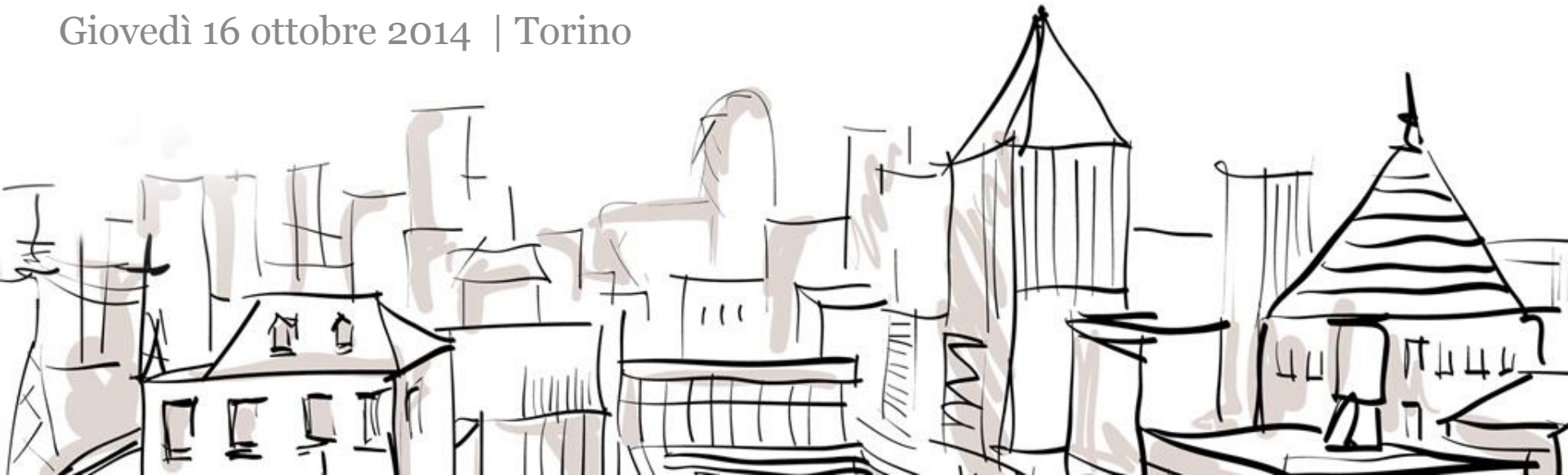


La prevenzione della corruzione dopo la legge 190/2012

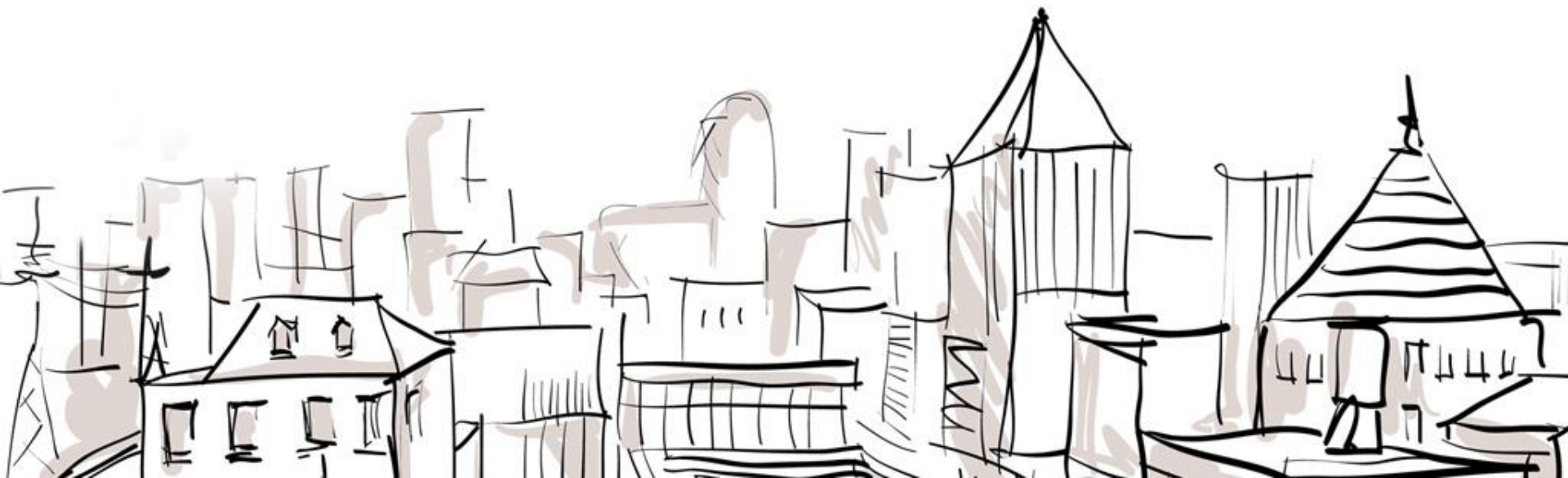
Andrea Ferrarini – *Coordinatore Gruppo di Lavoro Anticorruzione di
ReteComuni*

Curatore Linee Guida Anticorruzione di ANCI Lombardia

Giovedì 16 ottobre 2014 | Torino



LA NORMATIVA ANTICORRUZIONE



La Normativa Anticorruzione

- **Legge 190/2012:** *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.*
- **D.lgs. 235/2012:** *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi*
- **D.lgs. 33/2013:** *riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*

La Normativa Anticorruzione

- **D.lgs. 39/2013:** *Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico*
- **D.P.R. 62/2013:** *regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*
- **D.L. 69/2013:** *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (decreto del fare)*
- **D.L. 101/2013:** *Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*
- **D.L. 90/2014:** *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*

La Legge 190/2012

In base alla nuova legge, le strategie di prevenzione e contrasto della corruzione sono definite a livello nazionale dall'azione sinergica di tre soggetti:

- Un Comitato Interministeriale, che ha il compito di fornire le linee di indirizzo delle azioni anticorruzione;
- il Dipartimento della Funzione Pubblica, che promuove e coordina le strategie di prevenzione attraverso l'elaborazione di un Piano Nazionale Anticorruzione *;
- L'Autorità Nazionale Anticorruzione **, esercita poteri di vigilanza e controllo.

* Competenze trasferite all' ANAC dal D.L. 90/2014

Legge 190/2012

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) è il soggetto-chiave per la prevenzione dell'illegalità nelle amministrazioni di cui all'art.1 c.2 del d.lgs. 165/2001. Il RPC ha il compito di:

1. elaborare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione;
2. definire procedure di selezione e formazione per i dipendenti destinati ad operare nei settori a rischio;
3. verificare l'attuazione del Piano Triennale e la sua idoneità, proponendo modifiche in caso di significative violazioni o di mutamenti dell'organizzazione;
4. verificare l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici in cui è più elevato il rischio di corruzione;
5. individuare il personale da inserire in percorsi di formazione sui temi dell'etica e della legalità.

Art.1 c.2 del d.lgs. 165/2001

Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, **le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale**, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI.

Legge 190/2012

La commissione di un reato di corruzione, accertato con sentenza passata in giudicato, è fonte di responsabilità dirigenziale per il RPC; che risponde anche sul piano disciplinare e per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, **a meno che non dimostri** di aver predisposto ed efficacemente attuato nell'ente il Piano Triennale di Prevenzione.

