

DOPO MAFIA CAPITALE. L'anticorruzione è un "work in progress"

Un benchmarking sull'impatto organizzativo dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione tra i comuni capoluogo di provincia italiani

A cura di Sistema Susio srl - con la collaborazione di Samuele Motta (Ricercatore presso l'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano – CROSS)

Novembre 2015

Executive Summary

Obiettivi del benchmarking sull'impatto organizzativo dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione nei comuni capoluogo di provincia italiani

Obiettivo principale della ricerca condotta da Sistema Susio¹, con la collaborazione del dott. Samuele Motta di CROSS (Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli studi di Milano), è conoscere quanto i dettami proposti dalla Legge 190/2012 (Legge Severino) in materia di prevenzione della corruzione e di norme sulla trasparenza siano effettivamente recepiti nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) dei comuni capoluogo di provincia e se ed in che modo essi sono stati utilizzati in questo periodo per evidenziare e migliorare situazioni a rischio corruzione. Il presupposto è infatti che la prevenzione dei fenomeni corruttivi si realizza, oltre che con l'educazione all'etica degli addetti delle PPAA, principalmente attraverso la messa in atto di misure organizzative che prevengono "a monte" il manifestarsi dei problemi².

A tre anni di distanza dall'applicazione della Legge ed in vista del rinnovo, con possibili adeguamenti della stessa e del Piano Nazionale Anticorruzione, si è voluto comprendere quindi quali siano state le azioni intraprese dai comuni in tema di corruzione e trasparenza, quale la loro efficacia, quali gli elementi positivi e quali le difficoltà. Evidenziando cioè se la declinazione delle azioni sia stata sempre fatta *<avendo riguardo alle opportunità di cogliere e sviluppare azioni, magari già in atto, ma anche del tutto nuove, dando priorità ad un'ottica non meramente adempimentale, ma utile ai fini di razionalizzazione, imparzialità e trasparenza delle attività dell'Ente>*.

Metodologia e ambito di analisi

L'analisi è stata condotta avendo come punto di riferimento principale i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione dei 118 comuni capoluogo di provincia e tutti i documenti ad essi collegabili (es. Piani Triennali dell'Integrità e della Trasparenza, Piani della Performance ecc.), nonché attraverso una serie di interviste strutturate a responsabili della prevenzione della corruzione.

¹ Il testo completo della ricerca è scaricabile al seguente link:

<http://documents.sistemasusio.it/dopomafiacapitale.pdf>

² Su questo si veda anche il nuovo aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione determinazione 12/2015 a cura di ANAC nonché il volume "Integra-PA. Come attuare efficacemente la L. 190/2012 e realizzare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione", di Bruno Susio et alii, EdizioniStrategiche, Milano, 2013.

L'obiettivo del lavoro di ricerca ha voluto fare il punto su alcuni aspetti del fenomeno, sempre in evoluzione, all'autunno 2015 e in particolare:

- ◆ individuare il grado di *compliance* istituzionale da parte degli enti in termini di presenza, rintracciabilità del PTPC sul sito istituzionale e della nomina del responsabile della prevenzione della corruzione;
- ◆ approfondire le modalità di analisi e di valutazione delle aree a rischio per i fenomeni corruttivi, in aderenza o meno a quanto suggerito dal Piano Nazionale Anticorruzione ovvero attraverso modalità autonomamente definite e/o su aree ultronee;
- ◆ analizzare le modalità di gestione dei rischi individuati, al fine di mettere in evidenza la relazione tra rischi individuati e misure effettivamente agite o messe in campo per prevenire i fenomeni corruttivi;
- ◆ verificare l'effettività delle misure specificamente organizzative e di coinvolgimento degli stakeholders adottate all'interno dei PTPC, quali ad esempio la rotazione degli incarichi, l'informazione ed il coinvolgimento della comunità locale ecc.;
- ◆ individuare alcune amministrazioni locali possono essere considerate "best practice" in questo campo e verificare come hanno applicato in questi anni le indicazioni derivanti dalla L. 190/2012.

I risultati: una situazione work in progress

Benché nella sostanziale totalità le amministrazioni osservate si siano dotate del PTPC, l'analisi mette in evidenza che sotto un profilo multidimensionale e di aderenza alle indicazioni del PNA, la situazione è ancora lontana dall'essere soddisfacente. La fotografia mostra un evidente *work in progress*, che richiede ancora impegno per essere completato.

◆ **Solo il 40% dei PTPC passa l'esame.**

Per il 60% circa dei comuni il PTPC non risulta conforme a quanto richiesto dal PNA e insufficiente nelle misure adottate o nelle modalità utilizzate per valutare i rischi. Le carenze sono legate a diversi aspetti: imperfetto legame fra i rischi e le aree o fra i rischi e le misure preventive; valutazione quantitativa non chiara o non del tutto esplicita o con delle carenze; tempistiche o responsabili non esplicitamente indicati; lettura complicata da una certa caoticità e dispersione delle informazioni o da una presentazione eccessivamente tecnica.

Il 25% circa degli enti invece ha Piani di Prevenzione della Corruzione ottimi o addirittura considerabili best practices in quanto a completezza, chiarezza, coerenza delle misure organizzative adottate ecc. In questi casi gli enti si caratterizzano per particolare intraprendenza e slancio nella identificazione di aree

di rischio e di misure di intervento che vanno addirittura al di là di quanto previsto dal PNA.

♦ **Rischi e misure di prevenzione ben identificati, ma tempistiche e responsabili delle azioni vaghi**

Mentre nella quasi totalità dei casi, a rischi identificati nei PTPC corrispondono misure specifiche, per quanto riguarda la chiara identificazione di tempistiche di attuazione delle misure previsti e delle responsabilità gli enti sono piuttosto vaghi.

Come è noto, questi due fattori sono infatti indispensabili per la buona applicazione delle stesse misure di prevenzione della corruzione; in quanto permettono una precisa calendarizzazione delle azioni da compiere, indicando quelle più urgenti e quelle meno, e una certa corrispondenza delle responsabilità riguardo l'applicazione delle misure necessarie al contrasto della corruzione.

Difatti, sebbene esista un responsabile per la prevenzione della corruzione (RPC), ogni settore e quindi ogni misura che in esso si deve compiere per affrontare e prevenire i rischi possibili ivi previsti, necessitano di un più stretto osservatore della loro applicazione, che poi proprio all'RPC faccia riferimento.

Dall'analisi emergono purtroppo dei dati ancora non positivi riguardo questa particolare parte dello sviluppo dei PTPC; infatti solo un comune su tre presenta una chiara disposizione delle misure secondo tempistiche ben indicate e rimandabile a responsabili esplicitamente identificati.

♦ **Nota positiva: Ciclo della Performance collegato ai PTPC**

Nel 60% circa dei casi è evidente un collegamento tra PTPC e Ciclo della Performance con un'apposita sezione dedicata a questo coordinamento oppure anche soltanto con un breve richiamo diretto. Nei casi restanti, il legame è presente all'interno del Piano della Performance o nel Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) o nella Relazione Previsionale e Programmatica (R.P.P.), con un richiamo diretto al Piano stesso o all'anticorruzione oppure nel Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità. Qui tendenzialmente è presente un'apposita sezione che evidenzia i nessi tra lo stesso Piano della Trasparenza, il PTPC e il Ciclo della Performance

♦ **Rotazione quasi a metà**

Tra gli elementi di maggior carenza nelle misure organizzative adottate vi è la rotazione dei responsabili sulle aree a rischio di corruzione. Questa modalità, tra le più efficaci nel contrasto alla "sedimentazione" delle relazioni non sane e nel

mettere in evidenza eventuali prassi non corrette, è adottata (almeno come impegno nei PTPC) solo da poco più del 40% delle amministrazioni. Considerando che l'analisi ha riguardato enti, comuni capoluogo di provincia, sufficientemente strutturati in termini di risorse umane disponibili, la nostra considerazione è che occorre avere maggiore incisività in questo campo, anche mettendo in gioco le necessarie misure organizzative e di formazione/addestramento delle risorse coinvolte.

♦ **Neanche uno su tre coinvolge l'utenza sui temi della prevenzione della corruzione**

Tra le misure di coinvolgimento dell'utenza e delle azioni di ascolto e sensibilizzazione della cittadinanza dovrebbero avere grande importanza gli incontri tra l'amministrazione e il pubblico. Le cosiddette "Giornate della Trasparenza". Si sottolinea il termine "dovrebbero" perché di queste giornate ne sono organizzate ben poche. Per lo meno stando a ciò che è trasmesso attraverso i PTPC o i Piani della Trasparenza, solo il 30,2% degli enti ha infatti messo in atto azioni in questa direzione.

Considerazioni e prospettive

Il lavoro di ricerca evidenzia che certamente si sta procedendo e migliorando in questa impresa titanica che è il contrasto alla corruzione, in tutte le sue forme, nella Pubblica Amministrazione. Ma presenta anche, ancora, numerosi punti da implementare e ottimizzare; a partire dal supporto centrale all'operato degli enti, tramite la necessità di indicazioni più chiare, passando per una migliorabile gestione effettiva del rischio da parte dei comuni, concludendosi con una necessaria formazione matura dei dipendenti ed un accresciuto coinvolgimento dell'utenza e della cittadinanza.

Infatti solo conoscendo il proprio territorio e la sua struttura economico – sociale, solo confrontandosi e aprendo un dibattito con i propri cittadini e *stakeholders*, solo informando e formando sé stessi e gli altri, si crea una seria possibilità di affrontare con successo quella preponderante insidia che prende il nome di "corruzione".

Indice

<u>1. Introduzione.....</u>	<u>7</u>
<u>La corruzione: cos'è e da dove deriva?.....</u>	<u>7</u>
<u>Alcuni casi recenti</u>	<u>8</u>
<u>Un grosso problema italiano</u>	<u>9</u>
<u>Importanza dell'anticorruzione e della legge 190/2012</u>	<u>11</u>
<u>Obiettivi della ricerca.....</u>	<u>12</u>
<u>2. Il campione di ricerca, la metodologia e l'oggetto di analisi.....</u>	<u>13</u>
<u>3. Utilità vera o apparente? La disamina dei P.T.P.C.....</u>	<u>15</u>
<u>Presenza del P.T.P.C. e della nomina dell' R.P.C.....</u>	<u>15</u>
<u>Analisi delle Aree di rischio.....</u>	<u>21</u>
<u>La Valutazione del rischio</u>	<u>25</u>
<u>La Gestione del rischio.....</u>	<u>29</u>
<u>Misure organizzative e di coinvolgimento contenute nel Piano.....</u>	<u>35</u>
<u>Valutazione finale dei PTPC.....</u>	<u>43</u>
<u>4. Adempimento o opportunità?</u>	<u>46</u>
<u>Le risposte alle azioni dei dipendenti e l'atteggiamento della parte politica degli enti comunali.....</u>	<u>46</u>
<u>5. Conclusioni.....</u>	<u>50</u>
<u>Sitografia.....</u>	<u>52</u>

1. Introduzione

La corruzione: cos'è e da dove deriva?

"*Corruption is a crime of calculation, not passion*". Così scrive Robert Klitgaard nel suo paper del 1997 "International cooperation against corruption".

Ma le definizioni della corruzione possono essere varie. Secondo Transparency International, l'organizzazione globale non governativa e no profit che si occupa di prevenire e contrastare la corruzione, essa è vista generalmente come "*Abuse of entrusted power for private gain*"; per Rogow e Lasswell, nella loro opera "Power, corruption and Rectitude" del 1963, essa consiste nel trasgredire l'interesse comune ponendo al di sopra di esso l'interesse particolare; mentre il Piano Nazionale Anticorruzione del 2013 la definisce come un "*abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*".

La corruzione è quindi un fenomeno che vede lo scambio fra almeno tre soggetti: ossia il corrotto, il corruttore e la società o la collettività che risente di questo rapporto illecito. La corruzione è quindi un abuso, soprattutto presente in una dimensione individuale, che però ha dei riverberi e dei riscontri negativi nella dimensione collettiva; fatto evidenziato di per sé già nel termine stesso, che sottolinea un'idea di frattura e persino di tradimento del singolo nei confronti della moltitudine. "*Corruzione, sprechi e inefficienza si alimentano a vicenda, in un processo circolare, e producono le medesime conseguenze*"³.

L'incidenza del fenomeno corruttivo è tanto più caratterizzabile dal fatto di essere sommerso; esso è uno scambio occulto e non visibile, di cui non si può rendere pubblico il contenuto, perché si andrebbe contro la legge, la morale o dei dettami.

Da ciò ne deriva che per comprendere come cambia la corruzione si possa guardare e analizzare soltanto l'azione della magistratura; che però risulta essere la punta dell'iceberg del problema, quello giudiziario, mentre il resto è nascosto.

L'evoluzione di questo cancro nella storia italiana non è però certamente recente.

Si potrebbe sostenere che lo Stato unitario nasca di per sé già compromesso dalle situazioni locali ad esso precedenti. Infatti già nel 1861 si ebbe il primo scandalo legato al fenomeno dell'assalto ai tabacchi, mentre pochi anni dopo ne seguì un altro che ebbe come oggetto le ferrovie. Fatti che ebbero come comune denominatore le privatizzazioni ad alti costi per il pubblico e quasi nulli per il privato, combinati poi con elevati guadagni per quest'ultimo.

³ Alberto Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012

Nel secondo dopoguerra, più precisamente nel 1947, si ebbe il primo scandalo relativo alla corruzione propriamente intesa; oggetto di questo evento corruttivo fu la penicillina, che gli Stati Uniti si impegnarono a far pervenire in Italia in grandi quantitativi, a condizione che venisse venduta a prezzi politici ed i proventi fossero utilizzati per sviluppare il sistema sanitario italiano. Gli introiti vennero invece utilizzati per sviluppare l'edilizia, ovvero per costruire meravigliose ville di proprietà dei dirigenti dell'alto commissariato alla sanità.

L'Italia vide poi, nei decenni successivi, altri scandali legati alla corruzione: da quello dei cosiddetti "banchieri di Dio" nei primi anni '50 a quello delle banane provenienti dalla Somalia negli anni '60; dai finanziamenti occulti ai partiti negli anni '70, con lo scandalo Italcasse, a quello del Banco Ambrosiano, fino agli avvenimenti di Tangentopoli negli anni '90.

Tutti casi in cui non risultò rispettato il principio per cui *"chi ha un incarico pubblico [...] risponde a una doppia istanza etica, individuale e sociale, perché deve dare conto delle sue scelte anche alla comunità"*⁴.

Senza dimenticare poi che la corruzione è l'autostrada che la mafia trova a sua disposizione per aggredire gli appalti, per sfruttare le false perizie, per "aggiustare" le sentenze e ottenere le omissioni più utili.

La corruzione è quindi una questione di coscienza personale e di consapevolezza; soprattutto se è vero che *"la vera forza della mafia sta fuori dalla mafia, la presenza straripante del fenomeno mafioso nella società italiana nasce solo da un'abdicazione collettiva e capillare alle proprie responsabilità"*⁵.

Alcuni casi recenti

All'incirca dopo il 2010 vi è stato un aumento sui giornali di casi relativi alla corruzione; coinvolgendo in gran parte le aree del nord ovest e del sud Italia e vedendo come protagonisti principalmente privati imprenditori in relazione illecita con politici e funzionari o burocrati, che trattano molto spesso affari relativi ad appalti.

I fatti più eclatanti degli ultimi tempi sono certamente tre: lo scandalo del MOSE, gli intrecci corruttivi di EXPO e le indagini di Mafia Capitale.

Il primo consistente in uno scambio di favori e denaro fra imprenditori e politica, per garantire ai primi gli appalti di una grande opera pubblica.

Gli scandali EXPO e Mafia Capitale propongono invece una logica differente; dimostrando come vi sia stato un "salto di qualità" nei sistemi di un cancro endemico e pervasivo del

⁴ Nando dalla Chiesa, dibattito sulla didattica antimafia, Milano, 19 Dicembre 2014

⁵ Nando dalla Chiesa, "La scelta Libera. Giovani nel movimento antimafia", edizioni Gruppo Abele, Torino, 2014

tessuto pubblico - politico italiano, come è la corruzione, che non risparmia gli enti locali, dalle regioni ai comuni. Entrambe le situazioni mostrano infatti come il processo corruttivo non si limiti più ad uno scambio fra soldi e decisioni politiche o amministrative, ma mostrano come lo stesso ambiente amministrativo si sia troppo spesso fatto perfetto humus per il dilagare della corruzione, creando una sorta di area grigia di professionisti all'interno degli apparati burocratici.

EXPO e Mafia Capitale sottolineano come il mondo corruttivo sembri essersi tramutato esso stesso in un mondo illegale a sé stante, retto da una propria struttura, in cui vige uno scambio fra le sole risorse pubbliche. *"Il soggetto pubblico crea o incoraggia a nascere una società formalmente privata, partecipandovi attraverso persone a lui vicine (...) la società privata esiste e prospera, nel caso, grazie a relazioni e a protezioni pubbliche. Ha una forza radicata nella sfera pubblica e per questo vince commesse e appalti attingendo a specifiche risorse di cui dispone, come in un forziere esterno: promettendo all'interlocutore una nomina o una consulenza in una società partecipata, un posto di assessore, una carriera di partito o una promozione in servizi (burocrazie, ospedali) sotto controllo pubblico"*⁶. Si crea così un sistema che si ramifica e si sviluppa, creando un network di favori grazie ai numerosi scambi che possono avvenire fra i diversi livelli della struttura amministrativo - politica e le sue diverse compagini; sistema che può promettere non solo denaro, ma persino carriere. *"Il caso romano di Mafia Capitale insegna che il punto d'arrivo sul piano dei comportamenti sembra infatti essere una criminalità strutturata dei colletti bianchi [...], un sistema dove si comprano decisioni pubbliche con decisioni pubbliche"*⁷.

La corruzione sembra così oggi essere una sorta di viatico di mobilità professionale e non più solo di arricchimento illecito.

