

***Le funzioni dell'ANAC a supporto e tutela
della prevenzione della corruzione negli
Enti Locali***

Dott. Vittorio Scaffa

*“Seminario sull'aggiornamento dei Piani
Anticorruzione”*

SEDE UPI, Piazza Cardelli 4,

Roma – 21 Gennaio 2016



Fonti

- ✓ Legge 6 novembre 2012, n. 190 (entrata in vigore il 28 novembre 2012);
- ✓ Decreto legislativo 21 dicembre 2012, n. 235;
- ✓ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- ✓ Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;
- ✓ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62;
- ✓ Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge n. 114/2014.
- ✓ Legge 7 agosto 2015, n. 124;



I Provvedimenti di carattere generale dell'Autorità nazionale anticorruzione (la c.d. soft law)

- ✓ Piano Nazionale Anticorruzione approvato con la delibera n. 72 dell'11 settembre 2013;
- ✓ Determina 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"
- ✓ Determina n. 12 del 28 ottobre 2015 relativa all'aggiornamento del PNA ;



La perfetta amministrazione nelle parole di Benedetto Croce

- ✓ «E' noto che non vi ha niente di più sciocco e noioso dei discorsi che si fanno, si son sempre fatti e sempre fatti e sempre si faranno col censurare l'andamento delle pubbliche amministrazioni. Il presupposto di queste censure, chiamata a ragione critiche facili, il presupposto da cui nasce la loro perpetuità, è la perfetta amministrazione, in cui ciascuno adempia con intelligenza perfetta e perfetta volontà il proprio dovere: cioè uno schema astratto che, come tale, non può trovare rispondenza nella realtà» (B. Croce, *Etica e politica*, a cura di G. Galasso, Milano Adelphi, 191, 1 ss.)



Il concetto di “corruzione” in realtà si lega strettamente al fenomeno della c.d. “cattiva amministrazione”

- ✓ “Il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica che, come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 ter c.p., e sono tali da comprendere non solo l’intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel titolo II, capo I del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell’amministrazione a causa dell’uso a fini privati delle funzioni attribuite” (Circolare n. 1/2013 del Dipartimento della funzione pubblica)



Controlli sulla cd. “cattiva amministrazione”

- ✓ Quando si parla di controlli sulla cattiva amministrazione ci si riferisce a quei controlli che analizzano e valutano l'efficiente ed efficace uso delle risorse in rapporto al profilo dell'integrità dell'azione amministrativa.
- ✓ Nell'ambito di questi controlli si inseriscono le misure di prevenzione della corruzione previste nella legge n. 190/2012.



1# Le novità della legge n. 190/2012

- ✓ Superamento dell'approccio alla corruzione basato sulla repressione penale
- ✓ Radicamento giuridico del contrasto alla corruzione mediante strumenti di prevenzione
- ✓ Introduzione di nuovi strumenti integrati all'interno di un sistema articolato sui due livelli, nazionale e decentrato (Piano nazionale anticorruzione/ Piano triennale per la prevenzione della corruzione)



2# Le novità della legge n. 190/2012

- ✓ Trasparenza come indispensabile strumento di contrasto della corruzione e dell'illegalità
- ✓ Strategie di contrasto preventivo basate sul rafforzamento delle regole dell'integrità
- ✓ Creazione della figura del Responsabile della prevenzione e della corruzione all'interno di ciascuna pubblica amministrazione, negli enti pubblici economici, nelle società a partecipazione pubblica e negli altri enti di diritto privato in controllo pubblico (PNA, punto 3.1.1, p. 34 e allegato 1, par. A.2, p.5)



3# Contenuti minimi del PTPC

- ✓ Individuazione delle aree di rischio;
- ✓ Individuazione di misure di carattere trasversale (trasparenza, informatizzazione dei processi, monitoraggio rispetto dei tempi);
- ✓ Individuazione per ciascuna misura del responsabile e del termine per l'attuazione,
- ✓ Collegamento con il ciclo della performance;
- ✓ PTTI come sezione del PTPC;



Analisi a campione su circa duemila pubbliche amministrazioni compiuta dall'Autorità nazionale anticorruzione sui PTPC

- ✓ 28 febbraio 2015: il 96,3% delle pubbliche amministrazioni aveva adottato e pubblicato un PTPC sul proprio sito e il 62,9% di esse aveva adottato e pubblicato l'aggiornamento per il triennio 2015-2017;
- ✓ La qualità dei PTPC risulta influenzata da alcune variabili, quali ad esempio la tipologia di amministrazioni, la collocazione geografica delle stese e la dimensione organizzativa;
- ✓ La qualità dei Piani è significativamente migliore nella programmazione 2015-2017 rispetto ai periodi precedenti; ciò è correlato ad un fattore di "apprendimento" della normativa anticorruzione.



Principali evidenze derivanti dall'analisi condotta dall'Autorità nazionale anticorruzione

- ✓ 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;
- ✓ Coordinamento tra PTPC e Piano della Performance: l'analisi dei dati mostra l'assenza di un efficace coordinamento tra il PTPC e il Piano della performance.



