

# PREVENIRE LA CORRUZIONE ANCHE PER LO SVILUPPO

IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE È UNA TEMATICA DI ATTUALITÀ CHE HA IMPLICAZIONI GIURIDICHE ED ECONOMICHE. COMPORTAMENTI ILLEGALI PRODUCONO INFATTI, ANCHE NEI SETTORI DELLA GREEN ECONOMY, EFFETTI DISTORSIVI DEL MERCATO A DANNO DEGLI IMPRENDITORI VIRTUOSI. IL PERCORSO DI ARPA EMILIA-ROMAGNA.

Il tema della *trasparenza* e dell'*integrità* della pubblica amministrazione è sempre stato considerato un elemento di forte criticità del nostro sistema paese. A tal riguardo basta evidenziare come, in base all'indice CPI (indice di percezione della corruzione) elaborato su interviste somministrate a esponenti del mondo degli affari e delle istituzioni dalla Ong *Transparency International*, l'Italia nel 2013 sia stata collocata al 69° posto nella classifica mondiale dei livelli percepiti di corruzione (prima la Danimarca, ultima la Somalia).

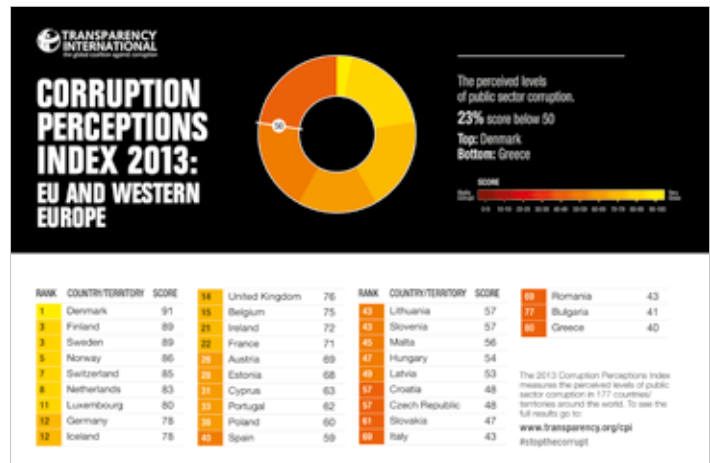
Partendo da questi presupposti sociologici con la legge 6 novembre 2012, n. 190 il legislatore ha disciplinato per la prima volta in maniera organica la materia della prevenzione della corruzione, prevedendo misure applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche e a una pluralità di settori di attività. La nozione di *corruzione* che rileva ai fini dell'applicazione della nuova legge ha peraltro una connotazione più ampia rispetto a quella del diritto penale: infatti sono considerati *fenomeni corruttivi* non solo i delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le varie situazioni in cui, a prescindere dalla rilevanza penale, venga in considerazione un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni pubbliche attribuite.

Al fine di garantire una più efficace attuazione della nuova normativa, il legislatore ha optato, invero, per un approccio di tipo preventivo prevedendo, accanto a precise ipotesi di responsabilità per il mancato adempimento dei nuovi obblighi, anche una serie di misure finalizzate a ridurre a monte il verificarsi di eventi corruttivi.

In base alla nuova disciplina tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute a nominare un *responsabile della prevenzione della corruzione* e a predisporre un proprio *piano triennale di prevenzione della corruzione*: tale Piano, da adottare entro

FIG. 1 PERCEZIONE DELLA CORRUZIONE

Indice di percezione della corruzione (CPI) rilevato da Transparency International, ottenuto sulla base di interviste/ricerche somministrate a imprenditori e a istituzioni.



il 31 gennaio 2014, deve essere redatto sulla base delle indicazioni dettate dal Piano nazionale anticorruzione approvato dalla Civit (ora Anac) e deve contenere in particolare le misure di prevenzione specifiche che ciascuna amministrazione è chiamata a prevedere sulla base della valutazione del rischio connesso alle proprie peculiarità organizzative e funzionali.

