

TRASPARENZA E ANTICORRUZIONE OPI Perugia 2021



18 GENNAIO

Ordine delle Professioni Infermieristiche

Provincia di Perugia

Autore: Ceciari Elisa

**Responsabile della prevenzione della corruzione e
della trasparenza.**

Trasparenza e anticorruzione

Ordine delle Professioni Infermieristiche di Perugia

Indice

1. Introduzione
2. Aspetti della disciplina della trasparenza strumentali alla prevenzione della corruzione e degli illeciti all'interno dell'Ordine
3. Presupposti sul corretto funzionamento della disciplina della trasparenza
4. Aspetto statico dell'attività rivolta alla prevenzione della corruzione
5. Aspetto dinamico dell'attività rivolta alla prevenzione della corruzione
6. Gestione informatica dei dati all'interno dell'Ordine

“Anticorruzione” e “trasparenza” costituiscono autonomi aspetti dell’agire di una Pubblica Amministrazione e come tali sono strettamente interconnessi tra di essi.

Introduzione

“Anticorruzione” implica avversione, contrasto della corruzione e della illegalità all’interno della Pubblica Amministrazione, ossia tutte quelle pratiche di violazione dei doveri collegati alle funzioni pubbliche con pregiudizio degli interessi generali: sottolinea un aspetto negativo dell’agire delle PA che come tale va individuato e sottoposto a giudizio ed analisi.

“Trasparenza” denota chiarezza e indica una pubblica manifestazione di correttezza da parte della Pubblica Amministrazione: un agire, quindi, con atti accessibili a chiunque, con atti visionabili dal pubblico cittadino e dagli iscritti all’Ordine. Questo denota un aspetto positivo della PA e implica un modo ordinario della condotta diretta alla tutela degli interessi pubblici riconducibile ai principi costituzionali del buon andamento e dell’impzialità dell’ente (art. 97 della Costituzione).

“Anticorruzione” e “trasparenza” sono dati anche correlati tra loro: all’evidenza, la trasparenza è uno degli antidoti per contrastare la corruzione e l’illegalità, dove vi è opacità, riservatezza o segreto è facile che possano esservi condotte illecite dei funzionari operanti.

La trasparenza è un dato tanto assoluto¹ quanto relativo, ossia strumentale alla prevenzione e contrasto dell’agire illecito dei dipendenti e membri presenti all’interno dell’Ordine.

Aspetti della disciplina della trasparenza strumentali alla prevenzione della corruzione e degli illeciti all’interno dell’Ordine

All’evidenza hanno una finalità anche preventiva degli illeciti i seguenti aspetti della trasparenza:

- I. Diritto di accesso civico e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte dell’Ordine delle Professioni Infermieristiche della provincia di Perugia²;
- II. Norme sull’evidenza pubblica, pubblicazione e pubblicità dei bandi in materia di affidamento di commesse pubbliche³;
- III. Disciplina in materia di concorsi pubblici e affidamento di incarichi⁴.

Misura rilevante del contrasto alla corruzione è la disciplina sull’accesso civico e obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PP.AA. contenuti nel D.lgs 14 marzo 2013, n. 33.

L’art. 1, comma 1 del citato D.lgs efficacemente enuncia che *“la trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazione, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività*

¹ Regola da osservare in quanto principio base dell’azione della P.A.

² D.lgs 14 marzo 2014 n. 33 “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle P.A.” e s.m. (D.lgs 25 maggio 2016 n. 97)

³ D.lgs 18 aprile 2016 n. 50 “Codice dei contratti pubblici”

⁴ D.lgs 30 marzo 2013 n. 33 e s.m.

amministrativa e favorire forme di diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.

L'accessibilità totale si realizza “tramite l'accesso civico e tramite la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e le modalità per la loro realizzazione” (art. 2 comma 1, D.lgs cit.); “per pubblicazione s'intende la pubblicazione [...] nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione” (art. 2 comma 2, D.lgs cit.); “Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli ai sensi dell'art. 7” (art. 3 comma 1, D.lgs cit.); “i documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione” (art. 8 comma 1, D.lgs cit.).