Un grosso problema italiano

*"Il vero problema del paese, ciò che pesa sulla qualità civile del paese, è l'accoppiata mafia - corruzione. Se noi non siamo convinti di questo, se non pensiamo che la coppia mafia - corruzione fa dell'Italia un'anomalia nel consesso dei paesi civili, [allora non ci rendiamo conto che] è proprio questa accoppiata che pesa sulla nostra immagine internazionale, pesa sulle nostre finanze, pesa sulla qualità della vita sociale. È di fronte a questo che bisogna porsi le domande (...)"*⁸

Questa considerazione rappresenta e sintetizza nella sua drammaticità quello che per l'Italia si presenta da tempo come un annoso e apparentemente insormontabile problema,

⁶ www.cross.unimi.it/secondo-rapporto-trimestrale-sulle-aree-settentrionali

⁷ Nando dalla Chiesa, dibattito sulla didattica antimafia, Milano, 19 Dicembre 2014

⁸ Nando dalla Chiesa, corso di formazione per docenti "Cambiare la didattica per cambiare la società. Ripensare la didattica antimafia", Milano, 27 Febbraio 2015

quello relativo alla corruzione. Numerose ricerche collocano infatti l'Italia in posizioni ben poco lusinghiere rispetto agli altri Paesi, sia nel mondo, sia in Europa, proprio riguardo ai temi della corruzione⁹, confermando una sorta di “*differenziale etico*”¹⁰ che sembra separare ormai l'Italia dagli altri Paesi europei.

Partendo da Transparency International, gli ultimi dati forniti nel 2014 evidenziano un'Italia che si vede attribuita un valore pari a 43¹¹ (secondo il loro indice soggettivo di corruzione del settore pubblico, definito CPI, Corruption Perception Index, che assegna il punteggio in una scala da 1 a 100, dove i valori più elevati corrispondono a minore corruzione percepita)¹². Questo punteggio colloca l'Italia al sessantanovesimo posto su 174 Paesi analizzati nel mondo e all'ultimo posto nei Paesi dell'area UE e dell'Europa Occidentale (che presentano una media di 66; con la Danimarca prima a 92), insieme a Bulgaria, Grecia e Romania.

Eurobarometro, invece, nella sua inchiesta dello scorso anno (2014)¹³, fa emergere il fatto che i cittadini italiani sono convinti nella quasi totalità che le pratiche corruttive siano un fenomeno rilevante nel Paese. Infatti ben il 97% ha sostenuto che la corruzione è un fenomeno diffuso in Italia, contro un valore medio dei Paesi UE che è del 76% (in cui in cima alla classifica si trova nuovamente la Danimarca con il 20%); solo la Grecia ha una percentuale superiore all'Italia, con il 99%.

Infine interessanti da esaminare saranno anche i dati derivanti dalla decisione dell'Istat, primo fra gli istituti di ricerca europei ed occidentali, di inserire un modulo specifico dedicato alla corruzione nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini 2014/2015¹⁴.

“La percezione di un'estesa circolazione di tangenti alimenta sfiducia e insoddisfazione verso le istituzioni, delegittima i meccanismi della rappresentanza e i partiti, premia gli imprenditori ammanigliati col potere, scoraggia gli investimenti produttivi, distorce la competizione democratica a vantaggio dei corrotti, rallenta il ricambio della classe dirigente, genera spinte collusive tra partiti ed esponenti politici, cementati dal reciproco potere di ricatto”¹⁵.

⁹ Fiorino N. e Galli E., "La corruzione in Italia. Un'analisi economica", Il Mulino, Bologna, 2013

¹⁰ Alberto Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012

¹¹ www.transparency.org/cpi2014/results

¹² Questo indice non si lega quindi all'esperienza diretta dei fenomeni corruttivi, ma alla reputazione di pubblici ufficiali e politici di un determinato Stato agli occhi di un campione di esperti, manager, analisti politici e finanziari e privati cittadini

¹³ ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index

¹⁴ schedefontidati.istat.it/mediawiki/index.php/Indagine_sulla_Sicurezza_dei_cittadini

¹⁵ Alberto Vannucci, *Atlante della Corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012

Importanza dell'anticorruzione e della legge 190/2012

La prevenzione alla corruzione è un'attività davvero molto complicata, come sa bene chi se ne occupa, e non può garantire l'ottenimento di risultati in tempi brevi. Questo perché essa consiste in una serie di azioni che prevedono il tentativo di inserire quelli che si potrebbero considerare alla stregua di "anticorpi" in un sistema malato, come abbiamo visto e sappiamo essere il sistema politico - amministrativo e burocratico italiano. Grazie a ciò si cerca di far sì che le parti "sane" possano essere in grado di reagire e opporsi al "marcio" e riescano a prevalere.

La lotta alla corruzione è una faccenda molto complessa, alla stregua della lotta alle organizzazioni criminali; in quanto fenomeno corruttivo e fenomeno mafioso sono *"due facce della stessa medaglia"*¹⁶. Mentre infatti le organizzazioni criminali sono un sistema estraneo che cerca di inserirsi ed agire in maniera parassitaria, la corruzione potrebbe non lasciare traccia alcuna, potrebbe nascondersi persino dietro la perfezione delle cose, non incidendo necessariamente in maniera diretta sulle strutture¹⁷.

La legge 190/ 2012, pur se approvata con una logica di intervento sul sistema economico e non strettamente anticorruzione, ha poi impresso importanti cambiamenti anche in quel settore, muovendosi secondo tre direttrici principali: l'intervento sulla Pubblica Amministrazione, la creazione di un nuovo sistema di trasparenza e l'investimento sulla probità.

La prima ha perseguito una linea d'azione nella convinzione che nella Pubblica Amministrazione ci fossero energie che potessero aiutare la lotta alla corruzione, che essa non potesse essere quindi condotta senza coinvolgerle; agendo sui piani di prevenzione alla corruzione, secondo la logica per cui chi opera in un Ente può capire meglio la situazione e può fare un'analisi dei rischi migliore. La seconda propone un sistema di trasparenza nuovo, che dovrebbe essere sia un meccanismo di controllo, sia uno strumento di partecipazione democratica, per coinvolgere e mettere a conoscenza dell'operato degli Enti utenza, stakeholders e cittadini. Infine la terza si pone il problema del fatto che in Italia il sistema richieda norme giuridiche che in altri Paesi, soprattutto europei, non sono assolutamente necessarie, in quanto sono supplite da un'etica comune che funge da controllore¹⁸.

¹⁶ Parole pronunciate da Don Luigi Ciotti, Presidente di *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, a Bologna il 21 Marzo 2015 in occasione della Giornata della memoria e dell'impegno

¹⁷ Come nel racconto di Italo Calvino dal titolo "Apologo sull'onestà nel paese dei corrotti", uscito su la Repubblica il 15 marzo 1980

¹⁸ Come lo stabilire regole sulle cariche elettive o non elettive, legate ad esempio alla non eleggibilità se si è condannati o ai conflitti di interessi vigenti e potenziali.

Obiettivi della ricerca

Partendo da queste considerazioni, Sistema Susio si è interrogata su quanto i dettami proposti dalla Legge 190/2012 (nota come Legge Severino) in materia di prevenzione della corruzione e di norme sulla trasparenza fossero stati recepiti nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) dei comuni e se ed in che modo essi fossero davvero stati utili in questo periodo per evidenziare e migliorare situazioni a rischio corruzione.

A tre anni di distanza dall'applicazione della Legge ed in vista del rinnovo, con possibili adeguamenti della stessa e del Piano Nazionale Anticorruzione, si è voluto comprendere quindi quali siano state le azioni intraprese dai comuni in tema di corruzione e trasparenza, quale la loro efficacia, quali gli elementi positivi e quali le difficoltà. Evidenziando cioè se la declinazione delle azioni sia stata sempre fatta *<avendo riguardo alle opportunità di cogliere e sviluppare azioni, magari già in atto, ma anche del tutto nuove, dando priorità ad un'ottica non meramente adempimentale, ma utile ai fini di razionalizzazione, imparzialità e trasparenza delle attività dell'Ente>*¹⁹.

¹⁹ Dalle interviste rilasciate da alcuni Responsabili per la Prevenzione della Corruzione ai fini della ricerca. Vedasi la successiva parte metodologica.

2. Il campione di ricerca, la metodologia e l'oggetto di analisi

La ricerca si focalizza e utilizza come campione di ricerca nell'ambito dell'anticorruzione i comuni; in quanto, ancora oggi, nel vissuto dei cittadini, il comune risulta essere l'ente territoriale più vicino alla comunità. In esso i cittadini si riconoscono e si identificano maggiormente, è l'ente pubblico che conoscono meglio e con cui più spesso si relazionano, rivolgendosi per le attività ed i servizi più essenziali.

Lo strumento che ovviamente lega i comuni all'ambito della prevenzione della corruzione è il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, che è l'oggetto principale dell'analisi di questo lavoro. Esso ha la funzione essenziale di scandagliare l'attività dei diversi settori in cui si divide l'ente e di esaminare la loro propensione al rischio di essere soggetti ad attività illecite o corruttive. Dopo aver stabilito quali rischi possono correre i diversi settori e quali sono quelli più esposti a ciò (proponendo possibilmente una chiara valutazione quantitativa), esso serve per proporre delle adeguate misure di contrasto e prevenzione, che risultino efficaci contro quegli stessi rischi, rifacendosi alle indicazioni promosse dal Piano Nazionale Anticorruzione e sviluppandole nella maniera più adeguata; indicando anche i tempi ed i responsabili di ogni azione, per massimizzare l'efficacia di tutto il sistema e valorizzare la trasparenza riguardo alle azioni compiute. Il tutto sotto l'attento controllo del Responsabile della Prevenzione della Corruzione (R.P.C.).

L'analisi dei P.T.P.C. dei comuni non poteva però certamente coinvolgere tutti gli 8.047 (dati del Gennaio 2015)²⁰ che si trovano sul territorio italiano. Per avere una scelta che riguardasse un campione il più incontestabile possibile, si è quindi adottato di analizzare i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione dei 118 comuni capoluogo di provincia; considerando tutti i comuni capoluogo per le provincie con più capoluoghi, come Cesena e Forlì per la provincia di Forlì - Cesena, Pesaro e Urbino per la provincia di Pesaro - Urbino, Andria e Barletta e Trani per la provincia di Barletta - Andria - Trani, Carbonia e Iglesias per la provincia di Carbonia - Iglesias, Lanusei e Tortolì per la provincia dell'Ogliastra, Sanluri e Villacidro per la provincia del Medio Campidano, Olbia e Tempio Pausania per la provincia di Olbia - Tempio.

In questo modo si è cercato di creare una omogeneità nell'oggetto dell'indagine fra le diverse regioni italiane, demandando ad una logica oggettiva la scelta dei comuni esaminati.

²⁰ www.istat.it/it/archivio/6789

L'analisi è stata svolta seguendo una metodologia che si è sviluppata tramite tre principali passaggi.

- ◆ Dopo l'ovvia fase di progettazione della ricerca, si è proceduto analizzando dapprima i diversi Piani Triennali dei comuni in oggetto, rintracciabili per lo più nell'apposita area dedicata all'Amministrazione Trasparente che si trova nei siti web di ciascun comune. Laddove non fosse stato possibile risalire al P.T.P.C. sul sito del comune, nemmeno attraverso gli appositi motori di ricerca interni ai siti stessi, sulla base della ricerca di "parole chiave"; si è proceduto cercando di risalirvi tramite un'approfondita ricerca nel web. Purtroppo per due comuni non siamo stati in grado di risalire in alcun modo ad alcun Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione. L'analisi dei piani è consistita nel ricercare determinate informazioni all'interno degli stessi, informazioni che saranno poi presentate nel proseguo di questa ricerca, con rappresentazioni grafiche, e che ne rappresentano in corpo centrale, al fine di comprendere quanto di ciò che è proposto nel P.N.A. sia effettivamente recepito nei P.T.P.C. e quanto esso sia poi utile per contrastare il fenomeno corruttivo. Oltre ai P.T.P.C., sono spesso stati analizzati anche i Piani Esecutivi di Gestione (P.E.G.), le Relazioni Previsionali e Programmatiche (R.P.P.), i Piani della Performance e i Piani Triennali di Trasparenza e Integrità (P.T.T.I.), al fine di rendere l'analisi il più completa possibile, laddove i P.T.P.C. fossero stati carenti sotto alcuni profili.
- ◆ Il secondo passaggio, dopo la raccolta dei dati, ha previsto l'invio di alcuni questionari che fungessero da interviste ad alcuni soggetti privilegiati e opinion leader quali i Segretari comunali dei comuni che si sono riscontrati come aventi particolari caratteristiche all'interno dei loro P.T.P.C. o perché gli stessi Piani sono stati ritenuti di ottima fattura e valutati come "Best Practices". Questi ultimi sono stati ritenuti tali se, oltre ad inserire tutto ciò che il P.N.A. richiede come obbligatorio, si fossero spinti oltre: avessero ad esempio esposto in tabelle chiare le aree di rischio associandole ai rischi, avessero sviluppato una precisa analisi quantitativa dei rischi, riportandola in maniera puntuale e avessero una parte di gestione del rischio completa. Rendendo poi ovviamente il tutto di più semplice lettura possibile, cosicché i cittadini possano comprendere chiaramente e in maniera del tutto trasparente ciò che è riportato all'interno del Piano.
- ◆ Infine il terzo punto del percorso, conclusosi con la stesura di questa ricerca, è stato lo studio e la rielaborazione dei dati ottenuti dalle fasi precedenti, al fine di produrre un elaborato che evidenziasse e mettesse in luce gli aspetti più rilevanti e quelli meno funzionali riguardo all'utilizzo dello strumento dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione da parte di enti locali quali i comuni.

Le rilevazioni di tutti i dati riportati nel presente lavoro sono state effettuate nel periodo che va dalla metà di Settembre alla metà di Novembre 2015.

3. Utilità vera o apparente? La disamina dei P.T.P.C.

NOTA METODOLOGICA:

Si ricorda che il numero dei comuni Capoluogo di Provincia presi in esame in questa parte del lavoro è 116, in quanto non si è riusciti a risalire ai P.T.P.C. di due comuni.

Presenza del P.T.P.C. e della nomina dell' R.P.C.

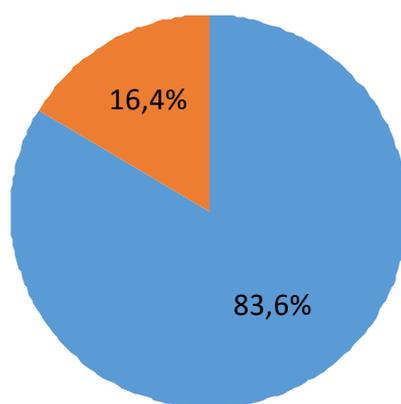
Aggiornamento P.T.P.C. e nomina R.P.C.? Ci siamo

La prima cosa importante che si è ritenuto di dover esaminare in questo lavoro è stata la quantità dei comuni che abbia recepito appieno le indicazioni, aggiornando costantemente i propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione. La cosa è stata fatta dalla netta maggioranza dei comuni, come riportato nel grafico sottostante (*Grafico 1*). Una positività che è ancora maggiore se si evidenzia che tutti i comuni indagati (almeno 116 su 118) hanno recepito la norma; situazione in linea con quanto affermato nell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione.

- 97 Comuni su 116 (83,6%) hanno il P.T.P.C. aggiornato al 2015-2017;
- 19 Comuni su 116 (16,4%) non hanno il P.T.P.C. aggiornato al 2015-2017; questi risultano tendenzialmente riferirsi al periodo 2014-2016, ad eccezione di 2 che si riferiscono al periodo 2013-2016.

Grafico 1: Quanti comuni presentano un P.T.P.C. aggiornato (2015 - 2017)?

■ Aggiornato ■ Non aggiornato



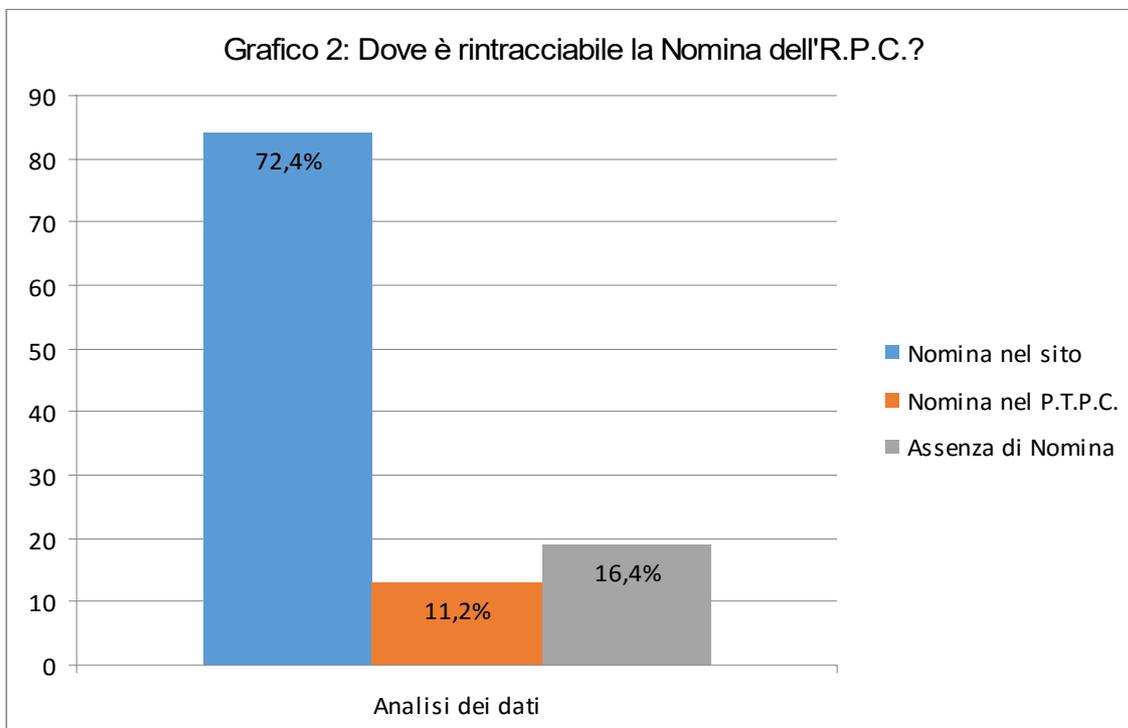
NOTA METODOLOGICA:

Ad 8 P.T.P.C. si è potuto risalire soltanto tramite una ricerca sul web e non tramite la canonica via del Sito istituzionale dell'Ente

Oltre ad avere un Piano triennale aggiornato, è importante sapere ed avere la certezza riguardo a chi deve occuparsi di sorvegliare che esso effettivamente funzioni e sia applicato all'interno dei diversi Comuni. Si ha quindi la necessità di sapere chiaramente a chi doversi rivolgere, a chi si deve rispondere e chi deve rispondere della funzionalità dell'anticorruzione: ossia chi sia il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (R.P.C). Abbiamo quindi ricercato se fosse presente sul sito l'atto di Nomina del Responsabile della Prevenzione della Corruzione. Se questa non ci fosse, abbiamo quindi valutato se fosse presente invece all'interno del Piano di prevenzione. Rispetto a ciò ne è derivato un dato estremamente positivo che collima perfettamente con la positività del dato riguardo gli aggiornamenti (*Grafico 2*):

- 84 Comuni su 116 (72,4%) hanno la Nomina presente sul sito istituzionale dell'Ente;
- 13 Comuni su 116 (11,2%) hanno la Nomina presente e chiaramente enunciata almeno nel P.T.P.C.;

- 19 Comuni su 116 (16,4%) non hanno la Nomina rintracciabile né nel sito, né nel P.T.P.C.



