere nella vita e nel lavoro.

Per questo ho dedicato molto tempo al coinvolgimento in riunioni sia dei dipendenti (di tutti i livelli) e ne dedicherò in futuro. Anche se ho riscontrato qualche forte resistenza.

Le azioni che abbiamo individuato sono quelle del piano con i relativi tempi di realizzazione che io provvederò a monitorare costantemente. Le resistenze sono tante ma su questo tema non intendo lasciare nulla di intentato, ripeto con un'azione giornaliera di verifica e controllo e se riuscirò tenterò di sensibilizzare i personaggi più reticenti sul tema (sia tra i politici che tra dirigenti). Ritengo che l'etica sia prima di tutto un modo di essere ma si può anche imparare e interiorizzare.

Comune di Verona

Segretario Generale Avv.to Cristina Pratzoli

Il percorso realizzato dal comune di Verona si caratterizza per il forte coinvolgimento del vertice dell'organizzazione nella progettazione e implementazione del Piano Anticorruzione.

È stato costituito un gruppo di lavoro interfunzionale ad hoc, coordinato dal Segretario Generale e dal Direttore Generale, con la presenza del Direttore delle Risorse Umane e del Vicesegretario Generale (che è anche il dirigente responsabile della trasparenza) e anche dei dirigenti dei settori più esposti al rischio. Il gruppo di lavoro interno è composto anche da un dirigente specificamente individuato per supportare lo sviluppo della tematica dell'integrità e dell'anticorruzione.

Il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione del Comune di Verona 2013-2015 (http://www.comune.verona.it/media/_ComVR/Cdr/ContrattiAnticorruzione/anticorruzione/piano_triennale_corruzione.pdf) è stato progettato e implementato coinvolgendo direttamente tutti i direttori di area dell'ente.

I processi complessivamente inseriti nel Piano sono 57 (18 Area Gestione del Territorio, 2 Area Lavori Pubblici, 9 della Polizia Municipale, 9 della Segreteria Generale, 7 dell'Area Risorse Economiche, 3 dell'Area Risorse Umane e Strumentali, 1 dell'Area Servizi Sociali, 1 della Direzione Generale, 7 trasversali a diverse Aree e Settori). I rischi individuati sono complessivamente 144, ognuno dei quali con almeno una azione programmata o già in atto, le azioni pianificate o formalizzate sono complessivamente 254.

A questi si aggiungono le azioni previste dal Programma triennale della trasparenza 2013-2015, che costituisce parte integrante del documento. Il Piano è stato approvato dalla Giunta Comunale il 28 agosto 2013.

Appendice normativa e sitografia di riferimento

Si riportano di seguito i riferimenti normativi più significativi ai vari livelli in merito all'integrità e alla trasparenza:

- Legge 20 agosto 2013, n. 98 di conversione del D.L. 69/2013, "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", il cosiddetto decreto "del fare".
- Legge 7 dicembre 2012, n. 213 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012".
- Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
- Leggi 28 giugno 2012, nn. 110 e 112, recanti la ratifica di due convenzioni del Consiglio d'Europa siglate a Strasburgo nel 1999.
- Legge 11 novembre 2011, n. 180 "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese".
- Legge 12 luglio 2011, n. 106 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia".
- Legge 3 agosto 2009, n. 116, "Ratifica della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003".
- Legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".
- Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39 "Disposizioni in materia di incompatibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, che introduce griglie di incompatibilità negli incarichi "apicali" sia nelle Amministrazioni dello Stato che in quelle locali (Regioni, Province e Comuni), ma anche negli Enti di diritto privato che sono controllati da una Pubblica Amministrazione.
- Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".
- Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni" art. 11.
- Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".
- Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'Amministrazione digitale" e ss.mm.ii.
- Decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2004, n. 108 "Regolamento recante disciplina per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento del ruolo dei dirigenti presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo".
- Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196 "Codice in materia di protezione dei dati personali".
- Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".
- Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165", che sostituisce il D.M. 28-11-2000, Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.
- Decreto del Presidente della Repubblica 07 aprile 2000, n. 118 "Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento per la disciplina degli albi dei beneficiari di provvidenze di natura economica, a norma dell'art. 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997 n. 59".