La trasparenza, intesa come accessibilità totale ai dati rilevanti, rende liberi e consapevoli.

Con l'art. 5 del D.lgs citato, sostituito in seguito dal D.lgs 25 maggio 2016, n. 97, s'introduce una nuova forma di accesso civico ai dati e documenti pubblici, che consente ai cittadini e agli iscritti, in particolare, di richiedere anche dati e documenti che le PP.AA. non hanno l'obbligo di pubblicare.

L'art. 5 del D.lgs citato disciplina l'accesso civico a dati e documenti a tenore del quale:

- 1. “L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”.*
- 2. “Alla scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del precedente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'art. 5-bis”.*
- 3. “L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 e 2 non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione. L'istanza può essere trasmessa per via telematica secondo le modalità previste dal D.lgs 7 marzo 2005, n. 82 e s.m. [...]”.*
- 4. “Il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato nel termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza con la comunicazione al richiedente e agli eventuali controinteressati. In caso di accoglimento, l'amministrazione provvede a trasmettere tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti, ovvero, nel caso in cui l'istanza riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, a pubblicare sul sito i dati, le informazioni o i documenti richiesti e a comunicare al*

richiedente l'avvenuta pubblicazione dello stesso, indicandogli il relativo collegamento ipertestuale [...].

- 5. "Il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'articolo 5-bis".*
- 6. "Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze".*
- 7. Nei casi in cui il diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui l'art. 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni.*
- 8. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'art. 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta [...]. Attraverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell'art. 116 del Codice del processo amministrativo di cui al D.lgs 2 luglio 2010, n. 104.*
- 9. Nel caso in cui la richiesta di accesso civico riguardi dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del presente decreto, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha l'obbligo di effettuare la segnalazione di cui l'art. 43, comma 5.*
- 10. Restano fermi gli obblighi di pubblicazione previsti dal Capo II, nonché le diverse forme di accesso agli interessati previste dal Capo V della Legge 7 agosto 1990, n. 241.*

Oggetto dell'accesso ex Legge n. 241/1990 sono esclusivamente i documenti, come si evince dal globale contenuto dell'art. 22 della Legge cit., che al comma 4 chiarisce: *"Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono."*

Rilevante in tal senso è altresì l'art. 24, comma 3, Legge n. 241/1990 secondo cui: *"Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"*.

Infine, legittimati all'accesso ex Legge n. 241/1990 sono solo gli interessati, [...] *"tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso"* art. 22, comma 1, lettera b), mentre l'esercizio del diritto di accesso civico non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente.

Il D.lgs 14 marzo 2013, n. 33. Contiene una disciplina puntuale dei casi in cui è obbligatoria la pubblicazione di dati, documenti od informazioni, con la previsione della sezione dei siti istituzionali, denominata "Amministrazione trasparente".

L'art. 7 D.lgs 14 marzo 2013, n. 33 statuisce “*I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico di cui all'articolo 5, sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell'articolo 68 del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità*”.

L'art. 68, comma 3, D.lgs 7 marzo 2005, n. 82⁵ precisa che sono “*dati di tipo aperto, i dati che presentano le seguenti caratteristiche:*

- 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato;*
- 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera a), sono adatti all'utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati;*
- 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione, salvo i casi previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, e secondo le tariffe determinate con le modalità di cui al medesimo articolo.”*

Presupposti sul corretto funzionamento della disciplina della trasparenza

Per rispettare la normativa vigente in tema di trasparenza e per raggiungere livelli efficaci di chiarezza amministrativa, è necessario seguire:

- il quadro legislativo di riferimento;
- rendere completi ed esaustivi gli atti amministrativi;
- motivare ogni spiegazione delle sentenze emesse.

Molto importante è la forma del procedimento come descritto dall'art. 3 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, il quale esige che ogni provvedimento della Pubblica Amministrazione indichi “*presupposti di fatto e le ragioni che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alla risultanza dell'istruttoria*”.