Se si sommano i Comuni e le percentuali, si ottiene esattamente lo specchio del dato riguardante l'aggiornamento dei P.T.P.C., con 97 Comuni (l'83,6%), quanti sono quelli con P.T.P.C. aggiornato, che presentano, da qualche parte, la Nomina; mentre 19 Comuni (il 16,4%), quanti sono quelli con P.T.P.C. non aggiornato, che invece non la presentano. Non è però necessario che vi sia un parallelismo tra i due dati anche in riferimento ai medesimi Comuni. Sono infatti solo 2 i casi in cui i due dati "negativi" combaciano per il medesimo Comune.

Differenze tra aree territoriali nell'aggiornamento dei P.T.P.C. e nella Nomina dell' R.P.C.

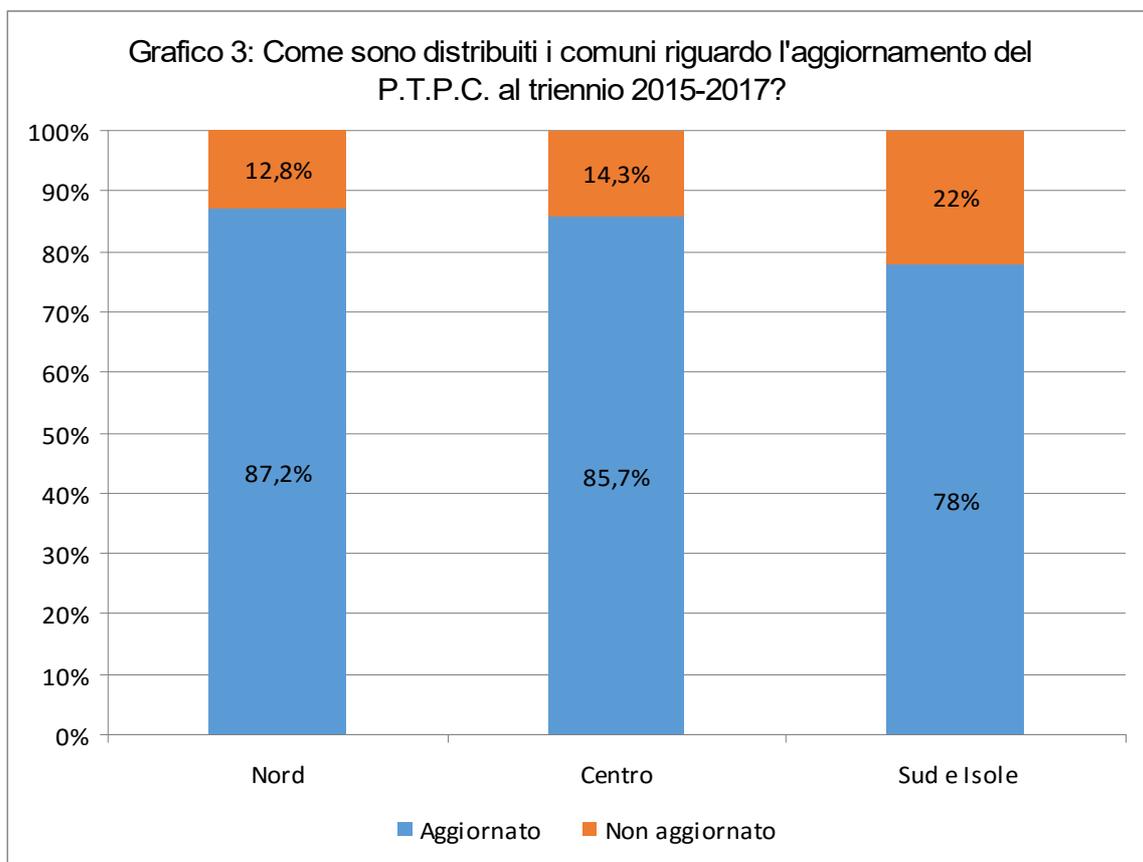
I due grafici successivi sono strutturati invece per mostrare, suddivise per area geografica, Nord, Centro e Sud e Isole, in che misura e in che territori sono per lo più distribuiti i Comuni Capoluogo di Provincia che non sono in possesso di un Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione aggiornato al triennio 2015-2017 (*Grafico 3*) e non presentino la Nomina del Responsabile per Prevenzione della Corruzione (*Grafico 4*).

Le regioni considerate come appartenenti alla macro-area del Nord sono: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia.

Le regioni della macro-area del Centro sono: Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo e Molise.

Le regioni inseribili nell'area geografica identificabile come Sud e Isole sono: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

- ◆ Nella colonna relativa alle regioni del Nord, si può riscontrare come una percentuale molto bassa dei Comuni Capoluogo di Provincia non abbia un P.T.P.C. aggiornato al triennio 2015-2017. Di quel 12,8% la maggior parte è collocata nelle regioni di Lombardia (che sconta il maggior numero di Capoluoghi) e del Friuli Venezia Giulia.
- ◆ Nella colonna del Centro il risultato è decisamente simile a quello del Nord, con una percentuale di Piani non aggiornati di poco superiore (1,5% in più rispetto al Nord). In questa macro-area la regione con più comuni Capoluogo aventi un P.T.P.C. non aggiornato è il Lazio.
- ◆ L'area geografica del Sud e Isole è invece quella che detiene una percentuale più elevata di Piani triennali anticorruzione non aggiornati, percentuale che raggiunge la soglia di quasi un Comune ogni quattro. La regione più carente sotto questo punto di vista si rivela essere, in maniera netta, la Sicilia.

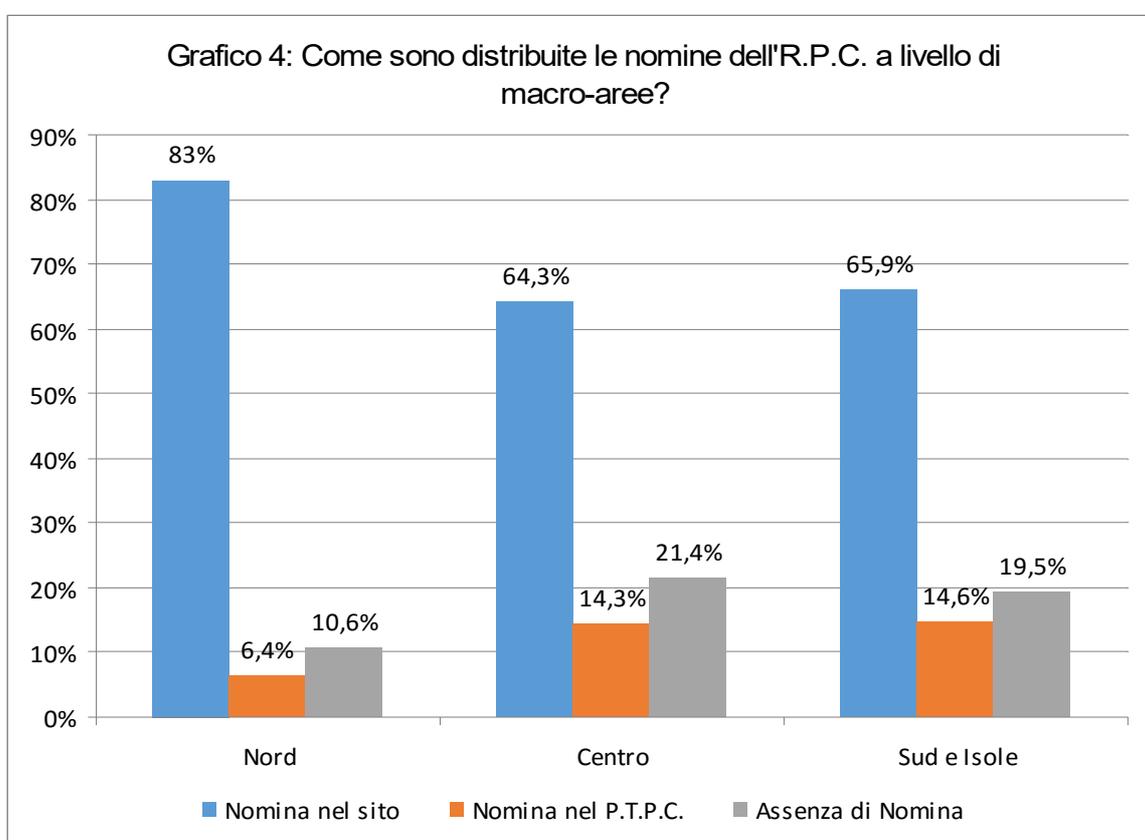


Relativamente alla questione della presenza della nomina del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, le percentuali non sembrano discostarsi molto, come evidenziato nel grafico sottostante (*Grafico 4*), da quelle relative all'aggiornamento dei Piani anticorruzione. Differenti sono invece le regioni che si trovano in difetto riguardo questa tematica.

- ◆ Dai dati sottostanti si evince come la macro-area del Nord sia quella percentualmente più ligia nel riportare all'interno del sito ufficiale dell'Ente la Nomina del Responsabile. La percentuale migliora poi ulteriormente se si valuta la presenza della Nomina stessa almeno nel P.T.P.C., sfiorando il 90%; ossia solo un comune su dieci non ha riportato la nomina del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione. Questi comuni mancanti sono però distribuiti equamente fra alcune delle regioni.
- ◆ Le percentuali relative all'area geografica del Centro, la evidenziano, seppur di poco, come la peggiore dell'intero Paese. Infatti più del 20% dei comuni esaminati non riporta da nessuna parte la nomina del R.P.C., né nel sito, né nel Piano

anticorruzione. Allo stesso modo del Nord, anche qui le mancanze sono però omogeneamente distribuite.

- ♦ La situazione di Sud e Isole è di poco migliore rispetto al Centro; ma qui si evidenziano però le carenze nella presentazione della Nomina sia nel sito web ufficiale dell'Ente, sia nel P.T.P.C. di Calabria, Sardegna e Puglia rispetto alle altre regioni.



NOTA METODOLOGICA:

Riguardo ai P.T.P.C. oggetto di analisi è importante fare ora alcune precisazioni che influenzeranno in parte la successiva parte della ricerca.

Dei 116 Piani anticorruzione presi in esame, 3 sono risultati essere provvisori o sostanzialmente non esaminabili in maniera approfondita secondo i criteri stabiliti per questa ricerca, poiché troppo generici. Sicché la parte che si svilupperà successivamente prenderà in considerazione 113 comuni capoluoghi di provincia.

Di questi 113 va inoltre esplicitato che uno risulta indicato come bozza, pur essendo sostanzialmente fruibile; mentre in 4 casi il P.T.P.C. del triennio 2015-2017 è risultato essere soltanto un aggiornamento di quello precedente, per cui per rendere la disamina completa si è dovuto esaminare anche il P.T.P.C. 2014-2016.

Analisi delle Aree di rischio

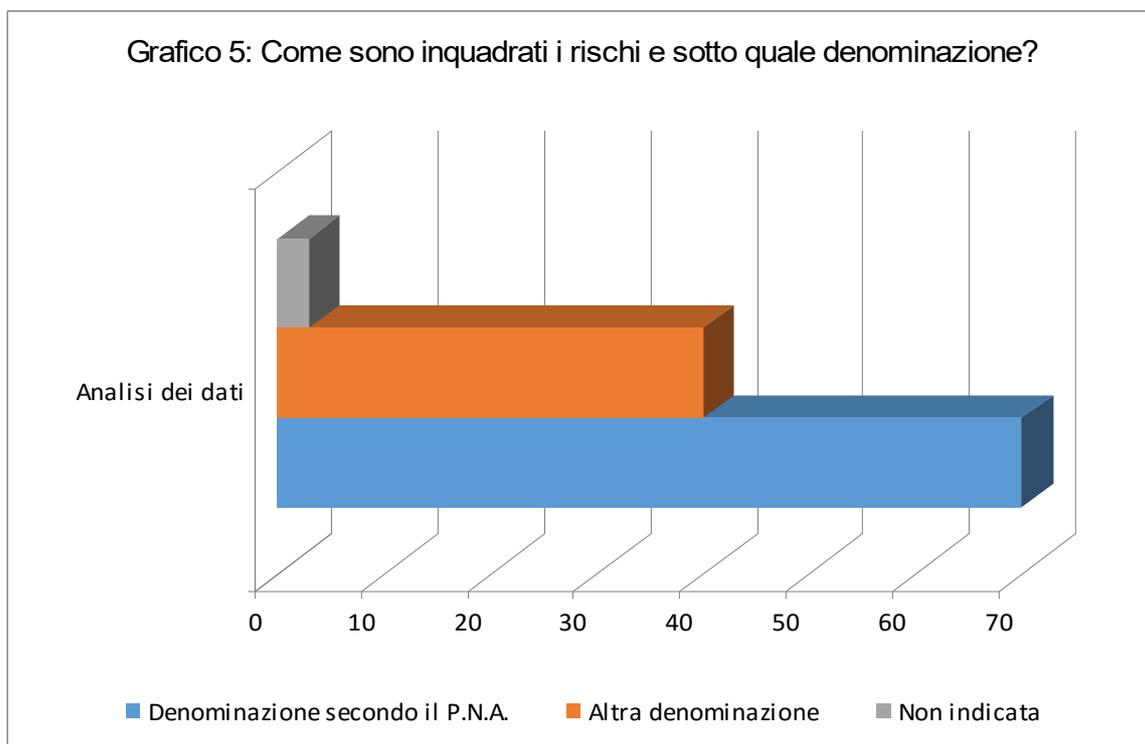
Aree di rischio: logica e denominazione nel rispetto del P.N.A.

Dopo aver esaminato la presenza aggiornata o meno del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della nomina del suo responsabile, si è passati alla disamina degli stessi P.T.P.C., al fine di comprendere se fossero rispettati i canoni esposti nel Piano Nazionale Anticorruzione.

Come primo punto dell'analisi dei Piani, si è esaminato se fossero chiaramente indicate le Aree di rischio che sono proposte nell'Allegato 2 del P.N.A. o se queste fossero esposte secondo una dicitura differente o non lo fossero affatto. Risulta infatti fondamentale nella strutturazione del P.T.P.C. di un ente come il comune indicare un chiaro riferimento a delle Aree di rischio cui ricondurre le attività o i settori in cui si suddivide lo stesso. Questa verticizzazione e riconduzione ad un numero ridotto di Aree, infatti, facilita la semplificazione e la schematizzazione delle azioni da intraprendere; oltre a rendere più semplice la lettura e la comprensione del P.T.P.C., aumentandone la trasparenza.

Nel Grafico sottostante (*Grafico 5*) sono indicati quanti fra i 113 comuni che hanno potuto essere analizzati, rispecchino fedelmente la suddivisione in Aree di rischio proposta nel P.N.A. al suo Allegato 2. Ne deriva quindi che:

- 70 Comuni su 113 (62%) presentano una disamina dei rischi utilizzando le Aree proposte dal P.N.A.;
- 40 Comuni su 113 (35,4%) non ricalcano fedelmente le indicazioni del P.N.A.; questi P.T.P.C. presentano infatti una divisione o secondo Aree di rischio difformi da quelle proposte dal P.N.A., o secondo "cataloghi dei rischi", o presentando semplicemente le Attività a rischio o i Settori a rischio, senza inquadrarli in una più generale divisione per Aree;
- 3 Comuni su 113 (2,6%) non presentano invece alcuna divisione dei rischi né in Aree, né in Settori o Attività a rischio.