## Il percorso di attuazione della normativa in Arpa Emilia-Romagna

In sede di prima applicazione della legge n. 190 l'Agenzia, nel corso del 2013, ha individuato il responsabile della prevenzione della corruzione dell'ente, che coincide con il responsabile dell'area legale, e ha attribuito allo stesso il compito di coordinare l'attività di elaborazione del piano triennale di prevenzione della corruzione. A tal fine è stato istituito anche un gruppo di lavoro formato da dirigenti dell'Agenzia con professionalità sia amministrative che tecniche, il quale ha svolto le attività istruttorie e di indagine preliminari all'approvazione del documento finale. Al termine dei lavori il piano triennale di prevenzione della corruzione è stato approvato con delibera del direttore generale.

Questo nuovo documento si inserisce a pieno titolo tra gli atti generali dell'Agenzia e presenta numerosi profili di connessione con il *programma della trasparenza e dell'integrità* dell'ente e con il codice di comportamento interno recentemente adottati, entrambi i quali – unitamente al piano anticorruzione – perseguono l'obiettivo di garantire il corretto e trasparente esercizio delle funzioni pubbliche svolte dai dipendenti.

Il piano di prevenzione della corruzione di Arpa Emilia-Romagna contiene anzitutto una mappatura delle aree di attività considerate a maggior rischio di corruzione e, per ciascuna area, l'individuazione dei singoli processi potenzialmente più soggetti al verificarsi di eventi corruttivi; sulla base di tale valutazione del rischio sono state individuate le misure di prevenzione specifiche per ogni singolo processo. In particolare, a tutela degli stessi operatori interessati, una specifica attenzione è stata dedicata all'esame dei processi di vigilanza e controllo posti in essere dai Servizi territoriali. Questi processi infatti, in ragione di un marcato livello di discrezionalità tecnica, di autonomia operativa e di diretta incidenza sulle attività produttive possono, obiettivamente, essere considerati a potenziale maggior rischio

rispetto ad altre attività a contenuto prevalentemente vincolato e indirizzate alla gestione amministrativa interna.

## La prevenzione della corruzione, uno strumento di garanzia e sviluppo della Green Economy

Il dato dell'indice CPI di *Transparency International* citato all'inizio del presente articolo è estremamente preoccupante in quanto, evidentemente, l'affermazione del principio di legalità costituisce la precondizione stessa per lo sviluppo economico del territorio.

La diffusione della corruzione comporta invece uno svantaggio competitivo innanzitutto per quegli imprenditori che, operando nel rispetto delle regole, si trovano a dover subire la concorrenza sleale di chi, tramite accordi illeciti con la Pa, è in grado di ridurre i costi di gestione producendo effetti distorsivi del mercato. Peraltro la stessa *Transparency International* nel dicembre 2013

ha presentato gli esiti della ricerca *Corruzione e frode nella Green Economy* realizzata anche con il patrocinio del ministero dell'Ambiente.

Questo focus specifico porta a conclusioni ancora più allarmanti in quanto viene evidenziato come lo sviluppo delle energie rinnovabili, sostenuto con uno stanziamento significativo di finanziamenti e agevolazioni fiscali soprattutto nel periodo 2005-2010, abbia creato, in particolare nei settori dell'eolico e del fotovoltaico, un sistema speculativo alimentato dagli interessi di soggetti, sia pubblici sia privati, che hanno saputo sfruttare le vulnerabilità intrinseche al sistema per ottenere guadagni ingenti e rapidi a discapito della legalità e della concorrenza leale tra le imprese. *Transparency International* propone quindi 21 raccomandazioni da applicare nei mercati ad alta innovazione come quello delle fonti rinnovabili (v. box). Quando si parla di prevenzione della corruzione si deve dunque pensare a un complesso di azioni di consolidamento



della cultura della legalità a tutti i livelli, avere attenzione non solo ai "corrotti" che operano dall'interno della pubblica amministrazione, ma anche saper riconoscere i soggetti privati che dall'utilizzo improprio del potere pubblico traggono a vario titolo profitto. Questa è una sfida impegnativa nella quale anche Arpa Emilia-Romagna, insieme ai propri molteplici riferimenti istituzionali, vuole fare la sua parte.