Al fine della massima trasparenza è necessario che le premesse di fatto degli atti e l'illustrazione delle ragioni giuridiche – specie in quelli aventi riflessi economici (ad es. sfocianti poi in transazioni) – siano completi al fine di rendere conoscibile il percorso seguito dalla P.A.;

⁵ Codice dell'Amministrazione Digitale

strumentale alla trasparenza è altresì alla prevenzione della corruzione è il requisito della motivazione della sentenza emessa.

Aspetto statico dell'attività rivolta alla prevenzione della corruzione

L'evoluzione legislativa degli ultimi anni ha condotto alla creazione di un ordinamento *ad hoc* mirante a prevenire i fenomeni di illegalità nella P.A.: la disciplina ordinaria, infatti, sviluppa i meccanismi della responsabilità davanti alla Corte dei Conti, della responsabilità penale, della responsabilità civile e dei controlli ispettivi.

I principali strumenti della disciplina ordinaria sono:

1. La Legge 2012, n.190;
2. D.lgs 8 aprile 2013, n. 39⁶;
3. Determinazione 28 aprile 2015, n. 6⁷.

La materia oggetto dei testi normativi citati mira sostanzialmente ad implementare il procedimento di segnalazione di illeciti o procedure non conformi della P.A., tutelando la riservatezza dell'identità del segnalante, anche nel rapporto con i terzi cui l'amministrazione dovesse rivolgersi per eventuali verifiche; inoltre, mira ad allontanare da incarichi di natura dirigenziale interni ed esterni, dove per "inconferibilità" s'intende "*la preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi previsti dal presente decreto a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico*" e per "incompatibilità" s'intende "*l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico*".

Aspetto dinamico dell'attività rivolta alla prevenzione della corruzione

In Italia e nel mondo il fenomeno della corruzione ha assunto un aspetto di tale gravità da determinare la creazione di apparati *ad hoc* per fronteggiare l'illegalità delle Pubbliche Amministrazioni, come l'A.N.A.C.⁸

⁶ "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati di controllo pubblico".

⁷ "Linee Guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti".

⁸ Autorità Nazionale Anticorruzione.

La corruzione nell'assunzione delle risorse umane, nella gestione delle pratiche d'ufficio, nella gestione dei servizi ha alcune importanti conseguenze:

- rallentamento, disfunzioni, dispersione ed inefficienza dell'agire delle P.A.;
- gravissimo danno all'economia e ai conti dell'ente;
- danneggiamento dell'immagine dell'ente nei confronti dei propri iscritti e dei cittadini.

L'A.N.A.C., nelle materie del diritto di accesso civico e di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle PP.AA., controlla il rispetto dell'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione, ispeziona e dà ordini di procedere alle pubblicazioni rilevanti, controlla l'operato del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e dell'OIV⁹, denuncia illeciti, irroga sanzioni (art. 45 D.lgs n. 33/2013).

Organi di indirizzo

Gli organi d'indirizzo nelle amministrazioni e negli enti dispongono di competenze rilevanti nel processo di individuazione delle misure di prevenzione della corruzione, ossia la nomina del RPCT e l'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Ruolo operativo, per ciascuna pubblica amministrazione, è quello del Responsabile della Prevenzione della corruzione e della trasparenza, con potere di segnalazione all'organo di indirizzo e all'OIV delle disfunzioni sulla materia (art. 1, comma 7, L. n. 190/2012) e di proposta del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza. Tali poteri sono dettagliati nel comma 10, secondo cui: "[...] provvede anche:

- a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;*
- b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;*
- c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11".*

Nella materia del diritto di accesso civico e degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, il responsabile per la trasparenza svolge attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, segnalando le inadempienze all'organo di indirizzo politico, all'OIV, all'ANAC e all'ufficio di disciplina (art. 43 D.lgs n. 33/2013).