Un iniziale e apprezzabile "spirito d'iniziativa"

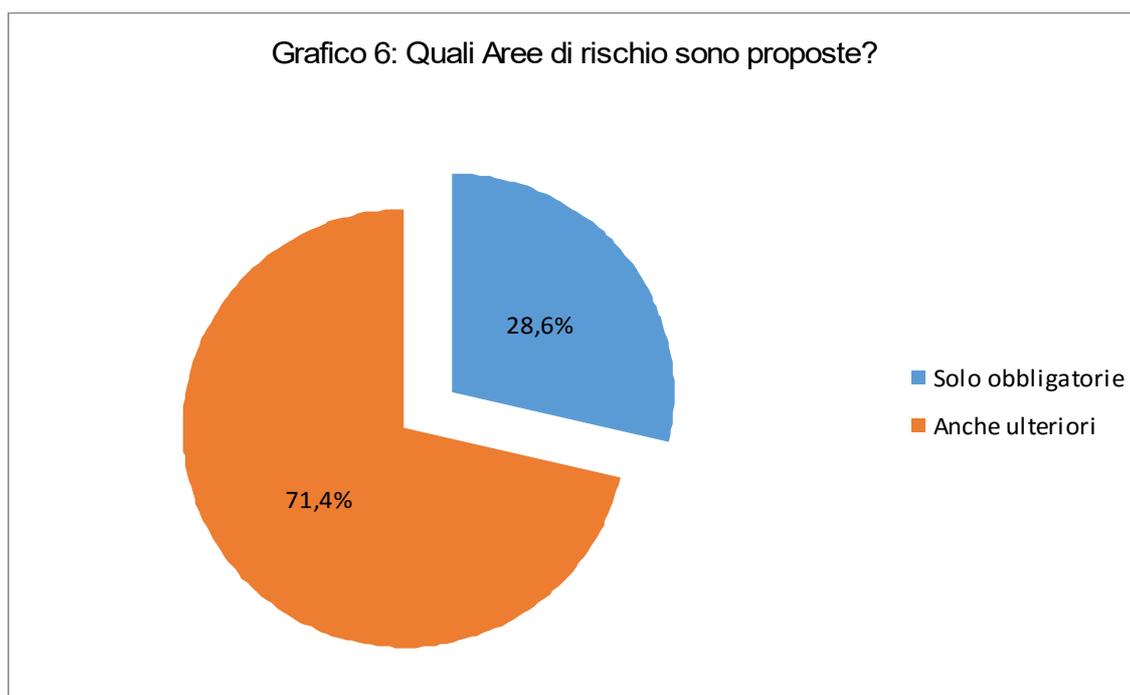
Le Aree di Rischio presenti nell'Allegato 2 del P.N.A. sono quattro, ciascuna con le sue sotto-aree, e sono indicate come "Aree di rischio comuni e obbligatorie". Esse sono:

- A. Area: acquisizione e progressione del personale;
- B. Area: affidamento di lavori, servizi e forniture;
- C. Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;
- D. Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario;

Data questa suddivisione, si è quindi potuto analizzare anche quanti, fra i 70 P.T.P.C. che seguono le direttive del suddetto Allegato, proponessero soltanto le quattro precedenti "Aree di rischio comuni e obbligatorie" e quanti invece elencassero anche Aree ulteriori (*Grafico 6*).

Ne è derivato che ben 50 comuni (il 71,4%) non si sia limitato ad esaminare le "Aree di rischio comuni e obbligatorie", ma si sia spinto oltre; elencando anche Aree ulteriori, sotto cui comprendere altre tipologie di settori e attività che possono essere soggetti a rischio.

Questo fatto potrebbe sottolineare una propensione ad agire in maniera più approfondita nel prevenire i rischi in base alle particolarità del proprio ente, in questo caso il comune. Infatti è quasi il 45% dei 113 Comuni che si sono potuti esaminare, a fare, sotto questo punto di vista, quel "quid" in più rispetto a ciò che sarebbe obbligatoriamente richiesto dalla norma.



Ma quei 50 comuni che hanno avuto l'ottima iniziativa di procedere oltre rispetto ai dettami normativi del P.N.A. in quale macro-area territoriale, precedentemente presentata, sono collocati?

L'analisi rivela che i comuni che hanno avuto questa positiva iniziativa sono situati in maniera estremamente omogenea sul territorio nazionale: ossia 17 nel Nord, 17 nel Centro e 16 nel Sud e Isole. Un dato che certamente rivela come sia possibile proporre un agire ottimale, da questo punto di vista, in tutta Italia; con un risultato forse ancora più positivo per le aree del Centro e di Sud e Isole, se rapportato al numero di comuni capoluogo di provincia coinvolti.

Quali sono le principali "aree ulteriori"?

Come appena affermato, dall'analisi emerge un dato positivo: ossia che quasi la metà dei comuni capoluogo di provincia ha attuato un'azione di ulteriore approfondimento rispetto alla normativa proposta dal Piano Nazionale Anticorruzione, andando ad esaminare Aree di rischio ulteriori rispetto a quelle indicate come "comuni e obbligatorie" dallo stesso P.N.A. nel suo Allegato 2.

Si è inoltre visto che questo fatto non è relativo ad una sola macro-area territoriale d'Italia, ma che esso è una sorta di *fil rouge* che collega l'intero Paese secondo un agire funzionale e positivo.

Ma quali sono e su quali tematiche vertono queste "aree ulteriori" che molti comuni capoluogo di provincia italiani hanno ritenuto opportuno dover identificare?

Dalla ricerca emerge che in particolare sono due le tematiche che sono presenti in misura preponderante in tutte e tre le aree territoriali che abbiamo evidenziato, ossia Nord, Centro e Sud e Isole: ossia le "Aree" legate all'urbanistica, all'edilizia e alla gestione del territorio e quelle legate alla gestione delle finanze (sanzioni, tributi, evasione fiscale e spese). Il risultato, che a posteriori potrebbe sembrare abbastanza ovvio, evidenzia come il territorio comunale, con i piani regolatori, e l'amministrazione finanziaria siano ancora certamente le due problematiche che maggiormente vessano le amministrazioni comunali; essendo inoltre le attività ed i settori in cui la corruzione potrebbe più agevolmente attrarre persone intenzionate a piegare gli interessi pubblici a fini privati.

Vi sono però altre "aree ulteriori" che riscontrano una certa presenza all'interno dei P.T.P.C. e che si differenziano in base alla macro-area territoriale in cui i comuni si trovano, in particolare riguardo al Nord e al Sud e Isole.

- ♦ Nel Nord si è riscontrata infatti una forte tendenza a proporre un'area di rischio legata alla polizia locale e più in generale alla vigilanza e alla sicurezza. Questo è probabilmente dettato da due fattori: in parte dalla tendenza legata a questi temi che pervade da anni il nord Italia e la sua politica e la sensibilità di parte dei cittadini, che quindi si riversa nell'agire delle amministrazioni comunali; in parte dal ruolo di riferimento sociale che spesso assume la polizia comunale e locale nei confronti dei cittadini ancora oggi. In queste aree le amministrazioni temono che i comportamenti illeciti possano minare il buon agire delle forze deputate alla sorveglianza e sicurezza della cittadinanza.
- ♦ Nell'area Sud e Isole una tematica che si presenta spesso in aggiunta a quelle sopra citate è quella relativa ai lavori pubblici. Questo perché, come è noto, essi sono molto spesso veicolo per il manifestarsi e il diffondersi della corruzione, ma certamente non solo nel sud Italia.

Infine si è ritenuto importante citare tre esempi di "aree Ulteriori" che sono state ritenute di particolare interesse.

- La prima, che ha trovato più di un caso in cui essere valorizzata, ma che dovrebbe essere implementata ancora maggiormente, è l'area relativa alle società controllate o partecipate dai comuni; che sono spesso il mezzo con cui nei rapporti corruttivi si favorisce e si promuove l'agire illecito, essendo utilizzate, ad esempio, per oscuri passaggi di denaro o per inserirvi persone cui si devono favori o per altre finalità illecite.
- La seconda è relativa alla "gestione delle banche dati", che è stata rintracciata tra le "aree ulteriori" promosse dal comune di Latina, che denota come sia importante prevenire il servirsi in maniera illegale, tramite l'agire corruttivo, dell'enorme mole di dati che i comuni possiedono sui propri cittadini.
- L'ultima è relativa direttamente al richiamo della pericolosità delle infiltrazioni mafiose ed è stata rintracciata, sorprendentemente, fra le "aree ulteriori" proposte dal comune di Grosseto.

La Valutazione del rischio

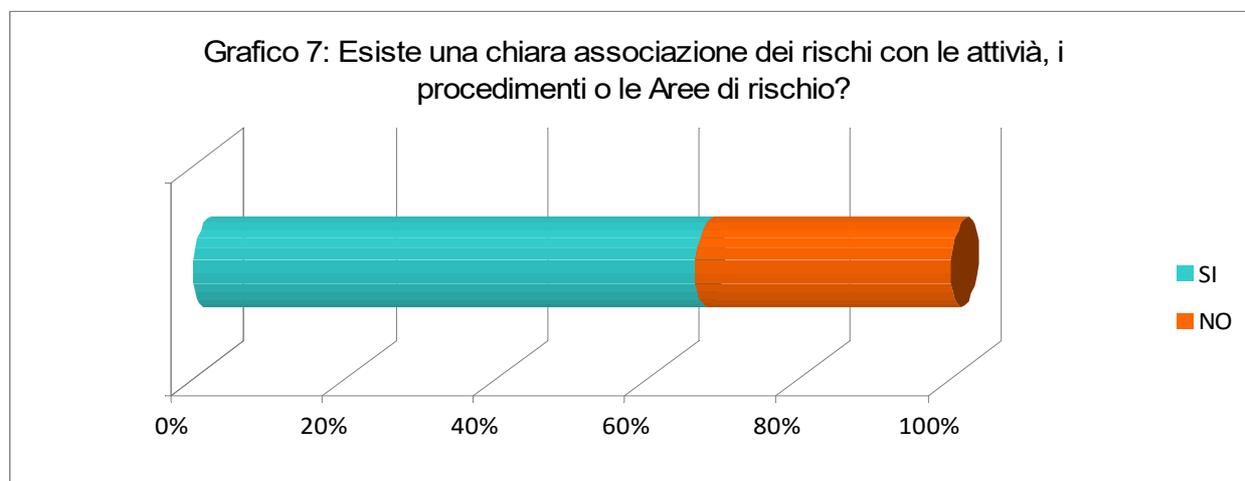
Una buona "associazione"

All'interno dei P.T.P.C., come accennato in precedenza, le "Aree di rischio" servono per semplificare la lettura delle diverse attività o procedimenti, che vengono in esse ricomprese. Per rendere però applicabili le misure di prevenzione della corruzione e rendere sia comprensibili sia trasparenti le diverse azioni, a queste attività o procedimenti è necessario associare una particolareggiata valutazione dei possibili rischi legati alla corruzione in cui gli stessi possono incombere.

Il P.N.A., nel suo Allegato 3, propone una esemplificazione di alcuni di questi rischi, riguardanti le "Aree comuni e obbligatorie" e le rispettive sotto-aree. Allo stesso modo è necessario che anche i diversi enti, nel caso in oggetto i comuni capoluogo di provincia, proponano questo tipo di analisi, associando i rischi possibili alle attività e ai procedimenti che vengono compiuti dai diversi settori comunali che operano nelle diverse "Aree di rischio".

Nel grafico a barre sottostante (*Grafico 7*) si è esaminato quanti dei 113 P.T.P.C. in esame abbiano effettuato in maniera chiara e precisa questa associazione fra rischi di corruzione e "Aree di rischio" o attività o procedimenti. Ne è risultato che:

- 75 Comuni (il 66,4%) hanno proposto questa associazione in maniera ottimale;
- 38 Comuni (il 33,6%), invece, o non hanno inserito in alcun modo questa associazione nel proprio P.T.P.C., o l'hanno fatto senza relazionare chiaramente i rischi con attività, procedimenti, aree o settori a rischio, o l'hanno fatto in maniera estremamente generica.

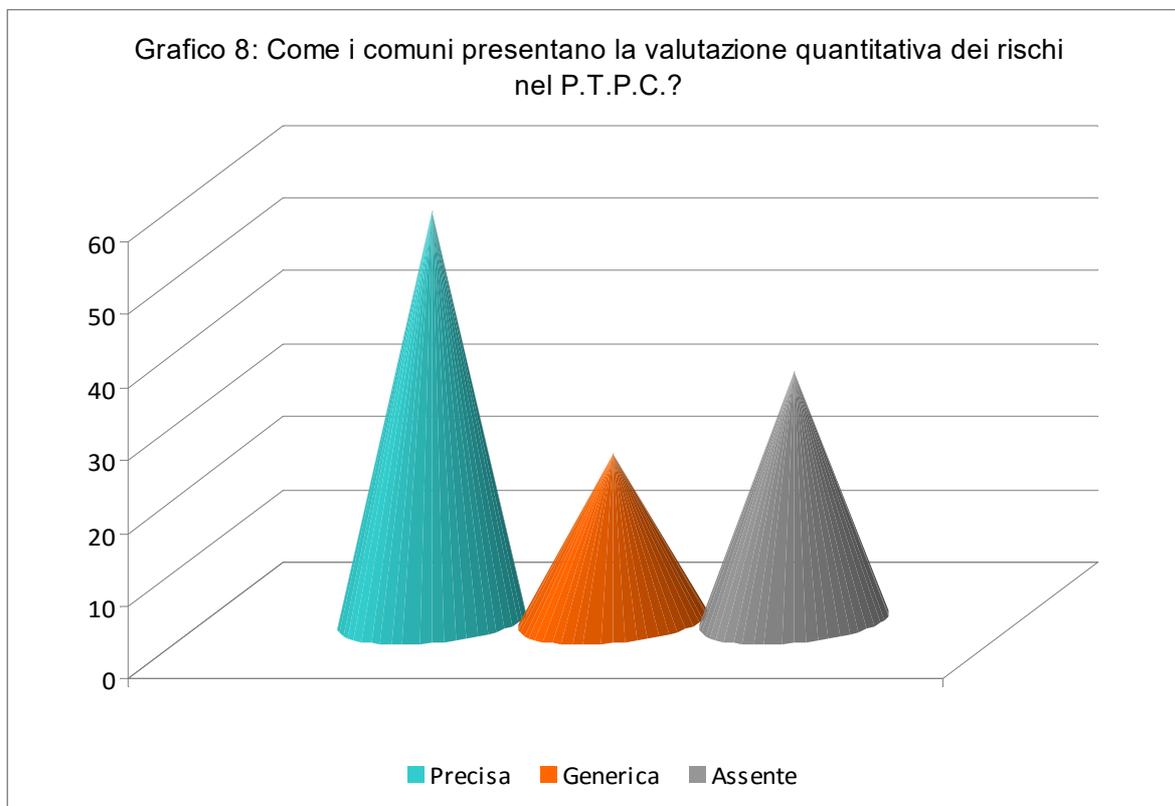


Metodo quantitativo per la valutazione del rischio: applicazione positiva, ma P.N.A. rimandato.

Oltre a legare i rischi di corruzione alle Aree di rischio, risulterebbe necessario per una precisa e completa valutazione del rischio, anche l'inserimento di un dato quantitativo, che segnali su una scala numerica il grado di rischio che quel settore o area corre, al fine di definire le priorità d'azione.

Dall'istogramma seguente (*Grafico 8*) si evince quindi che:

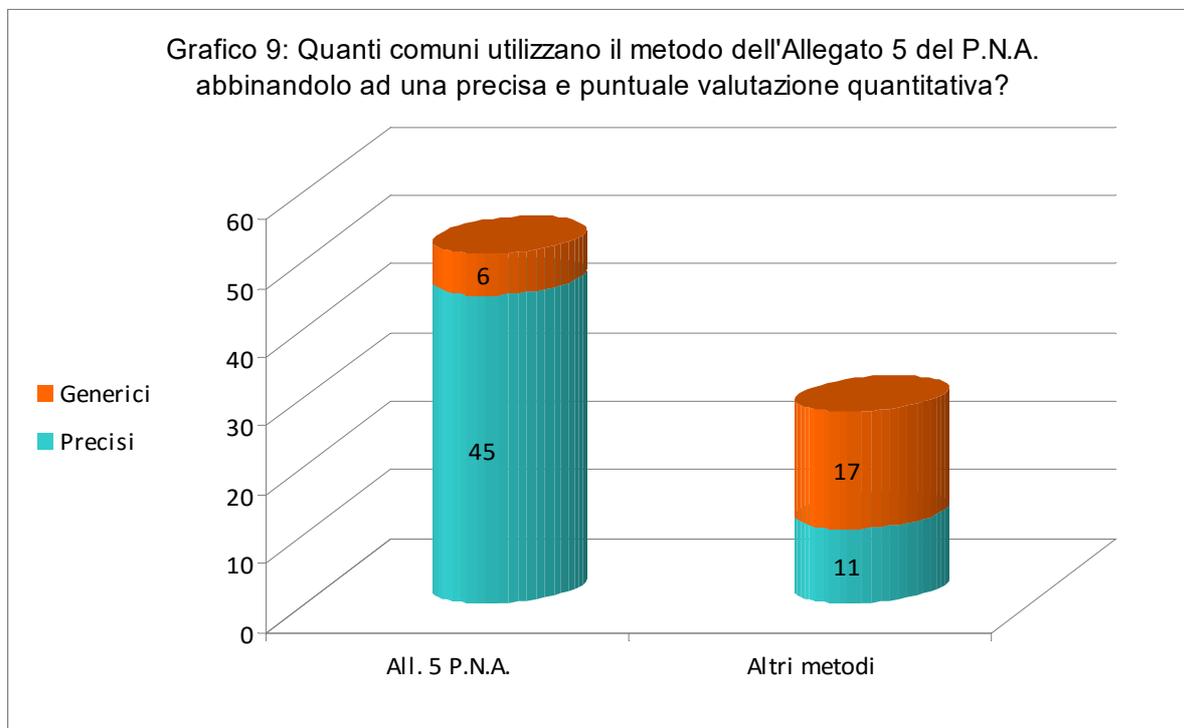
- 34 comuni (30,1%) non riporta alcuna valutazione quantitativa dei rischi. Un dato che può certamente essere letto in maniera positiva, in quanto è meno di un terzo dei comuni considerati, ma che pone ancora un relativamente consistente margine di miglioramento;
- 79 comuni (69,9%), invece, presentano una valutazione quantitativa, di cui:
 - 23 comuni (il 20,3% del totale e il 29,1% dei comuni che presentano una valutazione quantitativa) propongono una valutazione quantitativa del rischio in maniera generale, inserendo solo il dato numerico conclusivo, senza indicare i passaggi che hanno portato ad esso;
 - 56 comuni (il 49,6% del totale e il 70,9% dei comuni che presentano una valutazione quantitativa) propongono una valutazione quantitativa del rischio in maniera chiara e completa, indicando anche i passaggi di calcolo e valutazione, con la disamina dei parametri della Probabilità e dell'Impatto dei rischi, che hanno portato alla scelta di quel determinato dato numerico.



