Lo studio analizza il sistema delineato dal nostro legislatore con la legge 190 del 6 novembre 2012 per combattere la corruzione nella PA, articolato nel livello nazionale ed in quello riferibile alla singola amministrazione

La legge 6.11.2012 n.190 ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano, in ottemperanza a quanto è stato disposto a livello internazionale (Convenzione dell'O.N.U. del 31.10.2003 ratificata in Italia con legge 3.8.2009 n.116), un sistema di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nell'espletamento delle funzioni e delle attività della PA., prevedendo a livello nazionale l'elaborazione del Piano Nazionale Anticorruzione e a livello decentrato l'elaborazione

da parte di ogni amministrazione di uno specifico Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione sulla base delle linee guida fornite dal P.N.A.

La pianificazione su due livelli risponde alle necessità di garantire l' uniformità del sistema a livello nazionale e nel contempo di lasciare spazi di autonomia alle singole amministrazioni nella ricerca delle soluzioni più efficaci a combattere il fenomeno della corruzione.

Il Piano Nazionale Anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica ed approvato dalla Civit in data 11.9.2013, ha definito gli obiettivi strategici, previsto le azioni di contrasto e dato le direttive alle pubbliche amministrazioni per l'applicazione delle misure di prevenzione, alcune delle quali obbligatorie per legge.

Il Piano Triennale, che ha la funzione di "calare" nell'amministrazione la legge 190/2012, fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio di corruzione degli uffici e definisce gli interventi volti a prevenirlo. Col P.T.P.C si pianifica un programma di attività coerente con i risultati di una fase preliminare di analisi dell'organizzazione dell'ente; si individua la possibile esposizione della struttura ai fenomeni di corruzione; si valutano le conseguenze che il rischio produce sotto il profilo organizzativo, economico, reputazionale ; si perfezionano gli strumenti di prevenzione e contrasto al fenomeno. Tale attività ha un forte impatto sull'organizzazione, poiché coinvolge una pluralità di soggetti tra i quali il responsabile della prevenzione, i dirigenti e i responsabili dei servizi ,gli stessi dipendenti; tutti a vario titolo partecipano al processo di gestione del rischio e sono responsabili in caso di violazione delle norme e degli strumenti in esame.

Il P.T.P.C. contiene un nucleo minimo di informazioni concernenti il processo partecipato di adozione del Piano, la gestione del rischio, la formazione in materia di prevenzione della corruzione, i codici di comportamento.

Per quanto riguarda la gestione del rischio, la stessa legge n. 190/2012 all'art. 1, comma 16, individua le attività nell'ambito delle quali il rischio di corruzione è maggiore, le c.d. aree di rischio obbligatorio, comuni a tutte le amministrazioni; si tratta di aree di rischio ricorrenti, rispetto alle quali, secondo l'esperienza nazionale e internazionale, ciascuna amministrazione risulta potenzialmente esposta.

Ad esse si aggiungono le ulteriori aree individuate dal P.T.P.C.; questo perché le aree di rischio mutano in base al contesto esterno ed interno e alla attività svolta dalla singola amministrazione. La valutazione del rischio va quindi fatta “sul campo”, in quanto bisogna considerare il possibile impatto del fenomeno corruttivo sui singoli processi dell’ente.

Per ogni area devono essere indicate le misure di prevenzione da implementare per ridurre la probabilità che il rischio si verifichi. Le misure sono obbligatorie quando la loro applicazione deriva dalla legge o da altre fonti normative che ne prevedono l’obbligatorietà. Ad esse possono aggiungersi ulteriori misure che diventano obbligatorie per l’amministrazione col loro inserimento nel P.T.P.C. Alcune misure hanno carattere trasversale (es. trasparenza, formazione, monitoraggio sul rispetto dei termini procedimentali..) in quanto sono applicabili alla struttura organizzativa nel suo insieme.

La previsione dei contenuti necessari deve essere accompagnata da quelli peculiari di ciascun ente; non basta un mero rinvio ,solo con la previsione dei contenuti ottimali si può contrastare la corruzione dall’interno.