**Giovanni Fantini, Maria Elena Boschi**

Arpa Emilia-Romagna

### LE 21 MOSSE DI TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International (TI) è una onlus in che opera dal 1993 contro la corruzione e l'illegalità. Presente in oltre 100 paesi, il movimento opera per diffondere una coscienza collettiva sensibile a questi temi e capace di promuovere un cambiamento virtuoso. Tra le azioni promosse da TI:

- l'adozione di convenzioni internazionali anti-corruzione
- il perseguimento dei leader corrotti e il sequestro delle ricchezze illecitamente acquisite
- analisi delle elezioni vinte e perse in relazione alla lotta contro la corruzione
- monitoraggio sul comportamento delle aziende nel paese di appartenenza e all'estero in ambito nazionale e internazionale

Transparency International Italia è tra i promotori della ricerca **Corruzione e frode nella Green Economy**, nata nell'ambito del progetto Green Clean Market (Protecting the Green Sector Market from Corruption and Fraud).

Tra gli obiettivi del progetto la diffusione di azioni virtuose ispirate alle **21 Raccomandazioni per l'integrità dei mercati ad alta innovazione** messe a punto da Transparency International, rielaborate sulla base dei dati emersi dalla ricerca e illustrate lo scorso 15 dicembre in occasione del Forum nazionale Green Clean Market a Milano; 16 raccomandazioni sono indirizzate al sistema pubblico e 5 al sistema delle imprese. L'attuazione delle azioni ispirate alle raccomandazioni possono costituire una solida protezione dei settori decisivi per il rilancio della competitività.

#### Settore pubblico

1. Rafforzare la consapevolezza della rilevanza dei processi di alta innovazione ai fini del benessere degli individui e delle comunità, e dunque della esigenza di proteggere in modo particolare tali mercati da distorsioni e illegalità
2. Forte semplificazione normativa e regolamentare, che tenga conto delle diverse esigenze fra grandi, medie e piccole imprese
3. Riforma e riduzione degli incentivi pubblici
4. Forte coordinamento degli indirizzi normativi e omogeneità regolamentare
5. Abolizione dei controlli ex-ante e rafforzamento dei controlli in-itinere ed ex-post
6. Introduzione di strumenti di responsabilità delle istituzioni e di responsabilità sociale delle amministrazioni

7. Elaborazione e diffusione di dati unici, confrontabili e leggibili, per evitarne un uso strumentale
8. Promozione presso la società civile di un'informazione sostanziale e non demagogica, ivi inclusa un'appropriata formazione scientifica scolastica di base
9. Obbligo di avvalersi di un Advisor tecnico nel Green Procurement da parte delle stazioni appaltanti
10. Abolizione o forte riduzione/ridefinizione delle competenze del Tar sulla Green Economy
11. Consolidamento da parte della magistratura delle competenze tecniche e della conoscenza delle dinamiche d'impresa nei settori green
12. Procedure con tempi certi sui pagamenti
13. Messa a sistema e diffusione delle buone pratiche amministrative
14. Adozione dei Patti d'integrità per promuovere la tutela della trasparenza e della concorrenza nelle gare di appalto
15. Adozione e promozione di procedure di *whistleblowing* a favore delle imprese
16. Rafforzamento della collaborazione tra imprese e autorità pubbliche tramite un forte coordinamento fra Camera di Commercio, Tribunale e Prefettura.

#### Settore delle imprese

17. Rafforzare le azioni formative e organizzative volte a consolidare una corretta cultura d'impresa
18. Rafforzare e valorizzare, anche in termini di visibilità, il proprio *track-record* di buone pratiche e competenze distintive
19. Impegno delle imprese che partecipano alle gare a garantire che gestiranno, indicativamente, la maggior parte della commessa.
20. Adozione di modelli organizzativi che rafforzino la tutela dell'impresa dagli effetti di eventuali comportamenti scorretti individuali al suo interno, inclusi l'adozione di strumenti di *whistleblowing* e il non utilizzo di incentivi distorcenti
21. Rafforzare i sistemi di verifica e controllo della integrità delle imprese aderenti alle associazioni di categoria

[www.transparency.org](http://www.transparency.org) - [greencleanmarket.org](http://greencleanmarket.org)  
[www.transparency.it](http://www.transparency.it)

Twitter @anticorruption