

Rapporto sul primo anno di attuazione della normativa anticorruzione

10/01/2014

Sommario

Una visione d'insieme: criticità e proposte	3
Il complesso avvio del processo	3
La difficile affermazione della cultura dell'integrità.....	3
L'effettività del modello di prevenzione	4
Come superare la 'cultura dell'adempimento'	4
La formazione	5
La necessità di differenziare	5
La rilevanza dell'informazione.....	5
Trasparenza: verso una nuova prospettiva	6
Le questioni problematiche.....	6
La spinta dal basso.....	7
Il ruolo dell'Autorità locale anticorruzione	7
1. Premessa	8
Finalità e limiti del Rapporto	8
2. Il contesto	9
2.1. Il problema della misurazione	9
2.2. Prime evidenze dell'analisi avviate sui contratti pubblici	10
3. Il modello dell'anticorruzione in Italia.....	10
3.1. Il sistema delineato dalla legge n. 190/2012.....	11
Anticorruzione e performance	11
Strumenti.....	11
Soggetti.....	12
3.2. Le strategie e i primi passi	12

3.2.1.L'attività di impulso all'attuazione della legge n. 190/2012	12
3.2.2. Approvazione del Piano Anticorruzione	13
3.2.3. La rete dei rapporti istituzionali e la semplificazione dei flussi informativi e degli adempimenti	13
3.2.4 Codice di comportamento	13
4. L'incompatibilità e l'inconferibilità degli incarichi.....	14
4.1. Il principio della separazione tra politica e amministrazione.....	14
5. La trasparenza	14
5.1. I principi e le norme sulla trasparenza	14
5.2. Le strategie e i primi passi	15
5.3.2. Gli obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici	15
5.3.3. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui agli artt. 14 e 22 del d.lgs. n.33/2013	16
APPENDICE 1 I risultati dell'attività di vigilanza sulla trasparenza: l'attuazione della delibera n. 71/2013....	16

Una visione d'insieme: criticità e proposte

Il complesso avvio del processo

L'entrata in vigore della legge n. 190/2012, contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", rappresenta un importante momento di discontinuità del panorama normativo nazionale e locale: l'enfasi è posta sulla necessità che occorre prevenire la corruzione e non solo reprimerla e che i diversi interventi siano parte di una politica integrata della quale occorre monitorare l'efficacia in modo da poter adottare gli eventuali correttivi.

I problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione sono inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento della pubblica amministrazione. Nel caso specifico della legge n. 190/2012, essi sono stati accentuati dalla complessità e dalla portata innovativa del disegno riformatore che interviene, tra l'altro, nella delicata sfera dei rapporti tra politica e amministrazione. È rappresentativo che nel primo anno di applicazione della normativa anticorruzione l'Autorità abbia potuto rilevare che le norme di più diretta rilevanza per i vertici politici locali di governo e, in particolare, la disciplina dell'inconferibilità e dell'incompatibilità e degli obblighi di trasparenza per gli organi d'indirizzo politico, abbiano suscitato particolare attenzione e preoccupazione all'interno dell'amministrazione comunale.

I ritardi maturati rispetto alle scadenze originariamente previste dalla legge, determinati, oltre che dai complessi meccanismi di attuazione, anche dalle particolari circostanze politiche, concluse con il commissariamento dell'Ente, avvenuto in data 27/11/2013, non consentono oggi di riferire in merito a risultati. Tuttavia, è opportuno segnalare i primi passi di questo processo di attuazione che rappresentano il punto di partenza di un percorso di adeguamento delle amministrazioni ai principi della legge, con l'obiettivo di migliorare l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un processo dinamico che, alla luce dell'esperienza maturata e delle difficoltà manifestate, sia pure in modo diverso, dagli operatori, va orientato nella direzione della "complementarietà" fra i vari settori o aree esistenti nell'ente, volte al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica.

In questo primo anno l'Autorità si è impegnata per stimolare i responsabili di Area e gli amministratori, sino alla loro permanenza in carica, a cominciare a dare attuazione ai principi della legge n. 190/2012 per esercitare un'azione di accompagnamento rispetto ai numerosi dubbi interpretativi emersi, per intervenire al fine di superare le opposizioni e le retrosie manifestate da più parti, e per semplificare, ove possibile, nei limiti consentiti dalla legge, gli adempimenti connessi ai flussi informativi. Tale attività si è resa maggiormente gravosa dalla pluralità di leggi che richiedono sempre più un maggior flusso informativo, anche se non direttamente collegata alla L. 190/2012.