La “responsabilità per omesso controllo” del RPC, derivante dalla mancata prevenzione di un illecito, richiama la “responsabilità amministrativa dipendente da reato” introdotta, a carico delle imprese, dal **d.lgs. 231/2001**.

D.lgs. 235/2012

Ha sancito l'incandidabilità dei soggetti condannati in via definitiva per reati contro la pubblica amministrazione (e per altre tipologie di reato):

- Alle elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica
- Alla carica di membro del parlamento Europeo
- Alle cariche elettive nelle Regioni e negli Enti Locali

Gli stessi soggetti non possono assumere cariche di Governo e non possono ricoprire le cariche di Presidente della Giunta Regionale, Sindaco, Assessore e Consigliere, Amministratore e Componente degli organi di governo dei consorzi, delle unioni di comuni, delle unità sanitarie locali, delle aziende speciali e delle istituzioni.

d.lgs. 33/2013

- Ha promosso una nuova nozione di trasparenza intesa come «accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali sull'utilizzo delle risorse pubbliche»
- Ha individuato le informazioni che devono essere pubblicate da tutte le pubbliche amministrazioni nella sezione «Amministrazione Trasparente» del proprio sito istituzionale
- Ha istituito l' «accesso civico», cioè il diritto, per chiunque, di richiedere alle amministrazioni la pubblicazione delle informazioni obbligatorie per legge. La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione, non deve essere motivata ed è gratuita

d.lgs. 33/2013

- Ha previsto la nomina di un Responsabile per la trasparenza in ogni amministrazione
- Ha esteso a tutte le amministrazioni l'obbligo di definire e pubblicare il Piano Triennale per la trasparenza e l'integrità da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire:
 - un adeguato livello di trasparenza,
 - la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità'.
- Le misure del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità sono collegate, sotto con le misure previste dal Piano di prevenzione della corruzione.

d.lgs. 33/2013, art. 41:

Trasparenza del servizio sanitario nazionale

1. Le amministrazioni e gli enti del servizio sanitario nazionale, dei servizi sanitari regionali, ivi comprese le aziende sanitarie territoriali ed ospedaliere, le agenzie e gli altri enti ed organismi pubblici che svolgono attività di programmazione e fornitura dei servizi sanitari, sono tenute all'adempimento di tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.
2. Le aziende sanitarie ed ospedaliere pubblicano tutte le informazioni e i dati concernenti le procedure di conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, nonché' degli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse, ivi compresi i bandi e gli avvisi di selezione, lo svolgimento delle relative procedure, gli atti di conferimento.

d.lgs. 33/2013, art. 41:

Trasparenza del servizio sanitario nazionale

3. Alla dirigenza sanitaria di cui al comma 2, fatta eccezione per i responsabili di strutture semplici, si applicano gli obblighi di pubblicazione. Devono anche essere pubblicati i dati relativi le prestazioni professionali svolte in regime intramurario.
4. E' pubblicato e annualmente aggiornato l'elenco delle strutture sanitarie private accreditate. Sono pubblicati gli accordi con esse intercorsi.
5. Le regioni includono il rispetto di obblighi di pubblicità previsti dalla normativa vigente fra i requisiti necessari all'accreditamento delle strutture sanitarie.
6. Gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario sono tenuti ad indicare nel proprio sito, in una apposita sezione denominata «Liste di attesa», il tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata.

d.lgs. 39/2013

Il d.lgs. 39/2013 ha disciplinato:

- le ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni, nonché a soggetti che sono stati componenti di organi di indirizzo politico;
- le situazioni di incompatibilità specifiche per i titolari di incarichi dirigenziali e assimilati;
- le ipotesi di inconferibilità di incarichi dirigenziali o assimilati per i soggetti che siano stati destinatari di sentenze di condanna per delitti contro la pubblica amministrazione.

d.lgs. 39/2013

- Le situazioni di inconferibilità o incompatibilità sono contestate dal Responsabile della Prevenzione. Invece, le situazioni di incompatibilità o inconferibilità riguardanti il Responsabile della Prevenzione sono contestate dall'organo di indirizzo politico.
- L'inconferibilità non è sanabile
- l'incompatibilità può essere superata con la rinuncia agli incarichi che la legge considera incompatibili, oppure con il collocamento fuori ruolo e in aspettativa.
- La dichiarazione dell'insussistenza di incompatibilità va resa annualmente e, al sorgere della causa di incompatibilità la stessa va immediatamente comunicata.

d.lgs. 39/2013 – settore sanitario

- **Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che:**
- nei due anni precedenti, hanno svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale.
- nei cinque anni precedenti si sono candidati nei collegi elettorali che comprendano il territorio della ASL;
- nei due anni precedenti hanno esercitato ruoli direttivi nel Ministero della salute o in altri enti (pubblici o in controllo pubblico) con funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale (tre anni se l'ente opera a livello regionale)

d.lgs. 39/2013 – settore sanitario

- **Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che:**
- nell'anno precedente abbiano esercitato la funzione di parlamentare.
- nei tre anni precedenti abbiano fatto parte della giunta o del consiglio della regione interessata
- nei due anni precedenti, abbiano fatto parte della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione, il cui territorio e' compreso nel territorio della ASL.

d.lgs. 39/2013 – settore sanitario

- **Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali di una medesima regione sono incompatibili:**
- con gli incarichi o le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale;
- con lo svolgimento in proprio, da parte del soggetto incaricato, di attività professionale, se questa è regolata o finanziata dal servizio sanitario regionale.
- L'incompatibilità sussiste altresì allorché' gli incarichi, le cariche e le attività professionali indicate nel presente articolo siano assunte o mantenute dal coniuge e dal parente o affine entro il secondo grado.

d.lgs. 39/2013

- **Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali sono incompatibili le cariche:**
- di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e commissario straordinario del Governo
- di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico nazionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario nazionale
- di Parlamentare.

d.lgs. 39/2013

- **Gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali di una regione sono incompatibili con le cariche:**
- di componente della giunta o del consiglio della regione interessata oppure di amministratore di ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico regionale che svolga funzioni di controllo, vigilanza o finanziamento del servizio sanitario regionale;
- di componente della giunta o del consiglio di una provincia, di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione;
- di presidente e amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione, nonché di province, comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o di forme associative tra comuni aventi la medesima popolazione della stessa regione.

D.L. 69/2013

- Ha introdotto una norma transitoria per i casi di incompatibilità sorti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 39/2013, in riferimento a contratti stipulati o a incarichi conferiti prima dell'entrata in vigore della nuova norma
- Ha sottratto alla CiVIT (ora ANAC) la possibilità (prevista dalla legge 190/2012) di esprimere pareri sulla conformità di atti e comportamenti dei dipendenti pubblici alle leggi e ai regolamenti, nonché sui casi di inconferibilità e incompatibilità, assegnandola al Dipartimento della Funzione Pubblica (con l'obbligo per il DFP di chiedere alla CiVIT un parere, prima di emettere circolari o atti di indirizzo su tali materie)
- E' un decreto che ha «depotenziato» l'Autorità Anticorruzione

Decreto legge 101/2013

- Inizialmente, il D.L. 101/2013 ha sottratto alla CiVIT le competenze in materia di valutazione e gestione della Performance, trasferendole all'ARAN
- In sede di conversione in legge, le competenze sulla Performance sono state riassegnate alla Commissione, che è stata «ribattezzata» A.N.A.C (Autorità Nazionale Anticorruzione)
- Il decreto legge, in sede di conversione, ha anche ridefinito la struttura dell'Autorità, che risulta oggi costituita da un Presidente e quattro Consiglieri
- Gli attuali membri dell' A.N.A.C. sono Raffaele Cantone (Presidente) e i consiglieri Michele Corradino, Francesco Merloni, Ida Angela Nicotra e Nicoletta Parisi