Infine, nella materia della inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, il Responsabile del Piano anticorruzione *"cura, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione, ente pubblico e ente di diritto privato in controllo pubblico siano rispettate le disposizioni [...] sulla inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi. A tale fine il responsabile contesta all'interessato l'esistenza o l'insorgere delle situazioni di inconfiribilità o*

⁹ Organismo indipendente di valutazione (Legge 6 novembre 2012, n. 190).

incompatibilità”, vigila sul rispetto della disciplina in materia, segnalando le possibili violazioni all’ANAC, all’Autorità Antitrust, nonché alla Corte dei Conti (art. 15 D.lgs n. 39/2013).

Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza

I connotati del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza sono delineati nei commi 8 e 9 dell’art. 1 della Legge n. 190/2012, i quali recitano *“L’organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. L’organo di indirizzo adotta il Piano triennale per la prevenzione della corruzione su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all’Autorità nazionale anticorruzione. [...] L’attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all’amministrazione. Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione”*.

Gestione informatica dei dati

Essenziale è la gestione informatica dei dati: il Codice dell’Amministrazione digitale¹⁰ contiene una puntuale disciplina in ordine di formazione, gestione e conservazione del dato.

Tali norme dispongono:

“1. Le pubbliche amministrazioni formano gli originali dei propri documenti, inclusi quelli inerenti ad albi, elenchi e pubblici registri, con mezzi informatici secondo le disposizioni di cui al presente codice e le regole tecniche di cui all’articolo 71.” (art. 40).

“2. Formano comunque oggetto di registrazione di protocollo ai sensi dell’articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le comunicazioni che pervengono o sono inviate dalle caselle di posta elettronica di cui agli articoli 6-ter, comma 1, 47, commi 1 e 3, nonché le istanze e le dichiarazioni di cui all’articolo 65 in conformità alle regole tecniche di cui all’articolo 71.” (art. 40-bis).

“3. Le pubbliche amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Per ciascun procedimento amministrativo di loro competenza, esse forniscono gli opportuni servizi di interoperabilità e cooperazione applicativa, ai sensi di quanto previsto dall’articolo 12, comma 2. 2. La pubblica amministrazione titolare del procedimento raccoglie in un fascicolo informatico gli atti, i documenti e i dati del procedimento medesimo da chiunque formati; all’atto della comunicazione dell’avvio del procedimento ai sensi dell’articolo 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, comunica agli interessati

¹⁰ Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82

le modalità per esercitare in via telematica i diritti di cui all'articolo 10 della citata legge 7 agosto 1990, n. 241. 2-bis. Il fascicolo informatico è realizzato garantendo la possibilità di essere direttamente consultato ed alimentato da tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. [...]. Il fascicolo informatico reca l'indicazione: a) dell'amministrazione titolare del procedimento, che cura la costituzione e la gestione del fascicolo medesimo; b) delle altre amministrazioni partecipanti; c) del responsabile del procedimento; d) dell'oggetto del procedimento; e) dell'elenco dei documenti contenuti, salvo quanto disposto dal comma 2- quater; e-bis) dell'identificativo del fascicolo medesimo. 2-quater. Il fascicolo informatico può contenere aree a cui hanno accesso solo l'amministrazione titolare e gli altri soggetti da essa individuati; esso è formato in modo da garantire la corretta collocazione, la facile reperibilità e la collegabilità, in relazione al contenuto ed alle finalità, dei singoli documenti; è inoltre costituito in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla citata legge n. 241 del 1990.” (art. 41).

“4. Le pubbliche amministrazioni valutano in termini di rapporto tra costi e benefici il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti cartacei dei quali sia obbligatoria o opportuna la conservazione e provvedono alla predisposizione dei conseguenti piani di sostituzione degli archivi cartacei con archivi informatici, nel rispetto delle regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71.” (art. 42).

La formazione, gestione e conservazione del dato costituisce il disegno complessivo della Pubblica Amministrazione e tale processo è un insieme di modalità organizzative caratterizzate dall'uso di tecnologie specifiche, dall'impiego di obiettivi strategici dell'ente di appartenenza, dall'individuazione di nuove soluzioni e dalla corretta integrazione di tutte le componenti del processo.