



**Mercoledì 20 gennaio 2016
ore 9.30-13.30**

Sede Carisbo, Sala dei 100
Via Farini 22, Bologna

**CONVEGNO
La prevenzione della
corruzione alla luce
dell'aggiornamento
2015 al Piano nazionale
Anticorruzione (PNA)**

Evento formativo accreditato dal Consiglio dell'Ordine
degli Avvocati di Bologna (n. crediti 4) e dall'Ordine dei Dottori
Commercialisti e degli Esperti Contabili di Bologna (n. crediti 4)



La responsabilità amministrativa nell'approvazione e nell'attuazione del piano di prevenzione della corruzione

Relatore: Salvatore PILATO

Procuratore Regionale della Corte dei Conti, Sezione Controllo per l'Emilia-Romagna

COMITATO DI PROGETTO E INFORMAZIONI UPI EMILIA-ROMAGNA

via I. Malvasia,6 – 40131 Bologna

Responsabile Formazione: dott.ssa Luana Plessi

luana.plessi@upi.emilia-romagna.it

Segreteria Organizzativa

dott.ssa Federica Serra, Elettra Bergamini

tel.051-6492491 fax 051-6494321

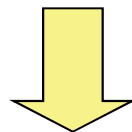


ARGOMENTI

- Premessa. Il cantiere normativo “aperto”
- Diritto, etica e **finanza pubblica**
- Legge n.190.2012 (*prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*)
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, cd. Riforma Madia (*v. art.7 Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, “lett. d*)
- Il ruolo dei sistemi di responsabilità pubblica : **sanzione-restituzione – risarcimento – deterrenza. Automatismi giuridici ?**
- **Il raccordo con il sistema dei controlli interni ed esterni**

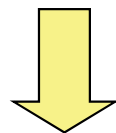


Alcune evidenze



Le negatività del fenomeno corruttivo **in senso lato** :

- lesione delle prospettive di sviluppo equo e sostenibile
- lesione della efficienza nel mercato
- lesione dell'etica della funzione pubblica



- I legami stretti tra "**Nerolandia**", "**Tangentopoli**" e "**Mafiacity**"
- **Trasparenza** : "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili (art. 117, secondo comma, lettera *m* Cost. ; artt. 11 e 16 d. lgs. 27 ottobre 2009 n.150).



Il quadro degli istituti e degli strumenti **Dall'approccio *particellare* all'approccio *globale***

- Nella riforma realizzata con il d. lgs. n. 150/2009 la CIVIT era istituita per svolgere le funzioni di regia nel sistema incentrato sulla valutazione del personale delle strutture, e del ciclo della *performance*
- L'approccio *globale e sistemico* si basa su un modello di regolazione che prevede l'attività di pianificazione e di controllo, e su un modello integrato di programmazione *a cascata*
- Al centro del modello di programmazione è collocato il Piano Nazionale Anticorruzione (**PNA**), il quale vincola ed orienta le amministrazioni e le società pubbliche all'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (**PTPC**)



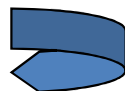
Programmazione a cascata e progettazione a rete

- **Il PTPC**, per essere efficace, deve contenere obiettivi appropriati e indicatori di misurazione adeguati, e va coordinato con tutti gli altri strumenti di programmazione amministrativa :
- **1. il bilancio**, per garantire la sostenibilità finanziaria degli interventi previsti ; **2. il Piano delle *performance***, nel quale confluiscono gli obiettivi strategici ed operativi scelti dalla singola amministrazione, anche con riferimento alle misure di attuazione del PTPC;
- **3. il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (PTTI)** ed infine **4. il Piano per la formazione**.



La legislazione “a raggiera”

- decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235 “Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna
- 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 8 aprile 2013 n. 39 “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012 n.190
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 “Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni”



Le questioni aperte sulle attuali carenze del PTPC

- La gestione del rischio e le aree connesse
- un approccio “*passivo*”, orientato alla trasposizione meramente “*ripetitiva e tralatizia*” nei PTPC delle misure obbligatorie previste dalla normativa e/o elencate nel PNA
- i Piani triennali sono strumenti *formalmente standardizzati* privi dei necessari *contenuti di adattamento* ai contesti organizzativi specifici delle PP.AA.
- Gli organi d’indirizzo politico sono indotti alla semplice approvazione formale del PTPC, che è affidato alla cura del RPC



Alcune analisi sulle informazioni statistiche

- I dati statistici offerti dall'Anac dimostrano che la principale zona di rischio soggetta a controlli (40%) è costituita dall'area *“affidamento di lavori, servizi e forniture”*, mentre con distacco percentuale (20%) segue l'area dei *“provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario”*.
- Una serie di questioni critiche, investono la rotazione del personale, l'inconferibilità e l'incompatibilità degli incarichi dirigenziali, il *pantoùflage* (o sistema a porte scorrevoli), la tutela del *whistleblower*, e le interferenze con il d.lgs. 231/2001.