Decreto legge 90/2014

- Nel Decreto Legge sono state inseriti dei provvedimenti che rafforzano la consistenza organizzativa e le competenze dell'ANAC
- Questa scelta è stata una conseguenza dell'impatto, sull'opinione pubblica, dei casi di corruzione emersi nel settore delle «Grandi Opere», nello specifico negli appalti per i lavori di EXPO Milano 2015 e del MOSE di Venezia
- Il D.L. 90/2014 ha istituito una «Super-ANAC», sopprimendo l'AVCP (autorità di vigilanza sui contratti pubblici). Le funzioni e il personale dell' AVCP sono confluiti nell'ANAC
- Ha inoltre trasferito all' ANAC tutte le funzioni che la legge 190/2012 assegnava al DPF e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Decreto legge 90/2014

Nuovi poteri sanzionatori dell'ANAC

- In virtù del D.L. 90/2014, l'ANAC può ricevere segnalazione di illeciti anche dai dipendenti delle pubbliche amministrazioni
- Può applicare una sanzione amministrativa da 1000 a 10.000 Euro, a carico dei soggetti che, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, abbiano omesso di adottare:
 - Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione
 - Il Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità
 - I codici di comportamento per i dipendenti

Decreto legge 90/2014

Nuovi poteri sanzionatori dell'ANAC

- In virtù del D.L. 90/2014, infine, il presidente dell' ANAC dispone di una unità operativa speciale (costituita con personale in posizione di comando, in distacco o fuori ruolo anche proveniente dal corpo della Guardia di Finanza), per:
 - Verificare preventivamente la legittimità degli atti di affidamento ed esecuzione dei contratti di lavoro, servizi e forniture connesse ad EXPO Milano 2015
 - Verificare il rispetto degli obblighi in materia di trasparenza e degli obblighi di legalità sottoscritti con la Prefettura di Milano

Decreto legge 90/2014

Nuovi poteri sanzionatori dell'ANAC

- Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per reati contro la pubblica amministrazione, ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto, il Presidente dell'ANAC può proporre al Prefetto competente:
 - a) di ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto
 - b) di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto oggetto del procedimento penale.

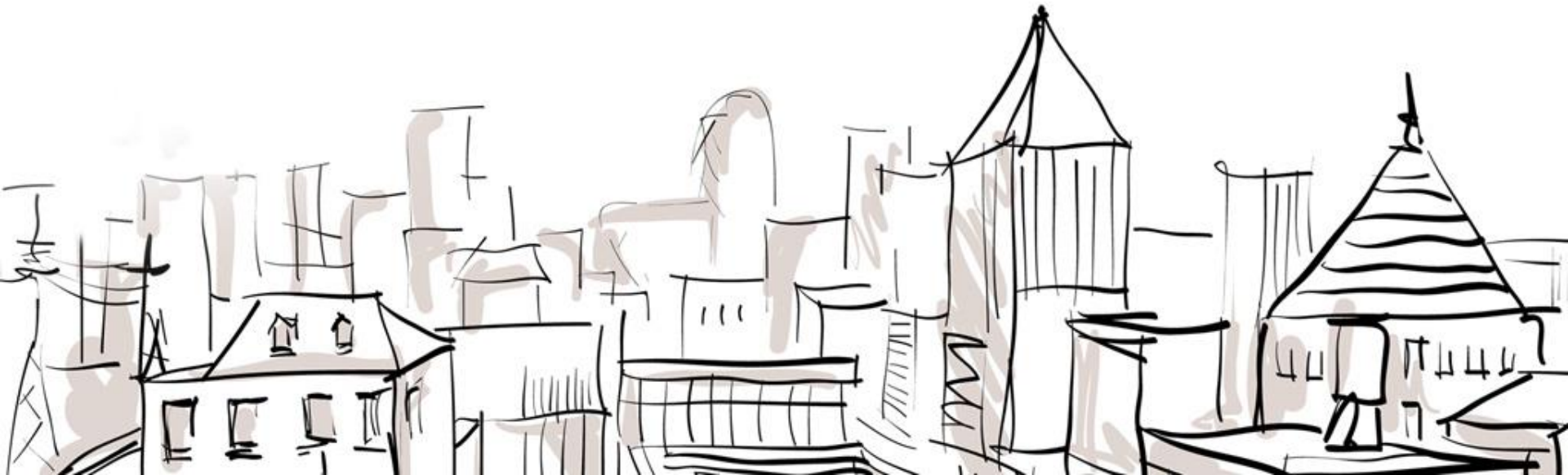
Decreto legge 90/2014

Straordinaria e temporanea gestione delle Società coinvolte in fatti di corruzione

- Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per reati contro la pubblica amministrazione, ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto, il Presidente dell'ANAC può proporre al Prefetto competente:
 - a) di ordinare la rinnovazione degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto
 - b) di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto oggetto del procedimento penale.

Da luglio ad oggi, già 3 società sono state sottoposte ad amministrazione straordinaria (Maltauro, Oikos e B Plus Giocolale)

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE



«Evento di corruzione»