L’efficacia del Piano dipende dalla collaborazione fattiva di tutti i componenti dell’organizzazione e dal coordinamento con tutti gli altri strumenti di programmazione.

Un primo collegamento è con il ciclo della performance; le amministrazioni devono procedere alla costruzione di un ciclo delle performance integrato, comprensivo degli ambiti relativi alla performance, agli standard di qualità dei servizi, alla trasparenza e alla integrità, alle misure di contrasto della corruzione. E’ pertanto necessario il coordinamento tra P.T.P.C. e gli strumenti vigenti per il controllo dell’amministrazione quali il Piano e la Relazione sulla performance e il Sistema di misurazione e valutazione della performance.

In base alla programmazione strategica e operativa dell’amministrazione, definita in via generale dal Piano della performance ,sono formulati anche gli obiettivi indicati nel Programma triennale per la trasparenza e l’integrità .

Con Programma triennale si dà attuazione al principio di trasparenza, intesa non più come mero diritto di accesso agli atti, bensì come “accessibilità totale delle informazioni concernenti l’organizzazione e le attività delle pubbliche amministrazioni allo scopo di favorire forme diffuse

di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo elle risorse pubbliche".

Le Linee guida sulla trasparenza approvate dalla C.I.V.I.T con delibera n.50 del 2013 indicano il termine e le modalità di aggiornamento del P.T.T.I. e il suo coordinamento col P.T.P.C.

Il P.T.T.I. costituisce ,di norma, una sezione del P.T.P.C.(art.10 del d.lgs. n.33) e il responsabile della prevenzione svolge, di solito, anche il ruolo di responsabile della trasparenza. L'intento del legislatore è quello di concentrare ,per ogni PA, in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità per il funzionamento di tutto il meccanismo preventivo. Il responsabile della trasparenza ha il ruolo di provvedere all'aggiornamento del P.T.T.I, di assicurare l'attuazione dell'accesso civico ,di controllare l'adempimento degli obblighi di pubblicazione, segnalandone i casi di mancato o ritardato adempimento ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare o di altre forme di responsabilità nei confronti dei dipendenti.

L'altro collegamento è quindi con il Codice di comportamento, la cui funzione è strategica nella politica anticorruzione e rappresenta una misura di prevenzione fondamentale in quanto contiene le norme che regolano il corretto comportamento dei dipendenti, indirizzando l'azione amministrativa, nonché l'obbligo di rispettare le misure contenute nel PT.P. C. e di collaborare col responsabile della prevenzione.

Il Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici , approvato con D.P.R n. 62 del 16 aprile 2013 ,prevede i doveri minimi dei dipendenti; i Codici di ciascuna amministrazione devono rispettare queste previsioni integrandole e specificandole al fine di delineare modelli più virtuosi di comportamento rispetto al parametro minimo. Spetta, pertanto, ai singoli Codici individuare regole compartimentali differenziate a seconda delle specificità professionali, delle aree di competenza e delle aree di rischio.

La violazione dei doveri contenuti nei codici, compresi quelli relativi ai Piani di prevenzione della corruzione, dà luogo a responsabilità disciplinare ed è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile quando le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi e regolamenti; la responsabilità disciplinare accertata tramite procedimento, nel rispetto dei principi di colpevolezza, gradualità e proporzionalità della sanzione, può giungere fino alla comminazione della sanzione del licenziamento. Tale previsione rafforza il Codice del 2013, che diventa strumento non solo di prevenzione ma anche di repressione, facendo tramontare la tesi del c.d. Codice "etico".

Questo è, in sintesi, il sistema delineato dal nostro legislatore per combattere la corruzione nella PA; si tratta di un sistema articolato, che prevede due livelli (il nazionale e quello specifico della singola amministrazione) e il coordinamento tra i vari strumenti previsti per contrastare il fenomeno. E' troppo presto per potersi esprimere sull'efficacia e efficienza di tale sistema, la cui sola previsione è comunque un importante passo avanti nella lotta al fenomeno corruttivo, rappresentando un'opportunità data ad ogni amministrazione per fare "pulizia" dall'interno.