



L'aggiornamento dei Piani di prevenzione della corruzione nelle Province

Gaetano Palombelli

ROMA, 21 gennaio 2015



Il perché di una legge contro la corruzione

- **Rapporto GRECO 2011 sull'Italia (Group of states against corruption del Consiglio d'Europa):** *“La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato”. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico ... La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”.*
- Le indagini sulla corruzione condotte dall'ONG Transparency International mostrano come l'Italia ci sia una corruzione almeno doppia rispetto agli altri Paesi europei: è al 69 posto nel mondo insieme a diversi Paesi africani (2014).
- La Corte dei Conti stima che la corruzione porta all'aumento di circa il 40% dei costi delle opere pubbliche, ma causa più in generale un grave danno alla crescita del Paese, al buon utilizzo delle risorse pubbliche, alla fiducia nelle istituzioni pubbliche.
- Cause della corruzione: monopoli, discrezionalità, caos normativo, sovrapposizione di controlli, incertezza delle istituzioni, assenza di trasparenza e responsabilità, mancanza di senso civile.
- Necessità di prevenire e non limitare l'intervento alla repressione penale: occorre **combattere la “cattiva amministrazione”**.



Il quadro normativo

- **La legge 190/2012** *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*
- **Decreto legislativo 21 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 per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*
- **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** *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*



Le problematiche attuative

- La Civit come autorità nazionale per il presidio dell'integrità e la trasparenza nelle pubbliche amministrazioni non aveva una struttura sufficientemente organizzata.
- La disciplina introdotta prevedeva obblighi uniformi (di grande impatto) per tutte le amministrazioni a prescindere dalla loro capacità organizzativa.
 - *Individuazione di dirigenti responsabili nelle PA ed, in particolare, riconoscimento di questo ruolo negli enti locali in capo ai **segretari comunali e provinciali**.*
 - *Piani di integrità e trasparenza*
 - *Obblighi di trasparenza*
 - *Codici di condotta dei pubblici dipendenti*
 - *Norme su incandidabilità e incompatibilità.*
 - *Rafforzamento delle norme sulla repressione della corruzione.*
- Nell'Intesa sulla riforma della PA "Italia Semplice" le Autonomie locali hanno evidenziato la necessità di superare la logica dell'adempimento formale, semplificare il sistema dei controlli, favorire la collaborazione tra gli enti locali per l'esercizio delle funzioni relative alla prevenzione della corruzione in coerenza con la legge 56/14.

L'evoluzione del quadro normativo

- **Il Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90**, ha rivisto l'assetto dell'Autorità nazionale di riferimento nella materia, superando la CIVIT e istituendo l'ANAC:
 - *l'Autorità anticorruzione*, ha assorbito anche le funzioni e le strutture dell'*Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, mentre le funzioni relative alle performance sono state allocate al Dipartimento Funzione pubblica.
 - con la nomina di Cantone e dei nuovi commissari e la riorganizzazione delle strutture si è creata un'Autorità nazionale di riferimento che vigila in modo organico sulle prevenzione della corruzione, sulla integrità dei comportamenti, sulla trasparenza della PA e sui contratti pubblici.
- **La legge 7 agosto 2015, n. 124** “*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” contiene 2 deleghe importanti sulla materia:
 - **Art. 7** : *la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza;*
 - **Art. 11** : *la riforma della dirigenza pubblica con il superamento della figura del segretario.*



L'aggiornamento dei Piani

- Nel quadro normativo ed istituzionale in evoluzione, tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad attuare la normative di prevenzione della corruzione e ad aggiornare i PTCP secondo le indicazioni dell'ANAC:
 - *Piano Nazionale Anticorruzione approvato con la delibera n. 72 dell'11 settembre 2013;*
 - *Determinazione n. 8 del 17 giugno 2015 concernente “Linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici”;*
 - *Determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015 relativa all’aggiornamento del PNA e Comunicato del 16/12/2015*
- Stretta connessione tra analisi del contesto, riassetto organizzativo, trasparenza, gestione degli appalti, gestione delle aree di rischio, prevenzione della corruzione.
- Necessità di passare dall'adempimento formale ad azioni sostanziali attraverso il coinvolgimento di tutta l'amministrazione, compresa la parte politica.

Le difficoltà negli enti locali

- Gli enti locali, a differenza delle amministrazioni centrali e regionali, sono molto differenti tra di loro: si passa da amministrazioni grandi e con strutture dirigenziali ben organizzate ad amministrazioni piccole in cui non esiste un vero presidio organizzativo dell'amministrazione.
- La legge 56/14 ha riordinato profondamente l'amministrazione locale:
 - *ha superato l'ordinamento provinciale uniforme, istituito le Città metropolitane e trasformato le Province in enti di secondo grado;*
 - *ha cercato di incentivare le unioni e le fusioni di Comuni, visto che il 70% dei Comuni ha meno di 5000 abitanti e solo il 20% di questi partecipano ad Unioni di Comuni.*
- L'anno 2015 è stato un "anno orribile" per gli enti di area vasta, che hanno dovuto avviare un profondo riassetto delle loro strutture, in attuazione di quanto previsto **dalla legge 56/14** e della riduzione importante di risorse che è stata imposta dalle manovre finanziarie di questi anni e dalla **legge di stabilità 2015**.
- Anche relativamente ai processi di associazionismo comunali il Governo ha dovuto prendere atto della situazione e nel decreto 210/15 cd. "milleproroghe" ha prorogato al **31 dicembre 2016** il termine per l'**esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali comunali**.