Azione consapevole



Uso distorto del potere
pubblico

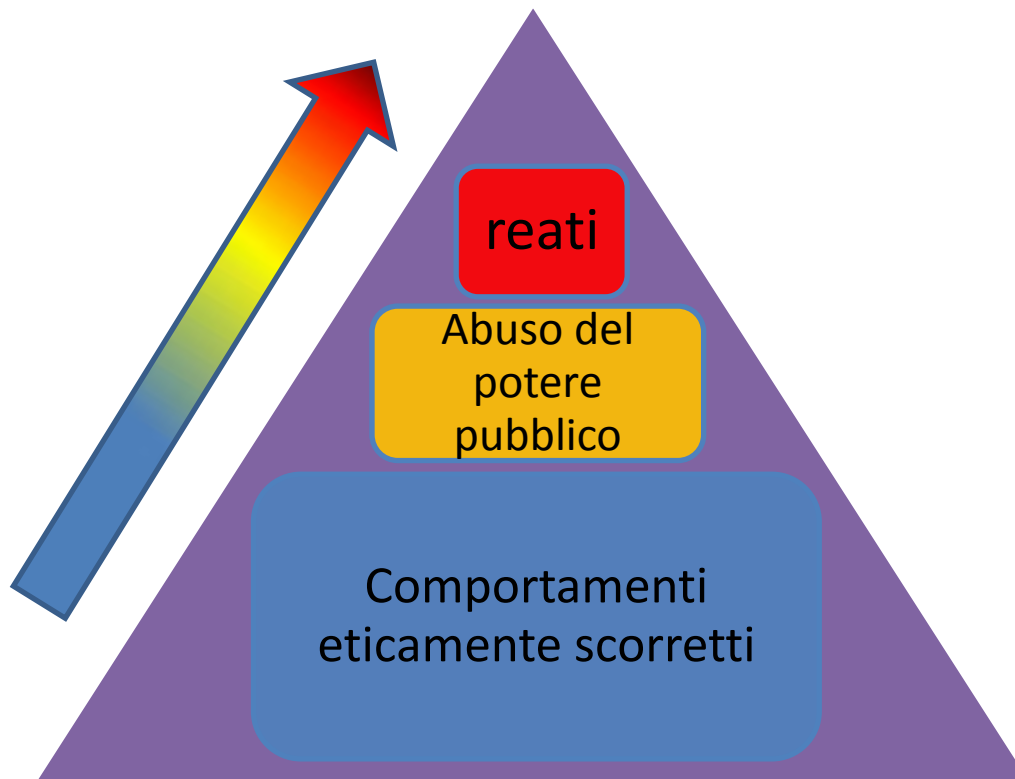


Uno o più interessi privati



**Evento di
corruzione**

•



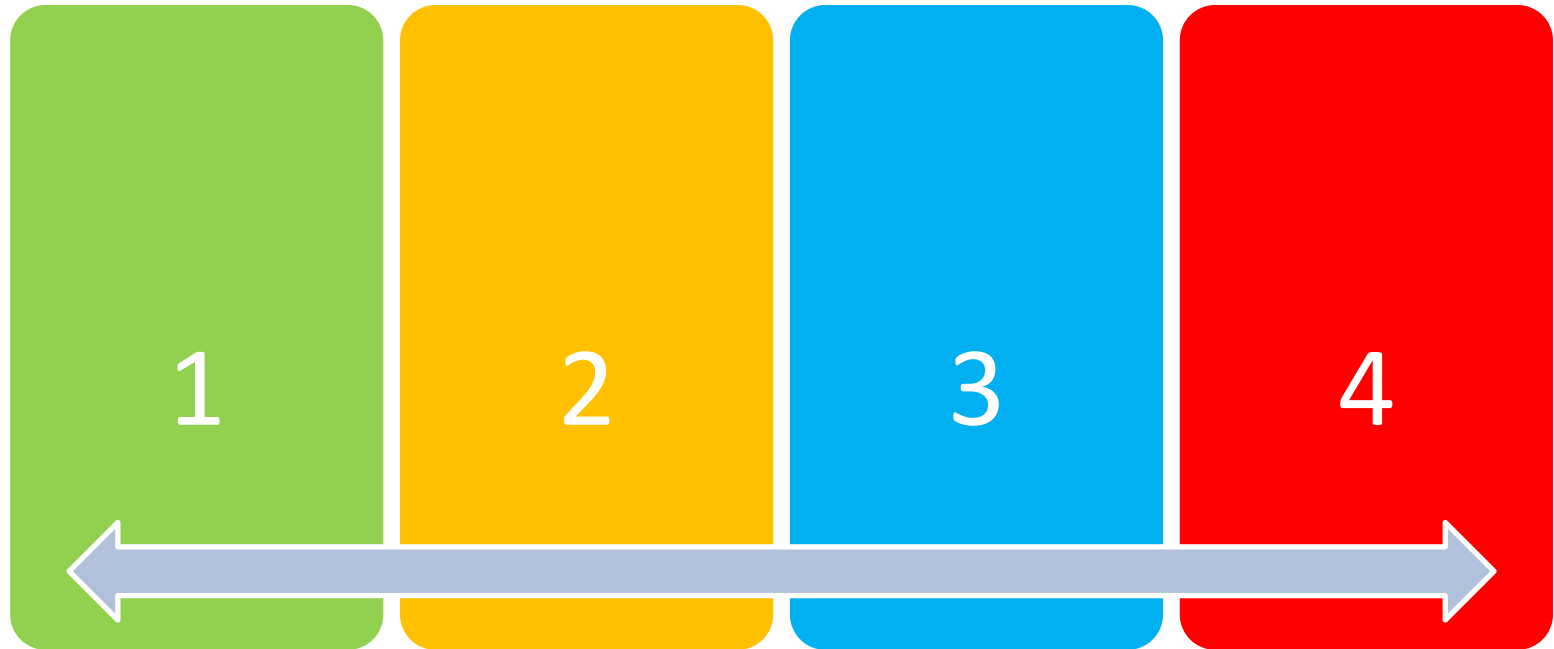
La corruzione è come un incendio ...

INCENDIO	CORRUZIONE
Reazione chimica, tra:	Evento che coinvolge
Un combustibile (es. legno, carta, gas...), che può bruciare	Persone («fatte» di bisogni, valori, scelte, comportamenti)
Un comburente (aria), «dentro cui» si può sviluppare l'incendio.	Un processo di interesse pubblico «dentro il quale» può avere luogo la corruzione
In presenza di	
Un innesco (es. una fiamma)	Interessi privati (=non pubblici)

Triangolo della Corruzione



Le 4 «colonne» della prevenzione della corruzione



Le 4 «colonne» della prevenzione della corruzione





CONTROLLI

Misure di trattamento



Misure di Trattamento (nel PNA)