Va inoltre ricordata, la Convenzione dell'O.N.U. contro la corruzione- adottata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione il 31/10/2003 con la risoluzione n. 58/4, firmata dall'Italia il 09/12/2003 e ratificata con la Legge n. 116 del 03/08/2009.

Infine si richiamano a seguire i rilevanti orientamenti espressi a livello governativo, ministeriale e della CIVIT:

- il Piano Nazionale Anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190, e approvato dalla CIVIT l'11 settembre 2013;
- Circolari n. 1 del 25 gennaio 2013 e n.2 del 29 luglio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica.
- Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (D.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della Funzione

Pubblica, del PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190.

- D.P.C.M. 18 aprile 2013 attinente le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 1, comma 52, della legge 6 novembre 2012, n. 190.
- Delibera CIVIT n. 15/2013 in tema di organo competente a nominare il responsabile della prevenzione della corruzione nei comuni.
- Delibera CIVIT n. 2/2012 "Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità".
- Delibera CIVIT n. 105/2010 "Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (art. 13, comma 6, lettera e, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150)".
- "Intesa in Conferenza Unificata tra Governo ed Enti Locali, attuativa della L.190/12, articolo 1, commi 60 e 61" del 24 luglio 2013.

Ulteriori e aggiornate informazioni in merito al tema dell'anticorruzione sono reperibili nei seguenti siti istituzionali:

- www.civit.it – sito della Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, con una specifica sezione sull'anticorruzione, la trasparenza e l'integrità;
- www.funzionepubblica.gov.it – sito del Dipartimento della Funzione Pubblica, con una specifica sezione sull'anticorruzione;
- www.coe.int/greco/ -sezione del sito del Consiglio d'Europa dedicato alla prevenzione della corruzione - Group of States against corruption (GRECO);
- www.oecd.org/corruption/ - sito dell'OCSE (L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), con una specifica sezione dedicata alle misure di prevenzione della corruzione;

Bruno Susio, Massimo Manenti,
Emanuele Barbagallo

Il tema della trasparenza e dell'integrità dei comportamenti è uno dei più attuali per la Pubblica Amministrazione, in relazione sia alle richieste dell'Unione Europea che alle aspettative della collettività. Da questo punto di vista, l'approvazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 è stato senz'altro un punto di svolta, sia per l'impatto verso l'opinione pubblica (nazionale e internazionale) che per le ricadute organizzative e culturali che ne sono derivate per gli Enti in ambito di trasparenza, integrità e prevenzione della corruzione, primo fra tutti l'obbligo di redigere e mantenere aggiornato nel tempo un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. La successiva recente approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione ha ben delineato obiettivi, ambito di applicazione e contenuti di tale documento, evidenziandone ancora di più il dirimente potenziale.

A fronte delle positive esperienze realizzate in questi mesi e con la finalità di supportare gli Enti nella progettazione e realizzazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, abbiamo redatto questo documento, nella consapevolezza che solo sfruttando quest'opportunità di sviluppo e di messa in discussione del modus operandi attuale – non considerandola alla stregua di uno dei tanti adempimenti di cui non si comprende a pieno il significato – si potrà effettivamente creare quel “contesto sfavorevole alla corruzione”, che costituisce uno degli obiettivi strategici del Piano Nazionale Anticorruzione 2013-2016.

GLI AUTORI

Bruno Susio – Fondatore di Sistema Susio srl – consulenti e formatori. Esperto di innovazione della PA locale, presidente o componente di Organismi di Valutazione delle Performance degli enti pubblici, docente di master sull'eccellenza dei servizi pubblici.

Massimo Manenti – Socio di Sistema Susio srl. Consulente di organizzazione e di gestione delle risorse umane, già dirigente del personale presso un importante ente locale noto a livello nazionale per l'eccellenza dei suoi servizi.

Emanuele Barbagallo – Socio di Sistema Susio srl. Esperto di miglioramento dei processi e della qualità dei servizi nella Pubblica Amministrazione.

EDIZIONI STRATEGICHE

Collana I SEGNI



www.sistemSusio.it

ISBN: 978-88-903494-6-1

Prezzo € 10,00