L'analisi dell'ANAC sui Piani

- Nell'analisi che l'ANAC ha condotto sui PTCP adottati dalle amministrazioni locali è stato evidenziato che la gran parte delle amministrazioni ha provveduto solo ad un adempimento formale e che, invece, occorre rendere più significativa e sostanziale l'attività di prevenzione.
- La qualità dei PTPC risulta influenzata da alcune variabili, quali ad esempio la tipologia di amministrazioni, la collocazione geografica, la dimensione organizzativa.
- L'analisi del contesto è risultata inadeguata o insufficiente nel 96,52% dei PTPC analizzati. È mancata, quindi, la capacità delle amministrazioni di leggere ed interpretare le dinamiche socio-territoriali proprio al fine della redazione del PTPC.
- Evidenti difficoltà nel coordinamento tra il PTPC, il Piano della Performance e, più in generale, i piani di riassetto organizzativo degli enti.

Le indicazioni dell'ANAC

- Nella determinazione n. 12 del 2015 per l'aggiornamento dei Piani, l'ANAC ha sottolineato la necessità di superare le carenze evidenziate, ma ha anche chiaramente affermato che occorre tener conto della situazione normativa ed istituzionale in evoluzione, in particolare relativamente ai decreti di attuazione della legge 124/15.
 - *Occorre porre una grande attenzione al legame tra il riassetto organizzativo degli enti e le misure di prevenzione della corruzione;*
 - *Per gli enti locali “lo smaltimento dei rifiuti e la pianificazione urbanistica” sono state individuate come aree di rischio specifiche;*
 - *Grande attenzione è stata posta alle attività di prevenzione nel settore degli appalti, che sono oggi centrali per i processi di centralizzazione e di aggregazione degli appalti di lavori, forniture e servizi intorno ai soggetti aggregatori e alle stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane.*
- Nel Comunicato del 16/12/2015 l'ANAC ha puntualizzato che **l'aggiornamento dei Piani delle Province dovrà riguardare sicuramente le funzioni fondamentali di cui ai commi 85 e 88 della legge 56** e dovrà dare conto delle trasformazioni in atto e dei processi di riorganizzazione degli enti derivanti dalle leggi regionali.



L'aggiornamento dei Piani nelle Province

- Sulla base delle indicazioni del'ANAC le Province dovranno provvedere all'aggiornamenti dei Piani entro il **31 gennaio 2016**.
- Il suggerimento principale per il **PTPC** è quello di **coinvolgere il vertice politico** e di **dare conto del profondo processo di riorganizzazione che è avvenuto nel 2015** dal punto di vista delle funzioni, delle risorse e del personale (dotazioni organiche) delle Province, collegando il PTPC alla programmazione e alle misure di trasparenza, in modo di dare piena evidenza al nuovo assetto dell'ente di secondo grado.
- Sul **settore dei rifiuti** e sugli **appalti**, viste le competenze delle Province in materia, va posta un'attenzione particolare.
- Dovrebbe essere esplicitato nei Piani se si sta avviando, nel territorio provinciale, anche sulla base di quanto previsto dai nuovi statuti provinciali, una **collaborazione tra i Comuni e i nuovi enti di area vasta** per lo svolgimento delle funzioni relative alla prevenzione della corruzione, alla trasparenza, alle performance.

Le prospettive

- Il superamento delle difficoltà evidenziate negli enti locali per l'attuazione della normativa di prevenzione della corruzione dipenderà molto dall'**evoluzione del quadro normativo**.
- Nei decreti attuativi della legge 124/15 occorre verificare come sarà declinato l'obiettivo della revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza e se, in particolare, sarà prevista una **proporzionalità degli obblighi** rispetto alla dimensione e alla capacità organizzativa degli enti (il piccolo Comune non può essere trattato come un Ministero).
- Con la riforma della dirigenza pubblica e il superamento della figura del segretario occorre ripensare l'impalcatura organizzativa su cui finora è poggiata **l'individuazione dei Responsabili della prevenzione della corruzione negli enti locali**.
- **Nell'ambito del ruolo unico dei dirigenti locali**, occorre probabilmente **individuare le figure che possono svolgere a regime funzioni di controllo e vigilanza** in queste materia, in stretto coordinamento con l'ANAC.

Una suggestione

- Per rispondere alle esigenze di maggiore pregnanza dei Piani rispetto ad una seria analisi del contesto in cui operano gli enti locali si può proporre la creazione di **“Pool anticorruzione” in ambito provinciale e metropolitano** che possano svolgere in modo associato le funzioni relative alla prevenzione della corruzione, alla trasparenza e alle performance, in modo da:
 - *divenire un punto di riferimento per l’ANAC in grado di rapportarsi in modo concreto con le Prefetture e le Procure per analizzare il contesto di riferimento;*
 - *specializzarsi nello svolgimento delle diverse funzioni che comportano conoscenze e competenze specifiche;*
 - *supportare tutti gli enti del territorio nella prospettiva dell’amministrazione condivisa tipica del nuovo ente di area vasta “Casa dei Comuni”.*