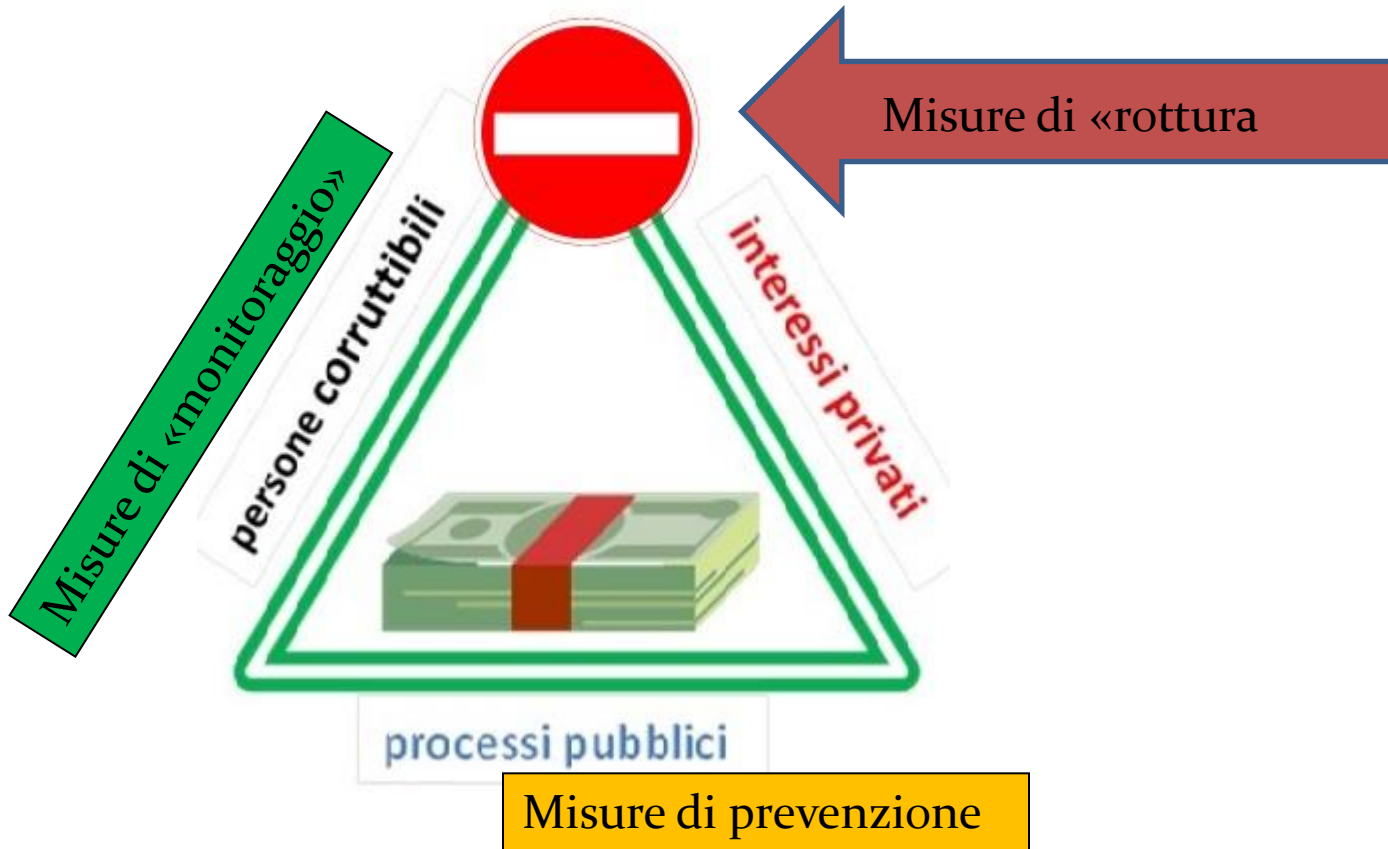
MISURA DI TRATTAMENTO		PNA	Allegato 1 al PNA	Tavole delle Misure
Trasparenza e PTTI		3.1.2	Par. B.3	Tavola n.3
Codici di comportamento		3.1.3	Par. B.4	Tavola n.4
Criteri di rotazione del personale		3.1.4	par. B.5	Tavola n. 5
Obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi		3.1.5	Par. B.6	
Disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti.		3.1.6	par. B.7	Tavola n. 7
Direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali - cause ostative al conferimento		3.1.7	Par B.8	Tavola n. 8
Direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali - verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità		3.1.8.	par. B.9	Tavola n. 9
limitazione della libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro;		3.1.9	par. B.10	Tavola n. 10
Verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione		3.1.10	par. B.11	Tavola n. 11
Adozione di misure per la tutela del whistleblower		3.1. 11	par. B.12	Tavola n. 12
Formazione dei dipendenti		3.1.12	Par. B.13	Tavole n. 13
Predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti		3.1.13	par B.14	Tavola n. 14
Monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti		3.1.13	par. B.1.1.3	Tavola 16
Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni		3.1.13	par. B.1.1.3	Tavola n. 17
Misure Ulteriori e Procedure di trattamento specifiche per:	<ul style="list-style-type: none"> - La gestione dei contratti pubblici. - l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici - la riscossione di sanzioni e tributi - i concorsi e selezione del personale 	<p>L'Allegato 3 del P.N.A. fornisce un "Elenco esemplificativo delle misure ulteriori", che possono essere previste nel Piano di prevenzione.</p>		

Le misure di trattamento del rischio

Il rischio di corruzione può essere affrontato:

- riducendo la probabilità degli eventi di corruzione, introducendo misure di **prevenzione**
- riducendo l'impatto degli eventi di corruzione, con strumenti per **monitorare** e **rimuovere** tempestivamente i soggetti ed i comportamenti a rischio.
- «**rompendo**» il triangolo della corruzione

Trattamento del Rischio



Le misure di trattamento del rischio

Misure di prevenzione:

- verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione;
- protocolli di legalità/patti di integrità,
- Procedure «ulteriori» e misure specifiche di gestione (contratti pubblici; erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; gestione dei concorsi e del personale; riscossione di sanzioni e tributi);
- Gestione dei rapporti con la Pubblica Amministrazione

Le misure di trattamento del rischio

Misure per monitorare e rimuovere tempestivamente i soggetti ed i comportamenti a rischio:

- trasparenza;
- codici di comportamento,
- tutela del whistleblowing;
- monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti;
- Monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni;

Le misure di trattamento del rischio

Misure per “rompere” il triangolo della corruzione:

- rotazione del personale;
- definizione di criteri per l'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni;
- obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi;
- definizione dei casi di inconferibilità e incompatibilità;
- limitazione della libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro;
- formazione del personale.

Misure di trattamento (specifiche)

- rotazione del personale;
- protocolli di legalità per gli affidamenti;
- monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni;
- Procedure specifiche per la gestione delle attività esposte al rischio di corruzione;
- Prevenzione della corruzione negli enti controllati.

Misure di trattamento (trasversali)

- Trasparenza;
- Norme di comportamento
- Formazione
- attività e incarichi non consentiti ai dipendenti;
- inconfiribilità e incompatibilità;
- libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro;
- verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione;
- tutela dei whistleblowers;
- monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti.



Programmazione

Monitoraggio

Gestione Performance



Programmazione sulla base del livello di rischio

- Il Piano di Prevenzione della corruzione è Triennale ... per definizione.
- E' necessario individuare gli interventi più urgenti, da realizzare nel 2014 e quelli che possono essere attivati nel 2015 o nel 2016.

Quali criteri possiamo adottare, per definire le priorità di attuazione?

Programmazione sulla base del livello di rischio

PROBABILITA'	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
		IMPATTO				

Trascurabile
da 1 a 3

medio-basso
da 4 a 6

rilevante
da 8 a 12

Critico
da 15 a 25

Esempio di programmazione:

2014: attivazione delle misure di prevenzione negli uffici in cui il livello di rischio è critico.

2015: attivazione delle misure di prevenzione negli uffici in cui il livello di rischio è rilevante.

2016: attivazione delle misure di prevenzione negli uffici in cui il rischio è medio-basso

Programmazione sulla base del livello di rischio

La programmazione sulla base del livello di rischio non è possibile nel caso in cui:

- l'analisi del rischio ha evidenziato livelli di rischio di corruzione omogenei nelle diverse aree dell'organizzazione
- gli indicatori utilizzati per la valutazione del rischio non riflettono la *reale* esposizione al rischio di corruzione
- in fase di elaborazione del P.T.P.C. l'analisi del rischio ha interessato un numero limitato di uffici/procedimenti.

Programmazione basata «sulle misure»

In questi casi è preferibile definire la programmazione, stabilendo delle priorità fra i diversi tipi di misure di trattamento. Si tratta di una programmazione che è parzialmente svincolata dal livello di rischio e in base al quale devono essere attivate per prime:

- **Le misure di tipo trasversale** (che rendono omogeneo il sistema di prevenzione in tutti gli uffici)
- **Le misure di «MONITORAGGIO»** (per rilevare e gestire tempestivamente le situazioni a rischio)
- Le misure di prevenzione «**ulteriori**» rispetto a quelle obbligatorie per legge (che sono le più impegnative da implementare)

Esempio di Programmazione: anno 2014

- Trasparenza;
- Inconferibilità e incompatibilità
- Norme di comportamento
- Formazione
- Definizione attività e incarichi non consentiti ai dipendenti;
- verifica di precedenti condanne per reati contro la pubblica amministrazione;
- libertà negoziale del dipendente pubblico, dopo la cessazione del rapporto di lavoro;
- Elaborazione delle procedure «ulteriori»

Esempio di Programmazione: anno 2015

- Mappatura dei procedimenti e definizione delle tempistiche medie di avvio e conclusione dei procedimenti.
- Monitoraggio prevenzione della corruzione negli enti controllati
- tutela dei whistleblowers (sperimentazione procedura)
- rotazione del personale (sperimentazione procedura);
- Sperimentazione delle procedure «ulteriori»

Esempio di Programmazione: anno 2016

- Avvio monitoraggio del rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti
- Adozione procedura di rotazione del personale;
- protocolli di legalità per gli affidamenti;
- monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti esterni;
- Adozione delle procedure «ulteriori»;
- Adozione procedura di tutela dei whistleblowers (esterni ed interni)

Monitoraggio e riassetto

- E' prevedibile (specialmente nel corso del primo anno di attuazione del PTPC) uno scostamento fra misure «programmate» e misure effettivamente attuate.
- Per monitorare eventuali ritardi (e rilevare possibili criticità) è opportuno prevedere degli *audit interni*, ogni 6 mesi, da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione.
- Annualmente, al momento del riassetto del PTPC (= approvazione del PTPC 2015-2017), sarà possibile valutare l'efficacia delle misure introdotte e ridefinire la programmazione

Gestione della Performance

Il Piano Nazionale di prevenzione della Corruzione raccomanda di coordinare il PTPC con gli strumenti di valutazione della *Performance* adottati dall'organizzazione (Piano della Performance, P.E.G., ecc ...).