Per i 79 comuni che applicano la valutazione quantitativa del rischio, la ricerca ha voluto approfondire anche quanti di queste si attenessero strettamente alle indicazioni del P.N.A., applicando il modello che esso propone nell'Allegato 5.

I risultati qui esposti (*Grafico 9*) presentano una situazione per alcuni versi sorprendente; ossia:

- 51 comuni sui 79 che propongono una valutazione quantitativa dei rischi (il 64,6%) si richiamano al metodo proposto nell'Allegato 5 del P.N.A.; e di questi 51 Comuni, solo 6 (l'11,8%) propongono una valutazione del rischio corruzione in maniera generale. La netta maggioranza propone invece una valutazione fatta in maniera precisa e puntuale.
- 28 comuni su 79 (il 35,4%) propongono invece una valutazione quantitativa dei rischi corruttivi tramite un sistema differente rispetto a quello che il P.N.A. propone nel suo Allegato 5; tra questi 28, ben 17 (il 60,7%) presentano una valutazione generale del rischio corruzione. Ne deriva quindi che solo il 9,7% sul totale dei 113 Comuni analizzati promuove una valutazione precisa e puntuale dei rischi tramite un metodo che sia differente rispetto a quello dell'Allegato 5 del P.N.A.



Tra i metodi alternativi all'Allegato 5 del P.N.A. utilizzati per la valutazione quantitativa dei rischi legati alla corruzione, si presenta come metodo più diffuso quello che vede l'applicazione di una scala numerica che va da 1 a 3 per la valutazione dei diversi parametri sia della Probabilità sia dell'Impatto di un determinato rischio. Ne deriva quindi una scala valutativa complessiva che va da 1 a 9. Talvolta il valore numerico è sostituito dai termini "Basso", "Medio" o "Alto", con le rispettive intersezioni "Medio-Basso" o "Medio-Alto", ma in sostanza la metodologia rimane la medesima.

- Ma come mai nel titolo del paragrafo si è affermato che il P.N.A. risulta rimandato?

Questo deriva dal fatto che, tra i 51 comuni che applicano il metodo dell'Allegato 5 del P.N.A., 14 di essi hanno soltanto preso spunto da esso, applicandovi poi dei correttivi alle fasce numeriche di valutazione o "normalizzando" i risultati ottenuti.

Questo perché la valutazione numerica che deriva dalla precisa applicazione della metodologia proposta dal Piano Nazionale Anticorruzione è considerata eccessivamente bassa. Seguendo alla lettera le indicazioni dell'Allegato 5 e delle sue tabelle valutative per giudicare la Probabilità e l'Impatto dei rischi, ne deriva infatti che questi risultano sempre nelle fasce più basse di rischio, senza quindi riuscire ad avere una reale corrispondenza tra la valutazione numerica ed il pericolo corruttivo effettivamente corso da un settore o un'area.

Questi 14 comuni hanno quindi preso l'iniziativa di sistematizzare in maniera differente la scala di valori per l'applicazione della valutazione del rischio, portando verso il basso gli intervalli dei livelli di pericolosità, riducendo quelli per i giudizi di minore pericolosità e ampliando quelli per i giudizi di maggiore pericolosità.

Risulta così che, alla fine, solo 37 comuni su 113 (il 32,7%) applicano precisamente la metodologia del P.N.A.; ossia meno di uno ogni tre.

La Gestione del rischio

Dopo aver esaminato la parte relativa alla "Valutazione del rischio" che deve essere fatta dai diversi Enti nei propri Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione; la ricerca si propone di valutare come i comuni oggetto dell'analisi abbiano strutturato e poi praticato la relativa gestione dei rischi evidenziati.

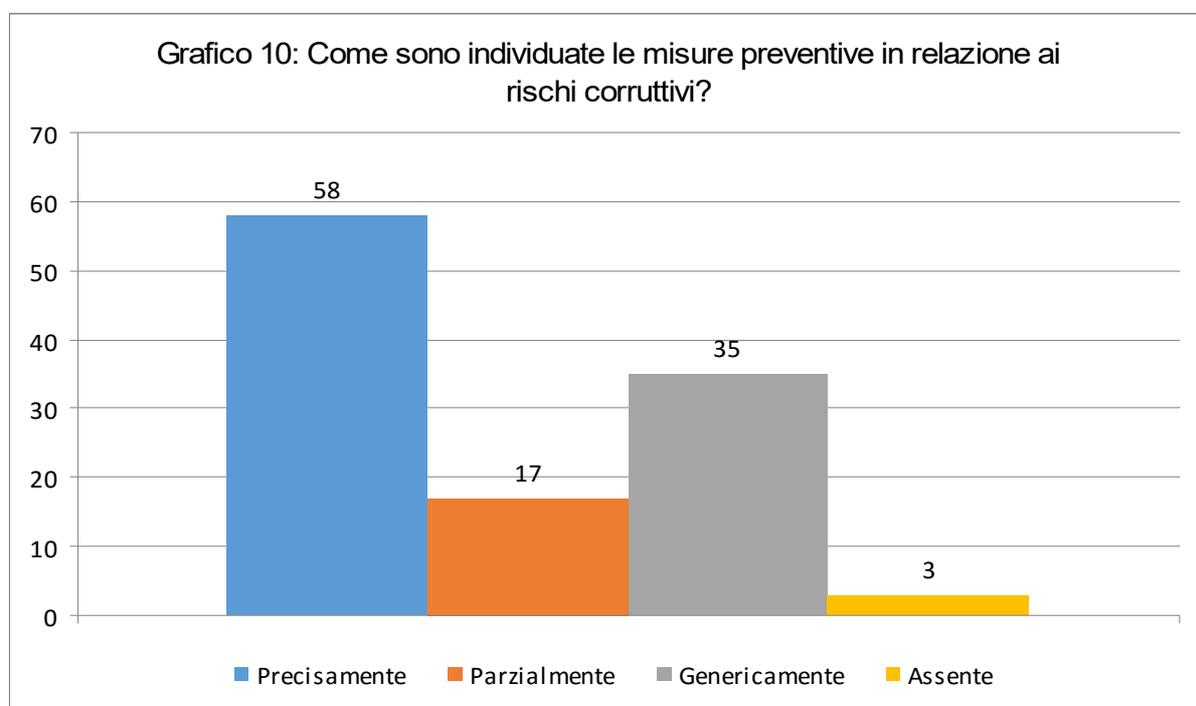
Relazione positiva fra Misure e rischi

Il primo indicatore che più permettere di comprendere quanto nei P.T.P.C. sia stata applicata e in che misura la "Gestione del rischio" è la relazione che viene fatta tra le Misure preventive del fenomeno corruttivo ed i rischi cui esse si dovrebbero applicare. Ossia se, nei Piani dei comuni, ad ogni rischio riscontrato nella fase precedentemente analizzata, siano stati corrisposti uno o più "anticorpi" per agire in maniera preventiva o ostantiva nei confronti del suddetto pericolo corruttivo.

Secondo le indicazioni derivanti dall'analisi dei P.T.P.C, riportate nel *Grafico 10*, possiamo comprendere come:

- ♦ In soli 3 casi (il 2,7%) non sia stata in alcun modo presentata la correlazione tra Misure preventive e rischi corruttivi, cui le prime si dovrebbero applicare. Dato che si presenta come positivo, anche se sommato ai 35 P.T.P.C. in cui questa associazione viene fatta in maniera non soddisfacente (sia essa generale o generica e poco chiara). Il totale dei comuni in cui l'applicazione della prima fase della "Gestione del rischio" risulta insufficiente è quindi del 33,6%; un dato su cui si può migliorare, ma comunque buono.
- ♦ Nel 51,3% dei casi, invece, il legame fra le misure e rischi è stato espresso nei P.T.P.C. in maniera abbastanza o pienamente soddisfacente e in conformità alle indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione. In questo senso si sono considerate positive due tipologie di associazioni: cioè sia che fossero le misure ad essere rapportate ai rischi o che fossero i rischi ad essere indicati in relazione alle misure.

- ♦ Il restante 15% dei P.T.P.C. espone i casi in cui si ha un'applicazione positiva, anche se parziale, della relazione fra misure e rischi. In questa percentuale sono racchiusi quei casi in cui:
 - le misure sono messe in relazione con altro rispetto ai pericoli corruttivi; ossia o gli obiettivi, o il grado di intensità dei rischi (più che i rischi stessi), o i procedimenti, etc.
 - oppure dove l'analisi fosse ben fatta, ma applicata solo ai rischi di alcuni settori o attività e non a tutti; sicché la "Gestione del rischio" risulta monca per quelle parti ivi non contemplate.

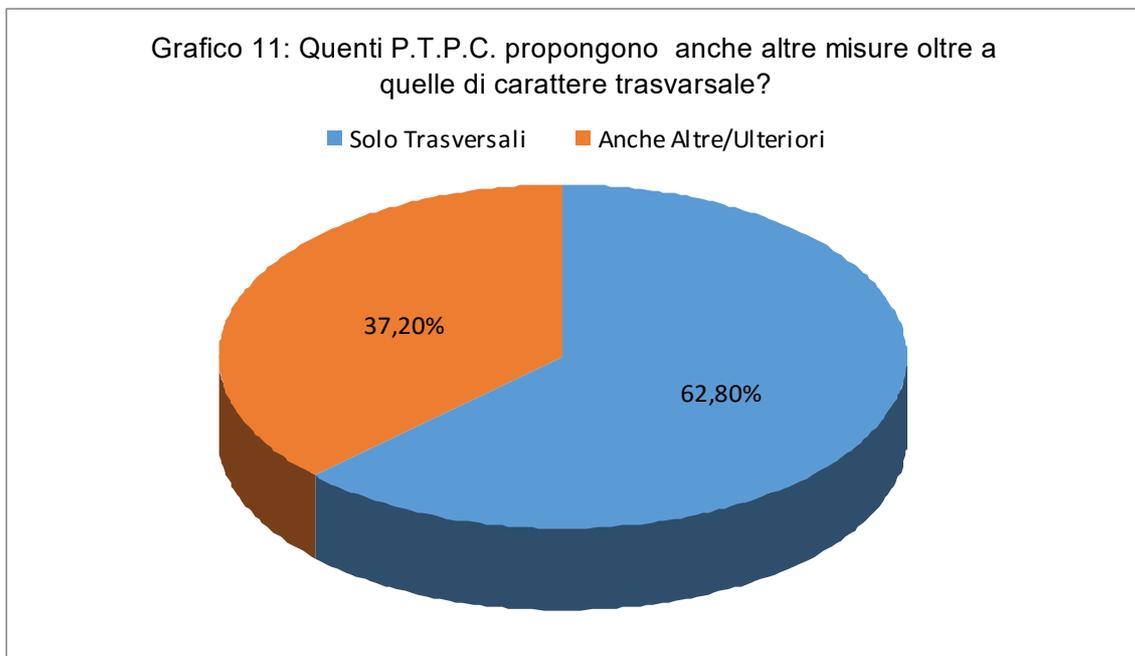


Non solo misure di carattere trasversale

Il secondo punto dell'analisi relativo alla "Gestione del rischio" si è sviluppato analizzando se le Misure proposte dai P.T.P.C. fossero esclusivamente di carattere trasversale o venissero contemplate anche misure altre o ulteriori.

Come evidenziato nel *Grafico 11*, i casi in cui i Piani Triennali per la Prevenzione delle Corruzione si sono limitati a proporre misure di carattere trasversale sono stati 71, corrispondenti al 62,8%; mentre i casi in cui nei Piani ci si è spinti oltre, proponendo anche misure altre o ulteriori rispetto a quelle di carattere trasversale sono stati 42, corrispondenti al 37,2% del totale.

Un risultato non certo ottimale, ma comunque discretamente positivo e ben augurante per un possibile e doveroso miglioramento futuro; riscontrabile almeno per ciò che è affermato all'interno dei Piani di prevenzione del fenomeno corruttivo.



Indicazione di tempistiche e responsabili? C'è ancora da fare ...

Dopo aver visionato l'applicazione delle misure preventive del pericolo corruttivo e la tipologia delle stesse; si è valutato quanto i P.T.P.C. presentino per le stesse due elementi di fondamentale importanza: le tempistiche ed i responsabili.

Questi due fattori sono infatti indispensabili per la buona applicazione delle stesse "Misure di prevenzione della corruzione"; in quanto permettono una precisa calendarizzazione delle azioni da compiere, indicando quelle più urgenti e quelle meno, e una certa corrispondenza delle responsabilità riguardo l'applicazione delle misure necessarie al contrasto della corruzione. Difatti, sebbene esista un Responsabile per la Prevenzione della Corruzione, ogni settore e quindi ogni misura che in esso si deve compiere per affrontare e prevenire i rischi possibili ivi previsti, necessitano di un più stretto osservatore della loro applicazione, che poi proprio all'R.P.C. faccia riferimento.

Dall'istogramma sottostante (*Grafico 12*) emergono purtroppo dei dati ancora non positivi riguardo questa particolare parte dello sviluppo dei P.T.P.C.; infatti:

- Solo 41 comuni su 113 (il 36,3%) presenta una chiara disposizione delle misure secondo tempistiche ben indicate e rimandabile a responsabili esplicitamente identificati;

- Al contrario, sono 33 i comuni (il 29,2%) che non presentano nessuno dei due elementi e 11 (il 9,7%) quelli che li propongono in maniera generale o addirittura generica. Ne deriva quindi che il 38,9% dei Piani espone una valutazione delle tempistiche e un'indicazione del responsabile del tutto insufficiente, una percentuale superiore a quella di coloro che applicano coscientemente la norma.
- Risultano invece 28 i comuni che applicano l'esposizione di tempistiche e responsabili con alcune, più o meno gravi, lacune.
 - Sei di essi (il 5,3%) espone tempistiche e responsabili in maniera parziale; ossia li propone, ma in maniera non precisa per uno dei due o solo per talune misure e non per altre.
 - I restanti 22 casi (il 19,5%) sono invece quelli in cui viene enunciato solo uno dei due elementi: o i tempi o i responsabili.

Come evidenziato dal *Grafico 13*, la maggioranza dei P.T.P.C. che presenta un solo elemento fra Tempistiche e Responsabili tende per due terzi a propendere per evidenziare questi ultimi. Questo, forse, deriva da una necessità di evidenziare le figure cui richiamare il compito del controllo, per coadiuvare l'R.P.C. nei suoi compiti; oppure perché, non indicando le tempistiche, si può avere un margine maggiore in cui promuovere le iniziative necessarie al contrasto della corruzione; oppure, in maniera più pessimistica, questa predilezione è dovuta al fatto che risulta più semplice evidenziare i responsabili delle azioni di contrasto da compiere in un Settore, semplicemente associandoli ai responsabili dei Settori stessi. Più complessa e forse più utile è invece l'indicazione delle tempistiche, se ben fatta; in quanto favorisce la calendarizzazione delle azioni da compiere e aiuta a determinare quali siano i settori più a rischio e in cui è necessario agire con maggiore prontezza e tempestività.

NOTA CRITICA: *Nell'analisi ci si è imbattuti in casi dove l'esposizione delle tempistiche era difficilmente conciliabile con la valutazione della gravità del rischio. Ossia che ad alcuni rischi, valutati come pericolosi, fossero associati dei tempi di risposta lunghi; mentre rischi meno gravi, avessero indicati dei tempi di risposta più immediati.*

Si evidenzia ciò per porre l'attenzione sulla necessità di far corrispondere le diverse parti del P.T.P.C., che tra loro devono avere una chiara e logica simmetria.

Grafico 12: Sono indicate le tempistiche ed i responsabili per le Misure di prevenzione della corruzione?