Alcune conclusioni

- **In primo luogo è alquanto palese la svolta normativa in favore del consolidamento e del rafforzamento del ruolo dell'ANAC, quale Autorità di coordinamento, di vigilanza e di controllo sull'effettività delle misure di prevenzione amministrativa**
- **Le relazioni di struttura, di contenuti e di efficacia, tra le due funzioni di programmazione delle misure di prevenzione (*programmazione generale nel PNA, e programmazione specifica nel PTPC*) sono fondamentali per le garanzie di effettività delle strategie di contrasto**
- **Sussistono una molteplicità di punti in evidenza che muovono verso la necessità di razionalizzazione normativa della figura del RPC**



Lo sviluppo della strategia della prevenzione

- Le criticità dell'assetto bicefalo hanno indotto il legislatore nazionale a concentrare sull'unico soggetto-Anac, i compiti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza
- E' alquanto evidente la necessità di razionalizzazione delle disposizioni vigenti sulla fase di approvazione, di attuazione e di monitoraggio del PTPC, le quali assumono una rilevanza strategica per l'inversione del rapporto tra corruzione *emersa* e corruzione *sommersa* , soprattutto nei settori ad alto rischio, sui quali l'AVCP ha elaborato gli indicatori che rappresentano indizi di potenziali rischi di corruzione (c.d. *red flags*) nell'ambito dei contratti ad evidenza pubblica.



I punti di *non ritorno*

- La programmazione della prevenzione non è un settore di attività, assoggettato a riforma permanente, ma esprime il **nuovo modo di essere** delle organizzazioni pubbliche, secondo le linee-guida dell'integrità e della trasparenza della gestione della spesa, e della valutazione della *performance*, nell'interesse del cittadino, titolare del diritto di accedere e di conoscere tutti i dati e le informazioni relative all'andamento amministrativo
- Nella distinzione concettuale tra i due schemi di devianza amministrativa, discriminati per appartenenza alla *corruzione sistemica* od alla *corruzione burocratica-pulviscolare*, sulla figura organizzativa del RPC ruota l'intero sistema della prevenzione, per l'effettività della pianificazione delle azioni di contrasto



Regolamento Anac 9 luglio 2014

g) «Omessa adozione», la mancata adozione della deliberazione dell'organo competente che approva i Provvedimenti. Equivale a omessa adozione: a) l'approvazione di un provvedimento puramente ricognitivo di misure, in materia di anticorruzione, in materia di adempimento degli obblighi di pubblicità ovvero in materia di Codice di comportamento di amministrazione; b) l'approvazione di un provvedimento il cui contenuto riproduca in modo integrale analoghi provvedimenti adottati da altre amministrazioni, privo di misure specifiche introdotte in relazione alle esigenze dell'amministrazione interessata; c) l'approvazione di un provvedimento privo di misure per la prevenzione del rischio nei settori più esposti, privo di misure concrete di attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla disciplina vigente, meramente riproduttivo del Codice di comportamento emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62.



art. 7 legge 124/2015 , *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, “lett. d) “precisazione dei contenuti e del procedimento di adozione del Piano nazionale anticorruzione, dei piani di prevenzione della corruzione e della relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione, anche attraverso la modifica della relativa disciplina legislativa, anche ai fini della maggiore efficacia dei controlli in fase di attuazione, della differenziazione per settori e dimensioni, del coordinamento con gli strumenti di misurazione e valutazione delle *performance* nonché dell’individuazione dei principali rischi e dei relativi rimedi; conseguente ridefinizione dei ruoli, dei poteri e delle responsabilità dei soggetti interni che intervengono nei relativi processi”.



“La stampa,dapprima timida,insorse,sparirono allora i giornali coi loro redattori e anche gli strilloni,e quando i ladri ebbero fatto sparire ogni cosa,cominciarono a derubarsi tra loro e la cosa continuò finchè non furono derubati dai loro figli e dai loro nipotini” (E.Flaiano <Una profezia> 1960) .

“A tutti gli operatori della Salute la cui correttezza ed integrità morale è un fatto ordinario e quindi silenzioso. A questo silenzio operoso che guida la condotta e ispira il discernimento di molti e che non è mai oggetto di un Rapporto” (*Lucia Borsellino 2015*)