Tale coordinamento richiede, necessariamente, una «rivisitazione» (e anche una evoluzione) del sistema di definizione e misurazione degli obiettivi dei dipendenti, delle singole unità organizzative e dell'intera amministrazione.

Gestione della Performance

Il coordinamento fra politiche di trasparenza, politiche di gestione del rischio di corruzione e politiche di gestione delle performance potrebbe essere realizzato individuando obiettivi e indicatori in grado di misurare e migliorare nel tempo:

- L'efficacia e l'efficienza del processo di gestione del rischio
- La trasparenza dell'amministrazione
- Il grado di informatizzazione dei processi e la gestione dei dati relativi all'attività amministrativa
- Il «tasso di integrità» dell'amministrazione



ETICA



Cos'è l'etica? ...

L'etica nasce dal tentativo di dire cosa è giusto e cosa è sbagliato. Cosa è bene e cosa è male. Cosa è IL BENE e cosa è IL MALE

Il bene e il male si possono riconoscere:

- Nei **comportamenti individuali**, che possono essere giusti o sbagliati
- Nei **valori individuali**, che guidano il giudizio su cosa è bene e cosa è male
- Nell'**Etica Pubblica**, che definisce un sistema di valori finalizzato al buon governo e alla buona amministrazione
- Nelle **regole** (leggi, regolamenti, procedure e codici di comportamento), che prescrivono cosa è giusto fare e cosa non si deve fare.

I Comportamenti

- L'etica non esisterebbe, se gli uomini non fossero liberi di scegliere se comportarsi bene o male;
- Ma un comportamento, in se stesso, non «dice» cosa è bene e cosa è male: un comportamento può essere solo «proposto», imitato o rifiutato.
- Per esempio: se qualcuno cede il suo posto ad un anziano sull'autobus, non sta «dicendo» che è giusto far sedere una persona più anziana: sta solo agendo in un certo modo. Sono gli altri che possono giudicare e imitare il suo comportamento

Valori Individuali

- I valori sono concetti, ideali, che «spiegano» perché ci comportiamo in un certo modo
- I valori «giustificano» le nostre scelte e i nostri comportamenti
- Per esempio: il rispetto per chi è più anziano di noi, oppure l'idea che il posto a sedere su un mezzo pubblico, in quanto pubblico, non è mio (e quindi posso scegliere di cederlo a chi ne ha bisogno), sono valori che «spiegano» perché cedo il mio posto sull'autobus

Etica Pubblica

- Storicamente, i valori individuali confluiscono nell'Etica Pubblica
- L'Etica Pubblica riflette, grosso modo, le percezioni etiche di una società
- L'Etica Pubblica orienta le scelte delle pubbliche amministrazioni
- Per esempio: il rispetto per le persone «più deboli», confluendo nell'Etica Pubblica, può far considerare «giusto» decidere che alcuni posti, sugli autobus, siano riservati agli anziani, ai disabili e alle donne incinte.

Le regole

- Le regole traducono l'Etica Pubblica in prescrizioni, divieti, raccomandazioni, sanzioni
- Le regole influenzano i comportamenti individuali. Sono una forma di controllo delle scelte e dei comportamenti
- Attraverso le regole, l'Etica pubblica può essere tradotta nei comportamenti individuali
- Per esempio: il rispetto per le donne e i bambini può essere «trasferito» nei comportamenti individuali attraverso regole che vietano di fumare in luoghi chiusi, in presenza di donne incinte e minori

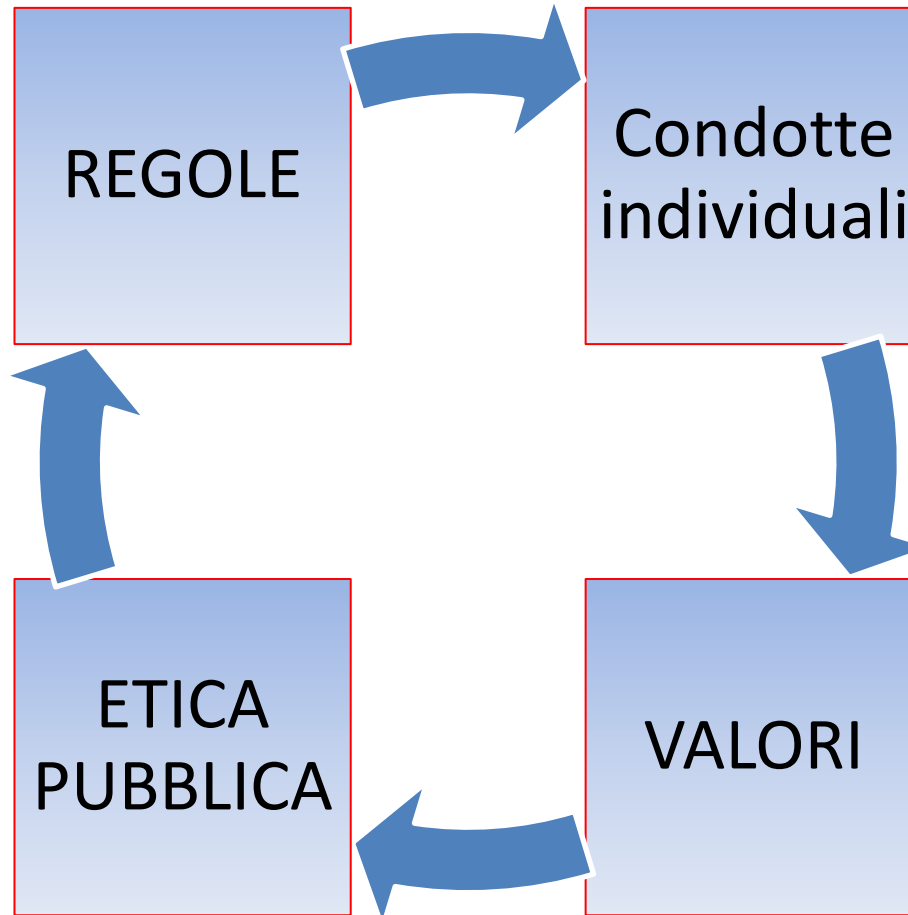
Le regole

- Le regole traducono l'Etica Pubblica in prescrizioni, divieti, raccomandazioni, sanzioni
- Le regole influenzano i comportamenti individuali. Sono una forma di controllo delle scelte e dei comportamenti
- Attraverso le regole, l'Etica pubblica può essere tradotta nei comportamenti individuali
- Per esempio: il rispetto per le donne e i bambini può essere «trasferito» nei comportamenti individuali attraverso regole che vietano di fumare in luoghi chiusi, in presenza di donne incinte e minori

Riassumendo, potremmo dire che...