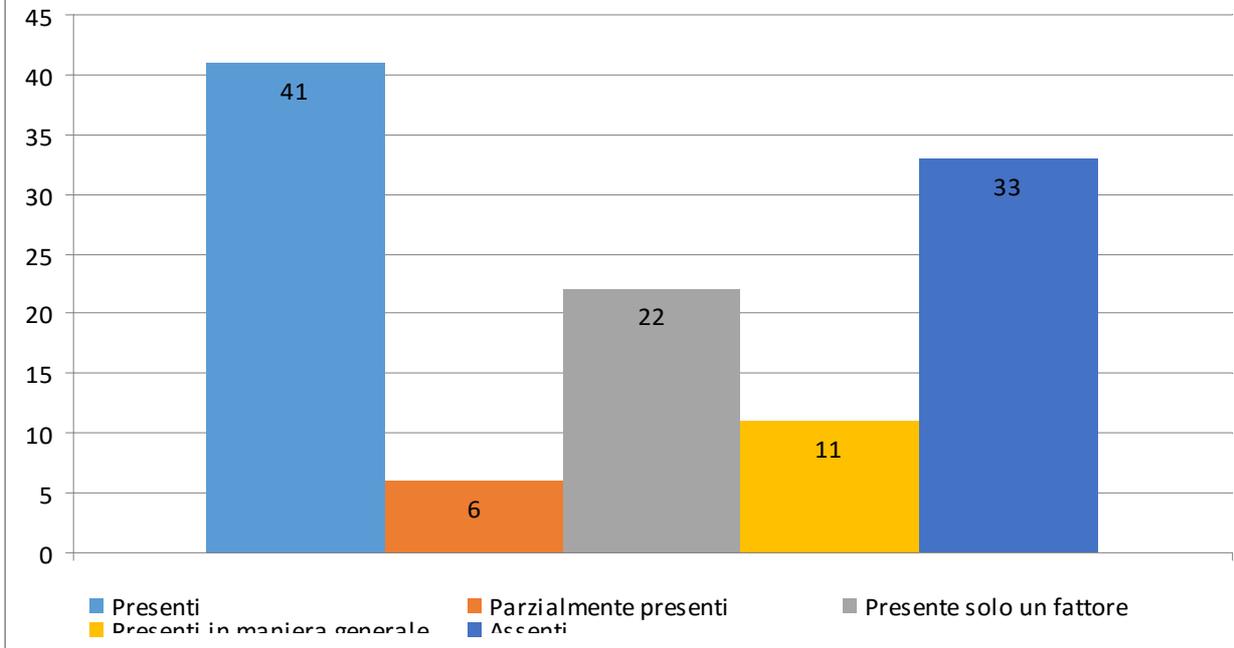
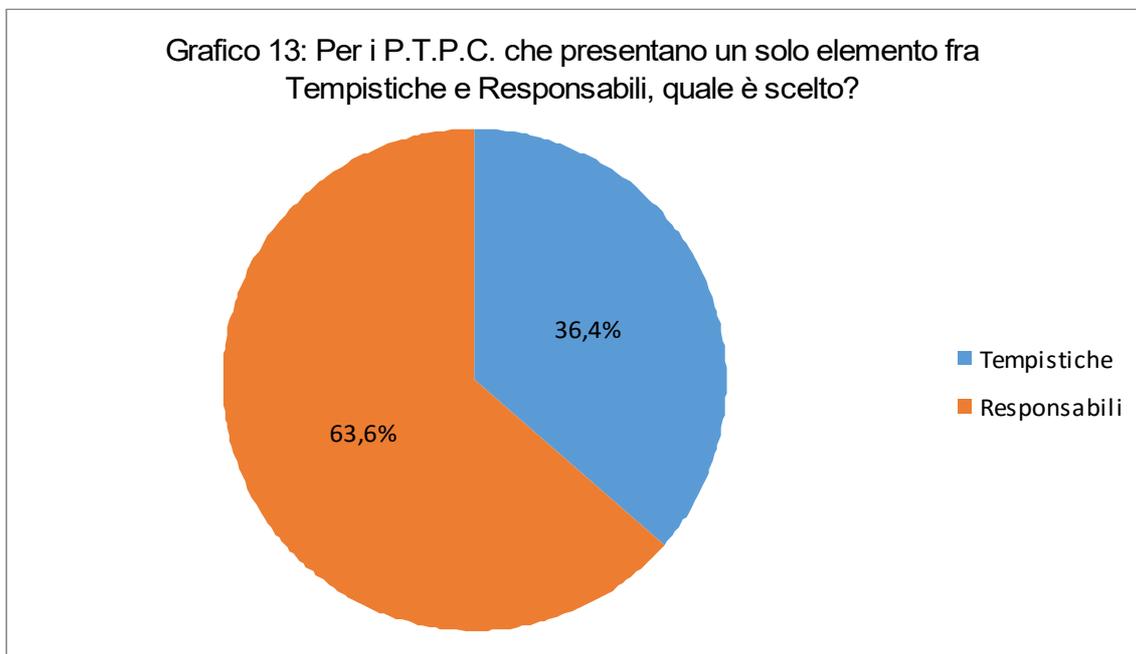


Grafico 13: Per i P.T.P.C. che presentano un solo elemento fra Tempistiche e Responsabili, quale è scelto?



Numericamente positivo il coordinamento tra P.T.P.C. e Ciclo della Performance

NOTA METODOLOGICA:

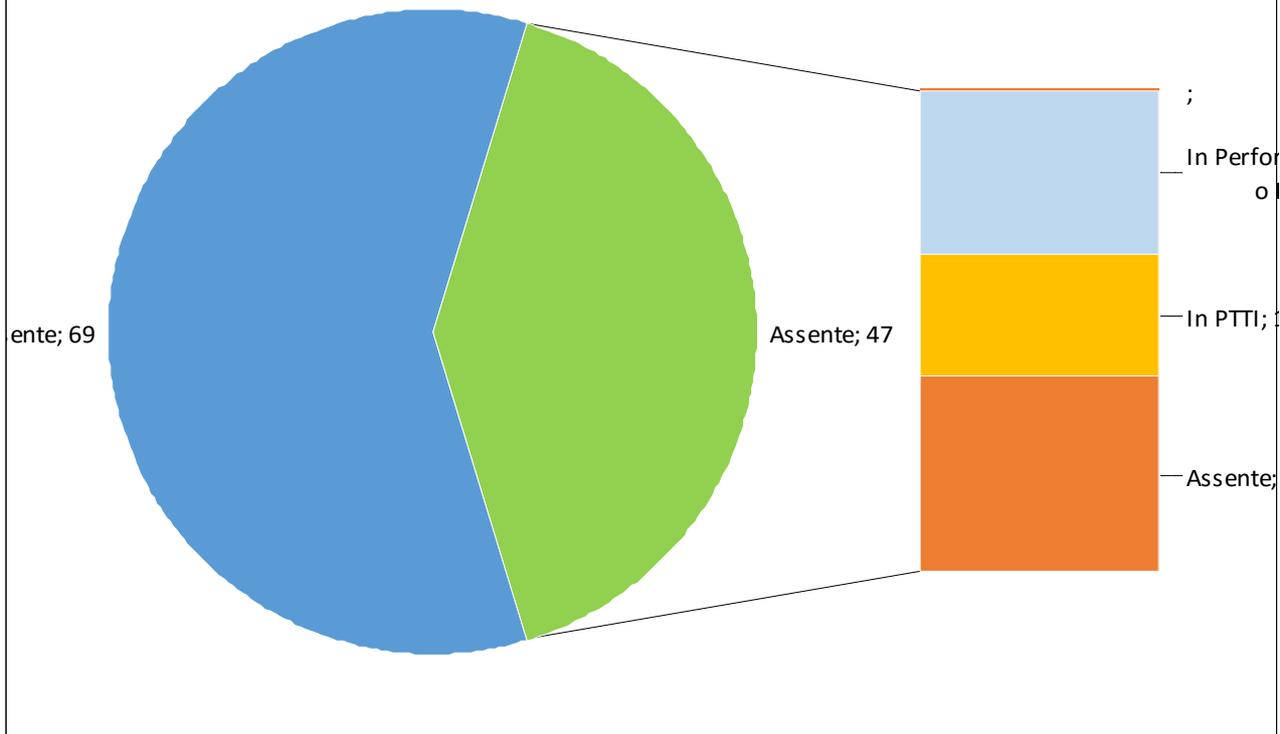
Da questa fase dell'elaborato, il numero dei comuni oggetto di analisi torna ad essere il complessivo di 116.

Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione, per massimizzare la sua efficacia e poter appieno garantire la sua efficienza, è necessario che sia inserito ed integrato con il Ciclo della Performance del proprio Ente. Proprio come appena sottolineato nella "Nota critica", non solo le parti del P.T.P.C. devono essere coerentemente interconnesse fra loro; ma anche lo stesso Piano deve collegarsi razionalmente e proficuamente con le diverse parti del Ciclo delle Performance e con il Piano Triennale per la trasparenza e l'Integrità. Infatti solo con il collegamento fra queste diverse parti si può avere un contrasto ai fenomeni corruttivi integralmente compiuto.

L'analisi ha quindi esaminato se all'interno dei P.T.P.C. dei Comuni in oggetto di ricerca vi fosse un preciso e chiaro collegamento con il Ciclo della Performance. Come si evince dal grafico a torta sottostante (*Grafico 14*):

- ◆ un collegamento nel P.T.P.C. fra esso e gli altri documenti è presente nel 59,5% dei casi (69 comuni); sia che in essi vi fosse un'apposita sezione dedicata a questo coordinamento col Ciclo della Performance, sia che vi fosse soltanto un richiamo diretto, anche se breve.
- ◆ nei 47 casi restanti, il collegamento fra Piano e Performance è:
 - Presente all'interno del Piano della Performance o nel Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) o nella Relazione Previsionale e Programmatica (R.P.P.), con un richiamo diretto al Piano stesso o all'anticorruzione nel 13,8% dei casi;
 - Presente all'interno del Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.) nel 10,3% dei casi. Qui tendenzialmente è presente un'apposita sezione per il collegamento fra lo stesso P.T.T.I., il P.T.P.C. e il Ciclo della Performance
 - Irrintracciabile in nessuno dei documenti precedentemente elencati nel 16,4% dei casi. Un dato comunque positivo se rapportato al numero generale, che vede quindi solo 19 comuni su 116 non presentare il collegamento fra P.T.P.C. e Ciclo della Performance.

Grafico 14: E' presente nel PTPC un preciso richiamo al Ciclo della Performance?



Misure organizzative e di coinvolgimento contenute nel Piano

Con la verifica della presenza del collegamento con il Ciclo della Performance, l'analisi relativa alla struttura generale del P.T.P.C., divisa fra la verifica delle "Aree di rischio", la certificazione della presenza della "Valutazione del rischio" e della "Gestione" del problema corruttivo, è conclusa.

La ricerca procede ora ad esaminare alcune parti più specifiche dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione, al fine di avere riscontri più precisi e particolareggiati. Nel dettaglio si sono esaminate le misure di rotazione del personale addetto alle aree a rischio di corruzione e le misure e le forme di coinvolgimento dell'utenza da parte dei comuni interessati.

Una rotazione quasi a metà

Tra le misure organizzative proposte dai Piani triennali anticorruzione, l'elaborato propone l'analisi di quella relativa alla Rotazione del personale addetto alle aree a rischio corruttivo. Questo perché il modificare l'assetto dei dipendenti di un ente, in questo caso il comune, per affrontare un problema come la corruzione, è una sorta di "Giano bifronte"; ossia può essere tanto una problematica quanto una risorsa.

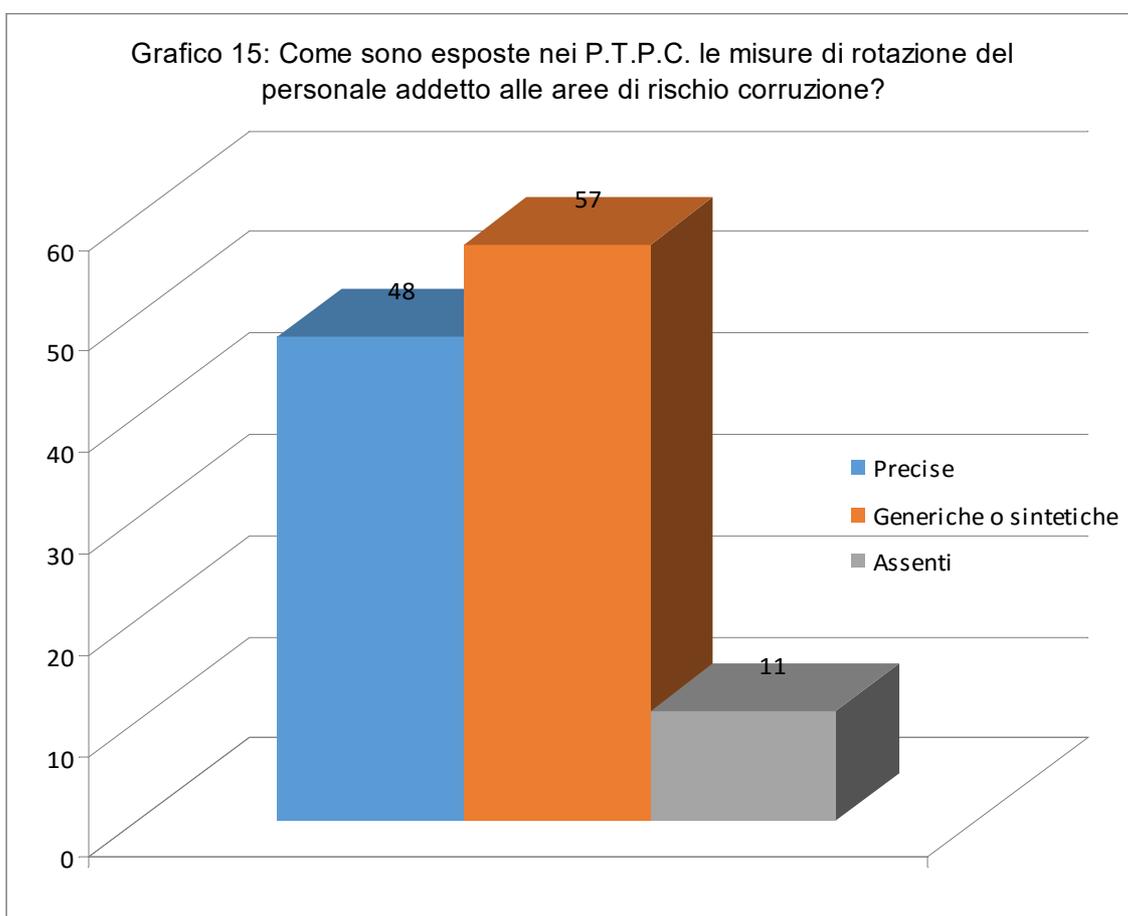
La Rotazione rappresenta una problematica perché, senza entrare nell'ambito riguardante l'estrema difficoltà dell'allontanamento per chi è colto in atteggiamenti illecito-corruttivi (che si possono solo "riallocare"), vi sono talvolta, come afferma uno degli R.P.C. intervistati, *<limitate possibilità di attuare la rotazione>*, o addirittura l'impossibilità di spostare e ruotare i dipendenti. Questo per lo più date le dimensioni ridotte di molti comuni, anche fra i capoluoghi di provincia, che non hanno la disponibilità di spazi, posizioni o risorse per ruotare in maniera precisa e puntuale il proprio personale. Inoltre questa misura di contrasto al fenomeno corruttivo presenta un secondo problema; ossia la perdita possibile di capacità importanti in un settore, dato lo spostamento di chi quelle determinate attività le conosceva approfonditamente, con conseguente rallentamento o depauperamento della produttività, che può intaccare l'intero ente. Un altro R.P.C. contattato ci conferma che *<è stato, difatti, accertato, quantomeno su taluni fronti, che la rotazione del personale rischia di creare dispersione di conoscenze ed avere perciò effetti negativi sulla qualità dei servizi erogati. L'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, oltre a garantire la qualità delle competenze necessarie per lo svolgimento di alcune attività specifiche, costituisce limite effettivo alla possibilità di procedere all'attuazione tout court delle previsioni normative in tema di rotazione>*

La Rotazione rappresenta invece una risorsa se vista in un'ottica di pura e semplice misura di contrasto al fenomeno corruttivo, senza valutare una possibile, ma non necessaria, diminuzione di efficienza. Questo vantaggio si ha perché, ruotando il personale tra determinate posizioni e secondo precisi intervalli, si può evitare che il singolo vada ad assumere un ruolo eccessivamente importante in quell'ambito, diventando una sorta di "barone" un settore, soprattutto per quelli più centrali per il funzionamento o la distribuzione delle risorse di un ente. Questo rende più difficile instaurare un sistema corruttivo e di favori che sia sistematico, in quanto una determinata posizione nel comune risulta "garantita" per breve tempo, che si spera insufficiente per instaurare un'illecita consuetudinarietà. Infatti un altro Responsabile alla Prevenzione della Corruzione ci conferma che *<pur con luci ed ombre, a piccoli passi, possa riconoscersi un'efficacia delle azioni implementate non di rado declinate ed attuate anche con disponibilità al cambiamento organizzativo, con riflessi positivi anche dal punto di vista della razionalizzazione delle attività e complessiva garanzia di imparzialità delle scelte amministrative>*.

Come però i 116 Comuni Capoluogo di Provincia in esame hanno concepito e proposto le misure relative alla Rotazione del personale?

Secondo le indicazioni scaturite dall'analisi, riportate nel grafico sottostante (*Grafico 15*) emergono due dati principali:

- nel 41,4% dei casi i Piani anticorruzione presentano delle misure organizzative relative alla rotazione del personale sufficienti, seppur aventi un variabile grado di precisione e puntualità; ma comunque risultanti come positivamente espresse;
- nel restante 58,6%, le misure non sono espresse in maniera soddisfacente. Per lo più (in 57 casi, il 49,1%) sono infatti indicate in maniera generale o generica, riportando solo le indicazioni presenti nel P.N.A. o enunciando genericamente che esistono delle misure di Rotazione del personale agente nelle aree di rischio. Mentre in 11 casi (l'9,5%) le misure relative alla rotazione sono del tutto assenti.



Modalità più significative dell'evidenza dell'attuazione dei piani e particolarità e specifiche di peculiare interesse:

La maggioranza delle evidenze dell'applicazione delle misure di Rotazione del personale è legata alle segnalazioni di modifiche dell'organico effettuate in precedenza o alla presenza di precise indicazioni temporali riguardo un'imminente applicazione di tali misure. Vi sono casi in cui si evidenziano però particolarità che si è ritenuto dover evidenziare:

- ◆ alcuni comuni, come quello di Sondrio, a causa delle ridotte dimensioni dei propri organici, hanno ritenuto non praticabile la misura della rotazione programmata del personale titolare di incarichi di responsabilità di settore, di servizio e di ufficio. Oppure hanno ritenuto che le esigue dimensioni dell'organico impediscano un'efficiente rotazione. Sicché in essi è previsto che l'agire nell'applicazione di questa misura si avrà solo laddove, a seguito di controlli di regolarità amministrativa, dovessero emergere profili di rischio anomali.
- ◆ altri comuni di piccole dimensioni, come Vibo Valentia e Gorizia, confermano l'applicazione di tali misure, pur evidenziandone le criticità. O altri, come Biella, tendono a precisare una clausola per l'applicazione della Rotazione: ossia "ove nell'ente vi siano almeno due dipendenti in possesso della necessaria qualifica professionale".
- ◆ altri ancora, come Verbania, riportano che "in mancanza di soluzioni interne adeguate, potrà eventualmente anche percorrersi l'opzione di una rotazione "esterna" ovvero con personale di pari livello, professionalità e mansione di un altro ente, a scambio diretto".
- ◆ alcuni comuni, come Ravenna, evidenziano solo misure di rotazione "forzata"; ossia dovuta a pensionamenti o aspettative, oppure derivante da nuove assunzioni.
- ◆ altri ancora, come la già citata Biella, propongono Rotazioni avvenute grazie all'accorpamento di alcune funzioni.
- ◆ comuni, come Vercelli, applicano la rotazione del personale nell'alternamento dei membri delle pattuglie della Polizia Municipale.
- ◆ infine il comune di Roma, riporta che c'è stata una valutazione dell'ANAC sulla rotazione del personale, principalmente riguardanti la Polizia Locale, che ha mostrato delle criticità che sembrano essere state accolte.