1# Esiti dell'analisi condotta dall'Autorità sui PTPC delle Regioni e delle Province autonome

- ✓ Per le Regioni e le Province autonome, si riscontra un elevato grado di adozione del PTPC, e un buon livello di aggiornamento.
- ✓ Nell'82% dei casi non vi è presenza dell'analisi del contesto esterno.
- ✓ Individuazione di una pluralità di aree a rischio ulteriori nel 70% che testimonia quanto questi Piani siano maggiormente adeguati alle caratteristiche e alle specificità delle amministrazioni.
- ✓ Il coinvolgimento degli attori interi e risultato adeguato nel 75% dei casi analizzati.
- ✓ Assente o insufficiente il coordinamento con i piani delle performance ovvero con altri strumenti di programmazione.



2# Esiti dell'analisi condotta dall'Autorità sui PTPC delle Province

- ✓ Elevato grado di adozione del PTPC e buon livello di aggiornamento dello stesso;
- ✓ Anche in questo caso l'analisi del contesto esterno è insufficiente o assente nel 99% dei casi.
- ✓ La mappatura dei processi con riferimento alle aree c.d. obbligatorie ed ulteriore, con l'identificazione degli uffici coinvolti è insufficiente
- ✓ Inadeguata programmazione previste nelle misure di prevenzione della corruzione
- ✓ Scarso coordinamento con gli altri strumenti di programmazione.



3# Esiti dell'analisi sui PTPC di cinque città metropolitane

- ✓ Adeguamento totale rispetto all'adozione del PTPC.
- ✓ Assenza dell'analisi del contesto esterno ed un'analisi del contesto esterno nella sola metà dei casi.
- ✓ Individuazione di significative aree ulteriori: area dei controlli sul territorio, l'area finanziaria e quella dei provvedimenti restrittivi della sfera giuridica dei destinatari;
- ✓ Misure della prevenzione della corruzione maggiormente declinate in tema di programmazione sono state la rotazione, la formazione, il wb.
- ✓ Non sufficientemente adeguato il coordinamento con gli strumenti di programmazione.



1#Cause di insoddisfacente attuazione di efficaci misure di prevenzione della corruzione contenute nei PTPC

- ✓ Sostanziale novità e complessità della normativa.
- ✓ La l. n. 190/2012 si riferisce, infatti, ad un'attività di autoanalisi organizzativa e di individuazione di misure preventive relative potenzialmente a tutti i settore di attività esposti al rischio di "cattiva amministrazione". Tale attività è più vasta e impegnativa di quella richiesta dal d.lgs. n. 231/2001, cui il legislatore si è ispirato.



2#Cause di insoddisfacente attuazione di efficaci misure di prevenzione della corruzione contenute nei PTPC.

- ✓ Difficoltà organizzative delle amministrazioni in cui si applica la nuova politica di prevenzione della corruzione.
- ✓ Scarsità di risorse finanziarie, con conseguente limitazione delle risorse a disposizione.
- ✓ Inadeguatezza degli investimenti in termini di supporto tecnico e conoscitivo da destinare ai compiti previsti dalla legge.



3#Cause di insoddisfacente attuazione di efficaci misure di prevenzione della corruzione contenute nei PTPC

- ✓ Un diffuso atteggiamento di mero adempimento nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul RPC (e, oggi, dopo l'introduzione della sanzione di cui all'art. 19, co.5, del decreto legge 90/2014, anche sugli organi di indirizzo politico) in caso di mancata adozione del Piano.
- ✓ Isolamento del RPC e sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo politico.



1# Come migliorare la strategia di prevenzione della corruzione. Analisi del contesto esterno

- ✓ Comprendere le dinamiche territoriali di riferimento e le principali influenze e pressioni consente di indirizzare con maggiore efficacia e precisione la strategia di gestione del rischio.
- ✓ Negli enti locali, ai fini dell'analisi di contesto, i RPC potranno avvalersi degli elementi e dei dati contenuti nelle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica presentate al Parlamento dal Ministero dell'interno
- ✓ Ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, co.6 della legge 190/2012, la Prefettura territorialmente competente potrà fornire, su richiesta dei RPC, un supporto tecnico anche nell'ambito della consueta collaborazione con gli Enti locali.



2# Come migliorare la strategia di prevenzione della corruzione

- ✓ “ I fattori di successo per migliorare le strategie di prevenzione della corruzione, evitando che queste si trasformino in un mero adempimento, sembrano essere la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni, nonché l’investimento nella formazione e l’accompagnamento delle amministrazioni e degli enti nella predisposizione del PTPC” (Determina n. 12/2015)



2# Come migliorare la strategia di prevenzione della corruzione

- ✓ Il PTPC non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive)



De iure condendo. La cd. Riforma Madia

- ✓ L'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124: Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche sottolinea la necessità della «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».



A.N.AC.

Autorità Nazionale Anticorruzione



Dott. Vittorio Scaffa
v.scaffa@anticorruzione.it