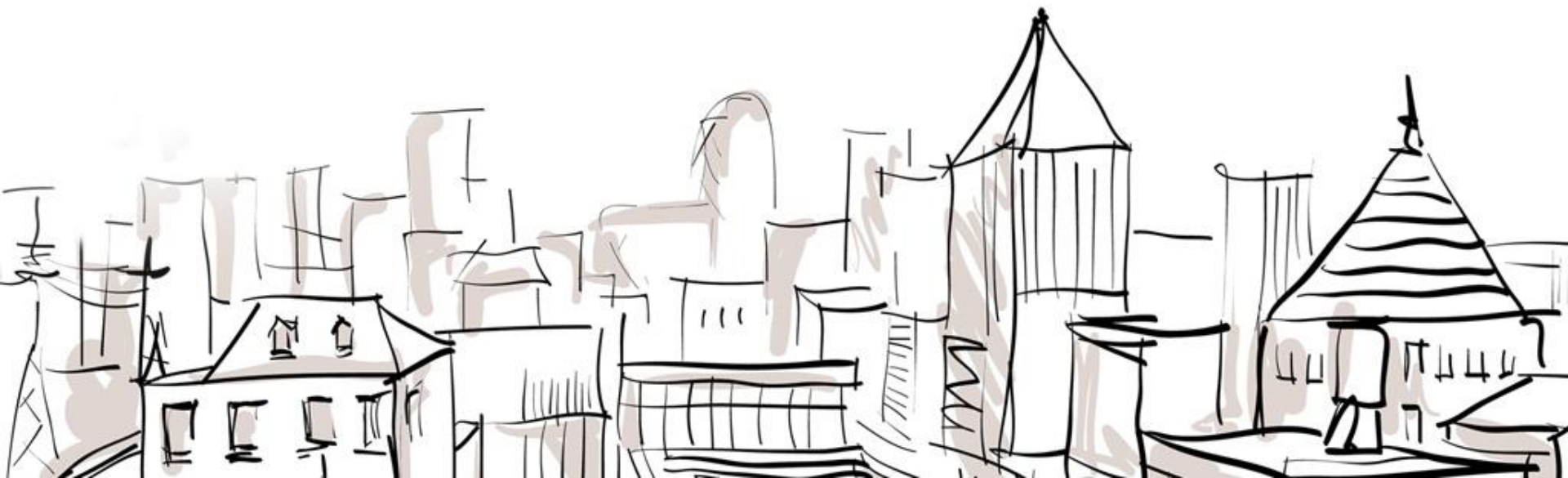
- La libertà individuale (=libero arbitrio) **consente** al dipendente pubblico di scegliere come comportarsi, ma non gli **dice** come deve comportarsi. Non gli dice **cosa può fare**.
- Le regole, invece, dicono, più o meno chiaramente **cosa un dipendente pubblico può fare**
- Ma le regole (ad esempio il codice di comportamento dei dipendenti pubblici) non nascono «dal nulla»: derivano dai valori che giustificano i comportamenti individuali, attraverso la mediazione dell'Etica Pubblica.
- Comportamenti, valori, Etica Pubblica e regole sono coinvolti in un «circolo virtuoso»: Il **CICLO ETICO**

Il «Ciclo Etico»



I quattro valori chiave dell'etica pubblica (secondo me)

LEGALITA'
RESPONSABILITA'
FEDELTA'



1. LEGALITA'



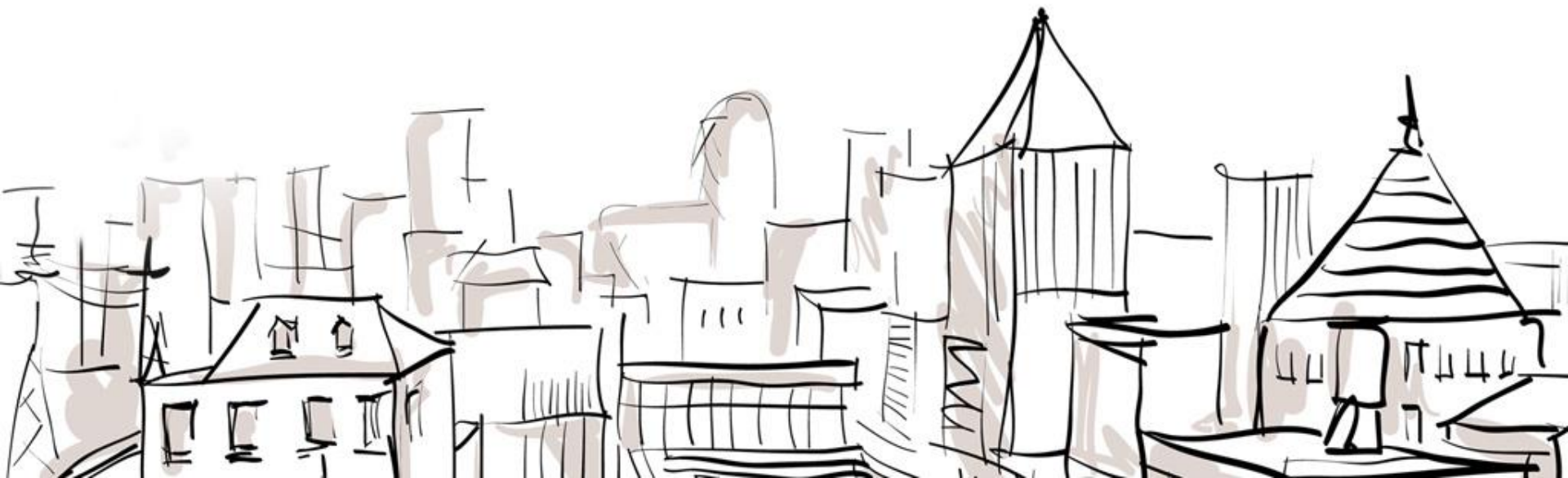
Legalità e Libertà: un problema ancora aperto...

- Davanti alla legge possiamo esercitare la nostra libertà in due modi:
 1. *Aderire alla legge, rinunciando alla nostra completa libertà di scelta ed azione*
 2. *Ignorare o violare la legge, restando completamente liberi, ma rischiando di perdere la nostra libertà in forza della legge*
- Per la cultura della legalità, la libertà è **«qualcosa che si perde»**, in tutto o in parte, liberamente (rinunciando ad essa in nome della legge) o per forza (in forza della legge e delle sue sanzioni)

La relazione fra individuo e pubblica amministrazione

- Il fondamento etico dell'adesione alla legge (cioè la risposta alla domanda: «perché è giusto rispettare le leggi?») deve essere ricercato nella **relazione** che intercorre fra gli individui e la pubblica amministrazione.
- Il significato etico di questa relazione (che giustifica l'adesione alla legge e i valori di legalità) può essere descritto attraverso i concetti di **responsabilità e fedeltà**.