È importante coinvolgere di più e meglio

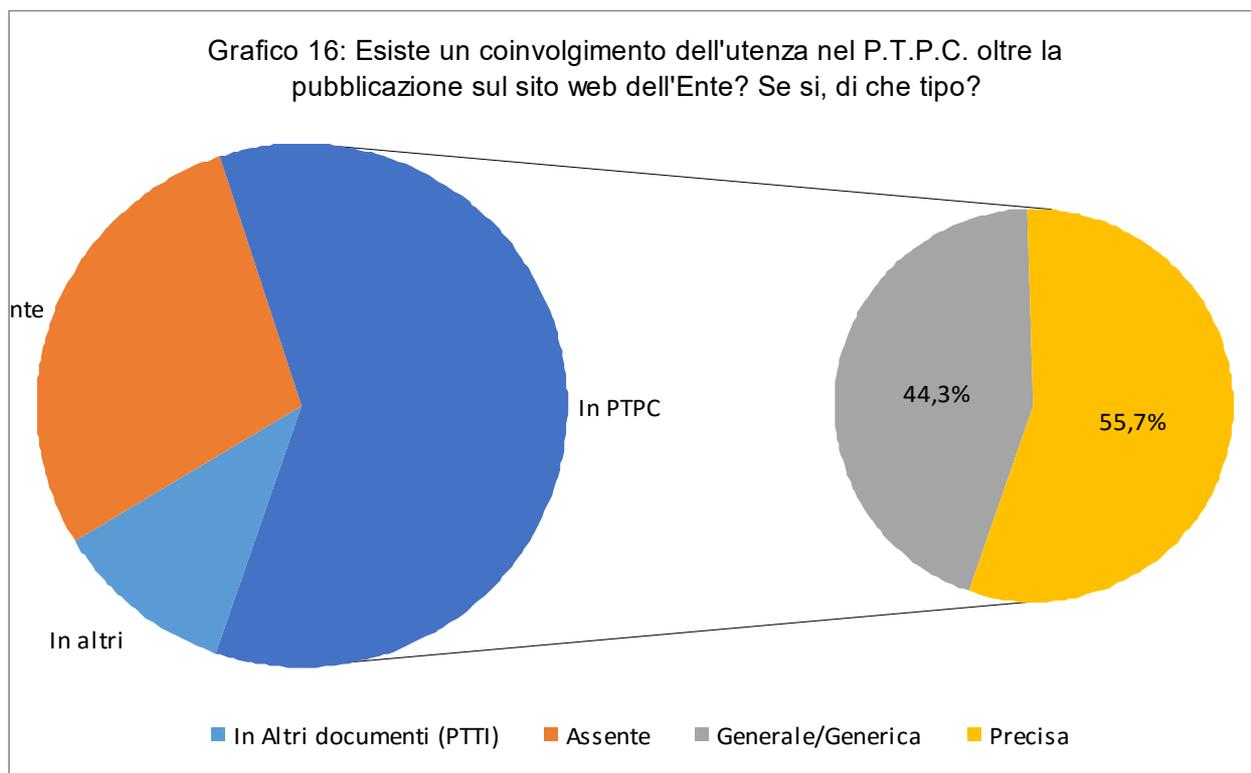
La seconda disamina nel dettaglio di un particolare del P.T.P.C. ha riguardato la presenza nello stesso di forme di coinvolgimento dell'utenza, quali cittadini e *stakeholders*, o anche forme di ascolto della cittadinanza e di sensibilizzazione, comprese le modalità con cui esse sono proposte, ma andando oltre la semplice pubblicazione sul sito web ufficiale dell'Ente delle informazioni.

Il doppio grafico seguente (*Grafico 16*) evidenzia due dati in particolare riguardo la presenza di misure di coinvolgimento nei Piani anticorruzione:

- Un primo dato, positivo, è quello relativo al gran numero di comuni che in qualche modo effettivamente propongono un coinvolgimento della cittadinanza o degli *stakeholders*, che è di 83 comuni su 116 (il 71,6%). Un dato davvero impressionante, che sfiora i tre quarti dei comuni; un ottimo viatico per le azioni future.

Di questi, 70 (il 61,9%) sono rintracciabili nei P.T.P.C. stessi; mentre 13 (l'11,5%) indicano tali misure all'interno del Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità.

- Un secondo dato è invece meno confortante e riguarda nel complesso i Piani anticorruzione che non presentano assolutamente un coinvolgimento dell'utenza (33, il 28,4%) o che la presentano in maniera generale e quindi insufficiente, Piani che rientrano all'interno di quelli esposti nei P.T.P.C. (dato che le misure di partecipazione, sensibilizzazione e ascolto presenti nei P.T.T.I. sono tendenzialmente sempre ben fatti). Il totale dei casi che presentano misure non soddisfacenti è di 64; ossia il 55,2%. Ciò significa che è importante agire in maniera maggiore, più seria e più incisiva nella sezione riguardante l'aspetto del rapporto con la cittadinanza e della sua informazione e formazione. Per affrontare il tema della corruzione è infatti fondamentale che vi sia una consapevolezza diffusa della situazione reale e dei pericoli incombenti fra la popolazione; che essa sia consapevolmente in grado di aiutare le istituzioni, gli enti e le amministrazioni nel compiere il proprio dovere nel miglior modo possibile, proprio al servizio e per il benessere della cittadinanza stessa.

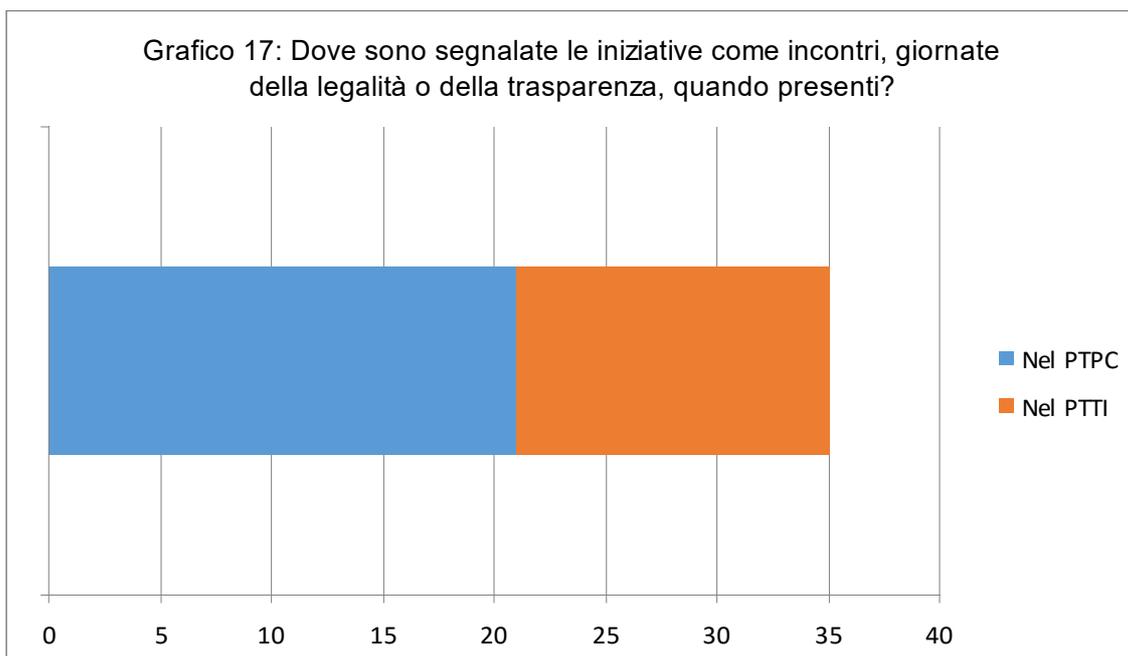


Incontri di informazione e formazione e Giornate sulla legalità e la trasparenza? Quasi nessuna traccia ...

All'interno delle misure di coinvolgimento dell'utenza e delle azioni di ascolto e sensibilizzazione della cittadinanza dovrebbero avere grande importanza gli incontri tra l'amministrazione e il pubblico. Si sottolinea il termine "dovrebbero" perché di queste giornate, in cui chi gestisce la cosa pubblica possa avere un aperto confronto con la cittadinanza al servizio di cui opera per rendere conto delle azioni fatte e massimizzare la trasparenza, ne sono organizzate ben poche.

Per lo meno stando a ciò che è trasmesso attraverso i P.T.P.C. o i P.T.T.I., all'interno dei quali i casi in cui sono presenti le suddette forme di coinvolgimento sono solo 35, ossia il 30,2% del totale, meno di un comune ogni tre. Nei Piani anticorruzione poi, la segnalazione di queste attività è ancora inferiore e si limita al 60%, che corrisponde sul totale al 18,1%: davvero un risultato inadeguato per una realtà come quella italiana.

Grafico 17: Dove sono segnalate le iniziative come incontri, giornate della legalità o della trasparenza, quando presenti?



Misure particolari e caratteristiche di coinvolgimento dell'utenza:

Insieme all'organizzazioni di eventi e Giornate della Legalità o della Trasparenza, i comuni oggetto dell'analisi hanno prodotto altre metodologie di coinvolgimento dell'utenza: alcune più tradizionali, come l'apposito Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (U.R.P.), altre meno convenzionali.

Di queste ultime se ne riportano alcuni esempi:

- ◆ in alcuni casi, come Ferrara e Rimini, nel P.T.P.C. è inserito l'uso dei social network come metodo per relazionarsi e stabilire legami con la cittadinanza.

(Sul tema dei Social Network e i Comuni Capoluogo di Provincia si segnala il lavoro promosso da Sistema Susio e dalla dott. A.Fois "PA Local=PA Social, ma solo se 2.0" del Marzo 2012)

- ◆ taluni comuni, come nel caso di Lecco, hanno promosso l'attivazione di un indirizzo di posta elettronica per le segnalazioni da parte dei cittadini di eventi corruttivi e di illegalità.
- ◆ comuni come Cuneo hanno invece promosso un controllo sulla qualità dei servizi sulla base delle carte dei servizi, con indagini periodiche svolte anche grazie ai reclami e alle segnalazioni dei cittadini utenti.

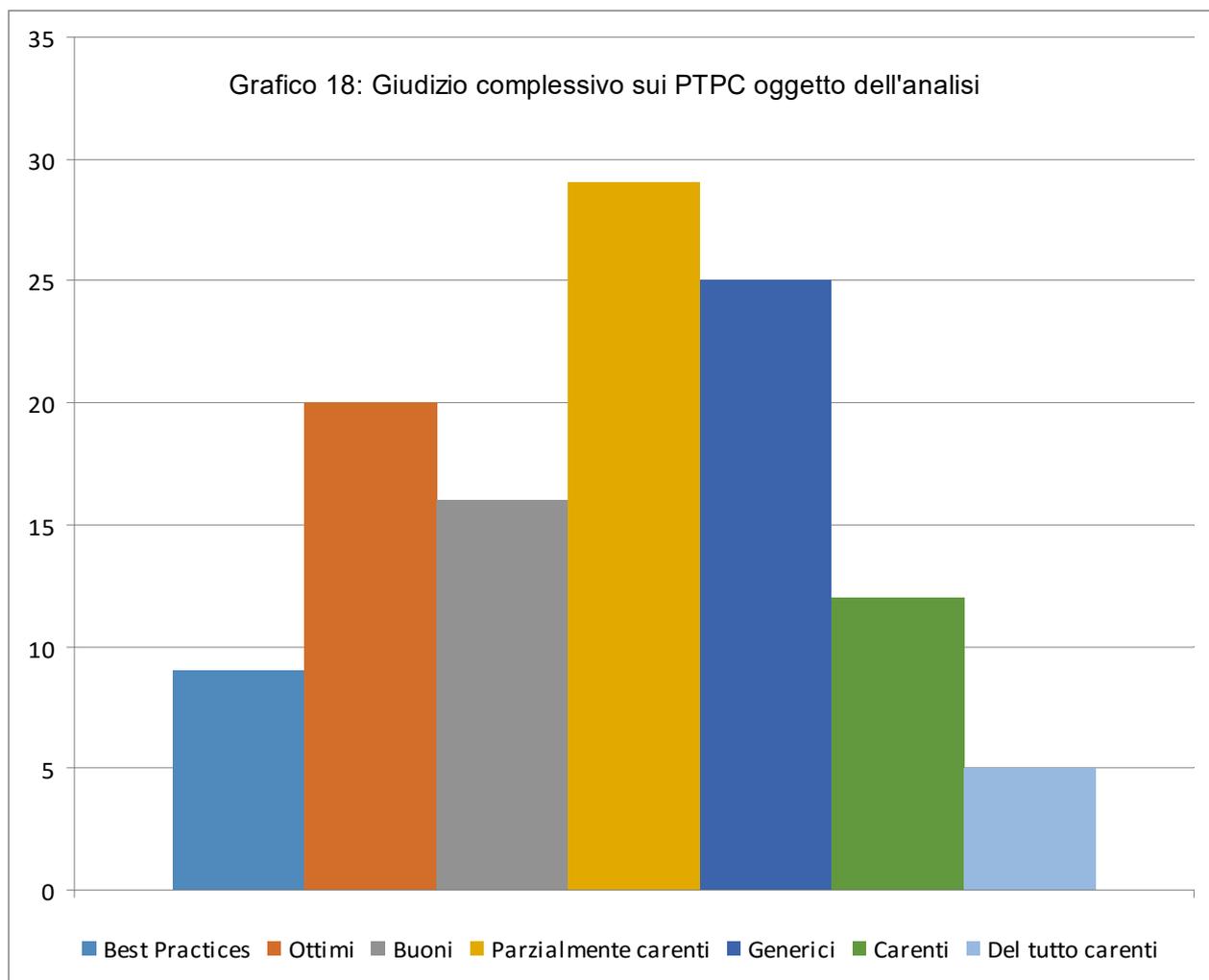
- ◆ per il confronto sui contenuti del Piano, Sondrio prevede il coinvolgimento anche dei cittadini, eventualmente secondo appositi gruppi di ascolto, insieme ad altri gruppi di riferimento della comunità locale e *stakeholders*; consultazioni che possono avvenire in incontri dedicati o on line. Inoltre esso segnala che durante le “Giornate della trasparenza” scaturiscono suggerimenti, sia verbali che scritti, che possono essere usati per la rielaborazione continua del Piano e per il miglioramento dei livelli di trasparenza effettiva.
- ◆ Pisa segnala nel proprio P.T.P.C. che nel 2014 è stato fatto un percorso partecipato per la consultazione pubblica del testo.
- ◆ Prato evidenzia l’attivazione di un’analisi dedicata alla customer satisfaction.
- ◆ a Verona è segnalato un incontro con le Associazioni del territorio rappresentate nel consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.
- ◆ nel Comune di Venezia è menzionata l’attivazione di un tavolo di confronto presente per tutta la durata del P.T.P.C., anche al fine di ricevere indicazioni che consentano la correzione di comportamenti e/o condotte non coerenti con i principi del Piano anticorruzione stesso.
- ◆ tra gli obiettivi del 2015 del Comune di Rimini risulta la previsione dell’attivazione di un interessante sito denominato “operiAMO”, avente la funzione di fornire ai cittadini gli strumenti per monitorare l’avanzamento delle opere pubbliche.
- ◆ altri casi, come Vercelli, hanno visto la realizzazione di iniziative per la promozione della cultura della Legalità; svoltesi in diversi luoghi come scuole e vari spazi pubblici. Inoltre il comune di Vercelli ha promosso giornate studio e di partecipazione della comunità civile e degli organi istituzionali presenti in Città (come Tribunale, Università e Prefettura).
- ◆ infine comuni come Firenze propongono iniziative o eventi di sensibilizzazione rivolti alla cittadinanza ed in particolare alle scuole e ai giovani, sfruttando anche il lo sport come veicolo per la sensibilizzazione ai valori della legalità.

Valutazione finale dei PTPC

Dopo aver esaminato i Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione dei comuni capoluogo di provincia in diverse loro parti, la ricerca ha infine espresso un giudizio, soggettivo, riguardo tutti i casi analizzati, sintetizzato e schematizzato nell'istogramma sottostante (*Grafico 18*).

- Il primo dato, che è necessario sottolineare subito, è un risultato non positivo: infatti il 61,2% dei comuni è in possesso di un P.T.P.C. non conforme alla norma e insufficiente. All'interno di questo dato negativo però, fortunatamente, ben 29 casi (il 40,8% dei 71 comuni insufficienti e il 25% del totale) sono "Parzialmente carenti"; ossia presentano solo una parte, tendenzialmente la parte relativa alla valutazione quantitativa, che non è stata ritenuta idonea o è assente. Inoltre i piani anticorruzione considerati molto o estremamente negativi sono il 14,7% del totale: un dato su cui è necessario riflettere per implementare le iniziative, ma che non è da considerare "tragico".
- Il secondo dato da sottolineare è che, fra i P.T.P.C. considerati superiori alla sufficienza (il 38,8%), ben il 64,4% (il 25% del totale) ha un giudizio molto positivo se non eccellente. Dato che parzialmente compensa la valutazione negativa dell'insieme dei Piani anticorruzione. Tra questi:
 - 20 comuni, tra cui rientrano Ascoli Piceno, Carbonia, Firenze e Prato, sono stati considerati "Ottimi". Il loro mancato raggiungimento dell'eccellenza è stato dovuto ad alcune piccole mancanze²¹ che, anche inserite in un Piano anticorruzione eccellente, hanno decretato il loro mancato inserimento fra le *Best Practices*.
 - 9 comuni (il 7,8%) sono invece stati considerati come "Best Practices". Essi sono: Aosta, Brescia, Cesena, Latina, Lecco, Modena, Pavia, Rovigo e Trani.

²¹ Le carenze sono legate a diversi aspetti: imperfetto legame fra i rischi e le aree o fra i rischi e le misure preventive; valutazione quantitativa non chiara o non del tutto esplicita o con delle carenze; tempistiche o responsabili non esplicitamente indicati; lettura complicata da una certa caoticità e dispersione delle informazioni o da una presentazione eccessivamente tecnica.



ALCUNE PARTICOLARITA' PRESENTI NEI P.T.P.C.

Oltre ad aver espresso un giudizio riguardo la completa stesura e la profondità dell'analisi proposta dai P.T.P.C., la ricerca ha riscontrato anche alcune particolarità all'interno dei Piani anticorruzione stessi che si è ritenuto dover riportare per una completa conoscenza delle sfumature ivi contenute.

Il primo elemento da sottolineare è purtroppo comune a molti Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione: ossia la mancata conversione in PDF/A (formato pdf "open" come indicato da ANAC) del documento presente sul sito web ufficiale dell'Ente. Infatti il lavoro ha riscontrato almeno 22 casi (il 19%) in cui il Piano anticorruzione presente nella sezione "Amministrazione Trasparente" sia un documento scansionato e non un PDF/A. Questo impedisce un'analisi dettagliata e una ricerca rapida e al contempo accurata delle diverse informazioni, in quanto la mancata possibilità di utilizzare le "parole chiave" è aggravata spesso da un indice carente e generico.

La seconda particolarità riguarda il comune di Massa; che propone un Allegato al P.T.P.C. interessante (Allegato C) dal titolo “Effetti della corruzione sull’economia e la società”. In esso si evidenziano da una parte i danni che la corruzione provoca all’economia di un Paese: gli effetti negativi sulla crescita; l’allontanamento degli investimenti esteri; gli sprechi di denaro pubblici; l’allontanamento delle forze sane dal mercato ed il contestuale freno posto alla competitività delle imprese; i rallentamenti nell’innovazione e nella ricerca; l’allungamento delle tempistiche della burocrazia; la messa a rischio del lavoro e dei lavoratori grazie all’incidenza sull’occupazione. Dall’altra l’effetto che lo stesso problema corruttivo ha sui legami sociali: la demolizione della fiducia dei cittadini e della coesione sociale; la lesione al principio di uguaglianza e alla giustizia sociale; la contraddizione al principio di trasparenza; la minaccia alla decisione pubblica e all’orientamento dei procedimenti legislativi; la distorsione della competizione politico elettorale; il rafforzamento delle mafie. Il tutto accompagnato da grafici e statistiche.

La terza peculiarità è relativa all’inserimento nel Piano anticorruzione, da parte del comune di Reggio Emilia, di una parte dedicata alle “Attività a rischio di infiltrazione mafiosa”; ponendo in primo piano la tematica della presenza delle organizzazioni criminali sul territorio emiliano, cui è stato dato ultimamente particolare scalpore grazie all’inchiesta “Aemilia”.

Il quarto elemento interessante riscontrato è un documento allegato al P.T.P.C. del comune di Trieste denominato “Osservazioni sul Piano Anticorruzione”; in cui sono riportati gli appunti segnalati da sette autori sul Piano anticorruzione, con relative risposte.

Il quinto punto particolare è stato l’inserimento nelle tabelle conclusive, da parte del comune di Cremona, dei nomi e cognomi dei “Dipendenti più esposti” per ciascuna attività analizzata. Una pratica che certamente è di estrema trasparenza e potrebbe responsabilizzare il dipendente; ma che d’altro canto aumenta la situazione di problematicità in cui potrebbe imbattersi il dipendente stesso, in quanto direttamente identificabile.

4. Adempimento o opportunità?

Le risposte alle azioni dei dipendenti e l'atteggiamento della parte politica degli enti comunali

Come segnalato nella parte relativa alla metodologia, la ricerca ha previsto anche una parte con delle interviste ad alcuni soggetti e interlocutori privilegiati; ossia i Responsabili per la Prevenzione della Corruzione di diversi comuni.

Alcuni estratti di queste interviste sono già stati menzionati all'interno dell'elaborato.

Due domande presenti nel questionario erano invece relative alla risposta che hanno scaturito le normative legate all'anticorruzione tanto da parte dei dipendenti dell'Ente, quanto da parte dei politici dello stesso.

Rispettivamente esse sono state:

- Quale valutazione può dare della efficacia di queste azioni (azioni in tema di prevenzione della corruzione, trasparenza, codice di comportamento) sui comportamenti dei dipendenti nel Suo ente?
- Quale è stato l'atteggiamento della parte politica nel Suo ente rispetto a questo tema? E' stato vissuto come un adempimento o un'opportunità?

Siccome le risposte si sono indirizzate verso la proposizione ed il commento dei comportamenti e degli atteggiamenti degli uni e degli altri, si è pensato di riportare un compendio sintetizzato e accorpato delle risposte ricevute.

Per quanto concerne l'atteggiamento dei dipendenti dell'ente, i Responsabili per la Prevenzione della Corruzione sono tendenzialmente concordi nell'affermare che è in corso un miglioramento.

Se, infatti, *<l'approccio iniziale è stato fortemente orientato ad un'ottica di mero adempimento formale>*; talvolta intralciato da alcuni pregiudizi che fanno ritenere che il proprio comune *<in confronto con altre realtà territoriali ed il comune sentire, non si trovi in situazione critica circa i comportamenti da intendersi come corruttivi, pur nell'accezione lata del termine, e che le prassi in atto già consentano in maniera sufficientemente*

efficace il presidio e la prevenzione di simili situazioni>, cioè percependo <in misura maggiore la gravosità degli incombenti conseguenti alla applicazione delle azioni, per giunta da realizzarsi a parità di risorse umane e finanziarie, posto che essi necessariamente comportano una riconsiderazione critica potenzialmente di tutte le prassi e dei comportamenti>.

Ora le iniziative di formazione ed il costante presidio sul tema, sia esso tecnico – organizzativo o politico – istituzionale, *<stanno gradualmente incidendo sia sulle prassi che sui comportamenti organizzativi>.* In particolare sono i responsabili delle diverse strutture che stanno acquisendo sempre più una *<crescente consapevolezza sull'importanza dell'applicazione delle misure in tema di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni come strumento per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche>.*

Tutto ciò nonostante una *<eccessiva farraginosità dalle norme (...) vissute come l'ennesimo adempimento burocratico, fine a sé stesso e tale da rallentare il lavoro>* e una *<manca di criteri guida sufficientemente concreti ed efficaci e valevoli per tutte le realtà italiane>.*

Il sentire comune ritiene in ogni caso che, *<pur con luci ed ombre, a piccoli passi, possa riconoscersi un'efficacia delle azioni implementate non di rado declinate ed attuate anche con disponibilità al cambiamento organizzativo, con riflessi positivi anche dal punto di vista della razionalizzazione delle attività e complessiva garanzia di imparzialità delle scelte amministrative>*; insomma, anche se su questo punto la valutazione è ambivalente, si riscontra certamente una *<generica maggiore attenzione sulle procedure>.*

Anche la valutazione relativa alla parte politica è tendenzialmente indirizzata verso un comune accordo; evidenziando proprio come le amministrazioni si siano mostrate per lo più sensibili ed attive sui temi della trasparenza amministrativa, della prevenzione della corruzione e della promozione della cultura della legalità. Il tutto favorito da una *<maggiore consapevolezza dell'importanza della questione>*, probabilmente dovuta alla riflessione profonda seguita ai fatti di Mafia – Capitale.

Questo nonostante talvolta si presenti ancora un *<atteggiamento rispetto al tema (...) insofferente>* e siano valutate negativamente le misure da introdurre *<in quanto atte ad aggiungere onerosità burocratiche ed introdurre cambiamenti organizzativi ritenuti non necessari e idonei a distogliere dalle priorità dell'Amministrazione>*; nonostante il coinvolgimento degli organi politici sia talvolta limitato ai soggetti chiamati alla mera approvazione dei documenti e nonostante talvolta alcuni uffici attribuiscano, *<in maniera gratuita e pretenziosa, il ritardo nel loro lavoro alle previsioni del Piano anticorruzione>*, anche se è *<evidente che il ritardo non è mai attribuibile al Piano, ma alla scarsa capacità*

di programmazione di alcuni uffici (o singoli operatori), spesso troppo legati a vecchie prassi e consuetudini>.

Nelle parole degli R.P.C. riguardo l'attuazione delle linee programmatiche si evidenziano infine anche l'avvio di specifiche iniziative, comprese le adesioni ad Avviso Pubblico e alla deliberazione "Trasparenza a costo zero" legata alla campagna Riparte il Futuro. Queste iniziative evidenziano la sensibilità e la volontà di cambiamento di determinate amministrazioni *<nel diffondere i valori e la cultura della legalità e della democrazia attraverso l'impegno concreto>*, oltre alla promozione e alla presenza a diverse iniziative in materia, anche formative interne.

“AVVISO PUBBLICO” E “RIPARTE IL FUTURO”: UNA SCELTA DI CAMPO

La lotta alla corruzione è, come abbiamo visto, un problema trasversale all'interno del panorama italiano e che ha uno stretto legame con la politica e l'amministrazione. Diverse sono quindi le modalità con cui si può affrontare questo cancro.

“Avviso pubblico” e “Riparte il futuro” sono rispettivamente un'associazione e una campagna che trattano questo tema.

La prima è una “rete degli enti locali per la formazione civile contro le mafie”, nata nel 1996 con l'intento di collegare ed organizzare gli amministratori e le amministrazioni pubbliche che si spendono concretamente nella promozione della cultura della legalità nella politica, nella Pubblica Amministrazione e sui territori.

Attualmente conta più di 300 soci, tra cui 31 Comuni Capoluogo di Provincia: Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna e Reggio nell'Emilia in Emilia Romagna; Udine in Friuli Venezia Giulia; Roma nel Lazio; Milano, Como, Cremona, Lecco, Lodi e Monza in Lombardia; Alessandria, Asti, Cuneo, Novara e Torino in Piemonte; Bari in Puglia, Catania in Sicilia; Firenze, Grosseto, Pisa, Prato e Siena in Toscana; Padova, Treviso e Vicenza in Veneto.

L'associazione ha svolto negli anni diverse attività e propone una serie di gruppi di lavoro sui temi dell'ambiente, del territorio e della pianificazione urbanistica; su appalti, contratti, servizi e aziende pubbliche; sui beni confiscati e sostegno alle cooperative; su Comuni sciolti per mafia e amministratori “sotto tiro”; sul gioco responsabile e la sicurezza; su giovani e cultura; sulle infiltrazioni nell'economia legale. Realizzando anche corsi di formazione per amministratori e personale della Pubblica Amministrazione.

La seconda, “Riparte il Futuro”, è una campagna “digitale” contro la corruzione promossa da Libera e da Gruppo Abele. L’obiettivo di questo progetto, definito come una *<battaglia apartitica e trasversale>*, è affrontare con mezzi nuovi uno dei più gravi problemi che affliggono l’Italia e ne penalizzano la vita quotidiana dei suoi cittadini. *<La lotta alla corruzione è un passaggio indispensabile per poter riprendere un corso di rinascita morale, politica ed economica>* e “Riparte il Futuro” vuole porre l’attenzione della politica e della società su questo nodo cruciale.

I Comuni Capoluogo di provincia che aderiscono a questa iniziativa sono 10: Forlì e Modena in Emilia Romagna; Cremona e Pavia in Lombardia; Biella in Piemonte; Bari e Foggia in Puglia; Prato in Toscana; Perugia e Terni in Umbria.

Legata a questa campagna c’è l’iniziativa per promuovere la delibera “Trasparenza a costo zero”, in cui si pone il raggiungimento di alcuni punti: l’anagrafe degli eletti dettagliata, fruibile, diffusa; la trasparenza economica degli enti (Bilanci online e trasparenza per gli enti pubblici vigilati, enti privati in controllo pubblico e partecipazioni); etica pubblica e responsabilità politica (con l’adozione della Carta di Pisa); tavola pubblica per la trasparenza (monitoraggio della cittadinanza e giornate della trasparenza); open data sui beni confiscati.

Queste iniziative possono sembrare piccole, ma sono importanti; perché, come dice don Luigi Ciotti, ispiratore di “Riparte il Futuro”: *<in tanti possiamo fare quello che da soli è impossibile>*.

5. Conclusioni

La ricerca ha messo in evidenza che i comuni capoluogo di provincia presentano ancora un buon margine di miglioramento in ambito della lotta alla corruzione, soprattutto attraverso lo strumento dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione; seppur vi siano comunque esempi e situazioni positive.

Questa riforma per portare all'ottimizzazione è importante che parta già dal livello nazionale; in quanto, come hanno confermato i Responsabili per la Prevenzione della Corruzione intervistati, *<urge una profonda semplificazione>*. Accanto ad essa è necessario che vi sia anche una razionalizzazione, poiché le linee guida delle autorità nazionali appaiono *<complesse oltrech  astratte, in quanto non declinate avendo riguardo alle realt  degli enti locali di dimensione medio piccola>*. Da ci  ne deriva che aspetti cruciali e misure importanti per la prevenzione della corruzione, che hanno un impatto fondamentale sull'organizzazione dell'ente e che si prestano a svariate modalit  di applicazione, anch'esse con un riverbero primario sui rapporti tra i dipendenti e tra gli stessi e gli amministratori politici di riferimento, non siano *<oggetto di indicazioni applicative a livello nazionale che ne agevolino la concreta attuazione>*. Ne conseguono quindi *<difficolt  e potenziali incomprensioni che possono vanificare il conseguimento di una cultura della prevenzione della corruzione>*.

Ma dall'analisi dei P.T.P.C. si pu  evincere come gli stessi comuni possano fare di pi  e meglio sotto diversi punti di vista. Partendo dalla "Valutazione del rischio", dove solo la met  dei casi presenta una valutazione quantitativa chiara e sufficiente; alla "Gestione del rischio", in cui tempistiche e responsabili sono per lo pi  carenti; fino all'applicazione di misure specifiche, come la "Rotazione del personale addetto alle aree di rischio corruzione", anche qui rintracciabile in una forma giudicabile come positiva solo nella met  dei Comuni.

Certo esistono aspetti positivi non trascurabili, derivanti da una certa volont  di sviluppare la norma, indagando in maniera pi  attenta le proprie situazioni particolari. Come dimostrano i dati riguardanti le "Aree a rischio di corruzione", in cui circa il 45% dei comuni ha proposto Aree ulteriori rispetto a quelle indicate come "comuni e obbligatorie" dal Piano Nazionale Anticorruzione, secondo i bisogni e la sensibilit  del proprio territorio e le risposte agli stessi. Uno "spirito di iniziativa" e una "creativit " che   riscontrabile anche per ci  che riguarda la valutazione quantitativa. Infatti spesso l'applicazione rigorosa dell'Allegato 5 del P.N.A.   stato modificato e "normalizzato" per adattarlo ad una descrizione pi  veritiera dei rischi o   stato addirittura sostituito da un indice nuovo.

Concludendo, per , il dato forse pi  rilevante e l'indicazione pi  importante da sviluppare nel futuro riguarda per  un punto ulteriore. Ossia la necessit  di programmare una formazione matura e accurata dei dipendenti ed insistere in maniera molto pi  decisa sul coinvolgimento dell'utenza e della cittadinanza. Infatti, su questo ultimo argomento, la ricerca espone un risultato poco lusinghiero; ossia che solo il 30% dei comuni organizza

giornate di incontro volte alla promozione della legalità e della trasparenza. Questo nonostante il fatto che, come viene anche espresso nell'Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, una conoscenza delle situazioni criminali o, più genericamente, “particolari” presenti sul proprio territorio, associata a quella della struttura economico – sociale, può davvero permettere di porre le basi per affrontare in maniera positiva e proficua la corruzione. Effetto che sarebbe ancor più produttivo se associato ad un confronto costruttivo tra l'amministrazione ed i propri cittadini e *stakeholders*; ciascuno aperto al dibattito e al confronto, per accrescere sé stesso e gli altri.

Sitografia

ANAC – Autorità Nazionale Anticorruzione: www.anticorruzione.it

Anti – Corruption International: anticorruption-intl.org

ANTICORRP – Anticorruption policies revisited: anticorrrp.eu

Commissione europea:

europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption

Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT) - Autorità Nazionale Anticorruzione: www.civit.it

EUobserver: euobserver.com

European Anti-Fraud Office: ec.europa.eu/anti_fraud

Formez PA: trasparenza.formez.it

Group of States against corruption: www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

IACC – International Anti-Corruption Conference: iacconference.org

ISTAT: www.istat.it

Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA): www.irpa.eu

Libera: www.libera.it

Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione:

www.funzionepubblica.gov.it/la-struttura/anticorruzione

Noi Contro la Corruzione: anticorruzione.eu

OECD – Bribery and corruption: www.oecd.org/corruption

Riparte il Futuro: www.riparteilfuturo.it

TRACE International: www.traceinternational.org

Transparify: www.transparify.org

Transparency International: www.transparency.org

Transparency International Italia: www.transparency.it

U4 Anti – Corruption Resource Centre: www.u4.no

U.N.O.D.C.: www.unodc.org

World Audit: www.worldaudit.org/corruption