3. RESPONSABILITA'



La Responsabilità etica (Hans Jonas)

- E' un binomio di potere/dovere, esemplificato in modo «naturale» nella responsabilità dei genitori nei confronti dei figli:
 - un neonato è «una creatura del bisogno». La sua esistenza è precaria: per vivere, ha bisogno delle cure dei genitori
 - Il senso di responsabilità non dipende da obblighi di legge, ma dall'impulso a mantenere in vita l'essere che è stato generato
 - La responsabilità dei genitori verso i figli è «il modello» della responsabilità etica: ciascuno di noi è stato *oggetto* di cura da parte dei genitori. E quindi può agire responsabilmente nei confronti degli oggetti del proprio potere (*prendersi cura del loro diritto all'esistenza*)

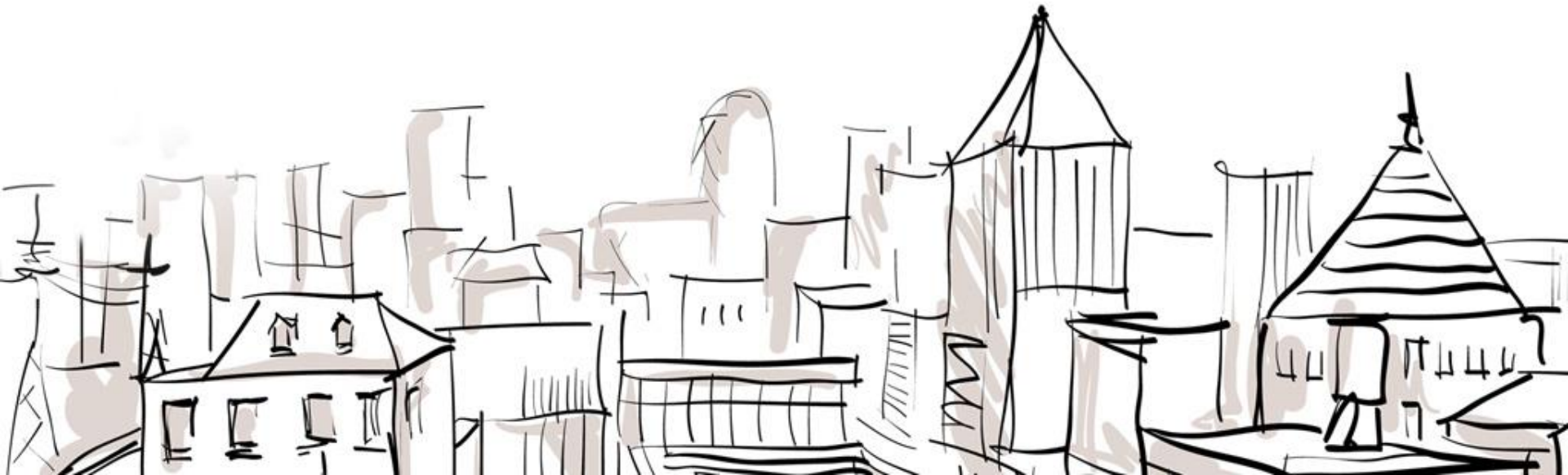
La Responsabilità del dipendente pubblico

- L' esistenza della pubblica amministrazione dipende solo dalla fiducia della politica e dei cittadini nelle istituzioni, come strumento di tutela degli interessi comuni.
- Il pubblico dipendente esercita un potere sulla pubblica amministrazione: può distorcere i suoi processi, per finalizzarli al proprio interesse o all'interesse di altri soggetti privati, a discapito dell'interesse collettivo
- Questa distorsione ha un nome: **corruzione**. La corruzione che riduce le risorse pubbliche, genera sfiducia e non garantisce il futuro dello Stato

Responsabilità e legalità

- La corruzione è incompatibile con il **senso di responsabilità**
- La **responsabilità** giustifica, invece, una rinuncia alla propria libertà assoluta
- Una rinuncia alla propria libertà assoluta, in nome del **rispetto delle leggi**, che sono uno strumento per garantire che tutti possano soddisfare i propri bisogni e perseguire i propri interessi, senza ledere gli interessi e il benessere degli altri

4. FEDELTA'



2. Teoria etica della fedeltà (Alain Badiou)

- Per Alain Badiou l'unica fedeltà che abbia un valore etico è la fedeltà verso un evento, cioè verso *qualcosa ci cambia la vita e che ci obbliga a ridefinire il modo in cui rappresentiamo e descriviamo una situazione*
- Qualcosa diventa un evento, solo nel momento in cui un *soggetto* è in grado di riconoscerlo come tale e di dargli un nome
- L'evento *obbliga* il soggetto che lo riconosce e lo nomina a prendere una *decisione*
- Il soggetto deve decidere se *essere fedele* all'evento, e agire d'ora in poi in coerenza con gli elementi di novità che l'evento ha introdotto nella situazione; oppure se ignorare che l'evento è accaduto

Il Bene e il Male

- Il Bene e il Male sono le due facce della stessa medaglia: dipendono dal modo in cui il soggetto si rapporta con gli eventi. Il male è:
- **Infedeltà:** il Male nasce dalla rinuncia ad essere fedeli (coerenti) alle scelte che il riconoscimento di un evento comporta (= tradimento)
- **Terrore:** il Male nasce da un «errore di valutazione»: dal pensare che un evento *confermi* la rappresentazione del mondo, anziché introdurre degli elementi di novità (= una verità)
- **Disastro:** il Male nasce dall'idea che un evento possa condurre ad una verità *assoluta e insuperabile*, tale da rendere impossibile qualunque altra verità (= totalitarismo)

La «fedeltà» del dipendente pubblico

- Qualunque dipendente pubblico ha vissuto un «evento» cruciale nella propria vita: il concorso pubblico, che gli ha consentito di essere assunto presso una pubblica amministrazione.
- Alcuni vincono un concorso per i propri meriti, altri grazie a qualche «spintarella»
- Vincere un concorso pubblico è un *evento*, perché consente ad una persona di essere **attore** della funzione pubblica, anziché esserne uno spettatore o un utente
- Riconoscere *l'evento* significa, per un dipendente pubblico, essere fedele al proprio ruolo, piuttosto che essere fedele a chi gli ha dato la «spintarella»

Perché la corruzione è un male

- **Infedeltà:** il dipendente pubblico corrotto non è fedele all'evento che lo ha reso un attore pubblico, ma al proprio interesse privato (o agli interessi di coloro che gli hanno dato la «spintarella»)
- **Terrore:** il dipendente pubblico corrotto compie un errore di valutazione. Pensa che la propria funzione pubblica serva a favorire i propri interessi privati. Invece, *diventare* un dipendente pubblico significa mettersi al servizio degli interessi della collettività
- **Disastro:** il dipendente pubblico pensa di avere un *potere assoluto* nell'esercizio della propria funzione.

Fedeltà e Legalità

- La **fedeltà** è incompatibile con la corruzione
- La **fedeltà** è invece compatibile con una rinuncia alla propria libertà assoluta (libertà di favorire il proprio interesse o gli interessi delle *lobby*)
- Con una rinuncia alla propria libertà assoluta, in nome del **rispetto delle leggi**, che sono uno strumento per garantire che tutti possano soddisfare i propri bisogni e perseguire i propri interessi, senza ledere gli interessi e il benessere degli altri

FINE

*Andrea Ferrarini – Coordinatore Gruppo di Lavoro
Anticorruzione di ReteComuni*

*Curatore Linee Guida Anticorruzione di ANCI
Lombardia*

andrea.ferrarini2012@gmail.com – cell 3472728727

Giovedì 16 ottobre 2014 | Torino