Le condizioni al contorno, riconducibili alle incertezze generate da un quadro normativo complesso e instabile, non hanno certo agevolato questo processo, già, peraltro, non facile. Si è registrato, infatti, un susseguirsi di previsioni normative, intervenute in modo incisivo sulle funzioni dell'intero Ente, che ne hanno limitato le competenze, disorientato gli operatori, creato confusione in merito alle priorità da seguire, e gli stessi amministratori sull'organizzazione di cui dotarsi e alterato le caratteristiche, ma non sempre rispondenti a un disegno coerente e unitario. È auspicabile che, nel prossimo futuro, alle fisiologiche difficoltà connesse all'attuazione di un disegno innovativo e complesso non si aggiungano ulteriori elementi d'incertezza provenienti dalla normativa nazionale.

La difficile affermazione della cultura dell'integrità

Appare particolarmente problematica la constatazione che il livello politico non abbia mostrato particolare determinazione e impegno, ma orientato soprattutto al raggiungimento degli obiettivi di

mandato, pur avendo approvato l'ordinamento e aver adottato gli atti richiesti dalla legge non sempre si è mostrato disponibile all'attuazione dei medesimi dispositivi.

Analoga considerazione deve essere fatta in merito a chi la normativa sull'anticorruzione la deve rispettare ed applicare. Pur condividendone i contenuti normativi, si è potuto accertare la resistenza degli operatori all'adeguamento degli atti ed alla predisposizione della documentazione necessaria per la formalizzazione del rispetto della normativa, pur ammettendo con alcune eccezioni.

L'effettività del modello di prevenzione

Gli elementi informativi e di esperienza sulle criticità manifestate dalle amministrazioni nell'impostazione del ciclo della *performance* vanno, pertanto, valorizzati nella fase di definizione delle politiche di prevenzione per dare concretezza al disegno del legislatore, che si basa proprio su un modello di programmazione "a cascata". Questa consapevolezza ha orientato, tra l'altro, l'intervento dell'Autorità sui contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e sulle indicazioni in esso previste relativamente ai PTPC delle amministrazioni. Infatti il PTPC, per essere efficace, deve contenere obiettivi appropriati e indicatori di misurazione adeguati e va coordinato con gli altri strumenti di programmazione: il bilancio, che garantisce la sostenibilità finanziaria degli interventi preventivi; il Piano della *performance*, in cui dovrebbero confluire gli obiettivi strategici ed operativi scelti dall'amministrazione, anche con riferimento alle misure di attuazione del PTPC; il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il Piano per la formazione. Su quest'aspetto occorrerà porre rinnovata enfasi in occasione dell'avvio del ciclo della *performance* 2014 in modo da promuovere l'integrazione effettiva tra la pluralità di strumenti previsti in materia di *performance*, trasparenza e anticorruzione.

L'efficace attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione dipende anche da un assetto organizzativo coerente con l'insieme delle responsabilità riconducibili al ruolo che il RPC è chiamato a svolgere. Oltre che al suo collocamento adeguato nella scala gerarchica, sono necessari poteri di controllo e risorse (in termini di competenze professionali e di sistemi informativi) in modo che tale figura possa effettivamente incidere sui comportamenti e sul funzionamento e non costituire solo un capro espiatorio.

Una condizione necessaria è, comunque, un convinto impegno da parte degli organi di indirizzo politico che si sostanzia nella definizione di obiettivi chiari, misurabili e rendicontabili nei PTPC e in un impulso effettivo allo sviluppo dell'integrità.

Come superare la 'cultura dell'adempimento'

L'insieme delle osservazioni pervenute all'Autorità locale rilascia un'immagine di responsabili prevalentemente preoccupati per le innovazioni introdotte e restie all'assunzione delle relative responsabilità, che lamentano l'eccessiva burocratizzazione nella predisposizione degli atti e non solo per effettive complessità interpretative. Insomma, gli operatori sono avversi al rischio, che spesso sembrano privilegiare il rispetto formale di tempi e procedure piuttosto che la consapevole attuazione di un'efficace politica di prevenzione della corruzione. Nel primo anno di attuazione della legge anticorruzione, sembra di poter affermare che ha prevalso una logica, affaticata, di "adempimento".

Questo atteggiamento, endemico nel modo di essere degli operatori, rischia di essere accentuato dall'accresciuta gamma di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la possibile, quanto pericolosa, conseguenza che i responsabili reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farraginosi.

Per superare questo approccio, non bisogna solo sanzionare comportamenti devianti ma anche investire nella diffusione delle conoscenze, nella comunicazione delle buone pratiche e nella valorizzazione delle differenze in modo da stimolare l'amministrazione a disegnare una propria politica di prevenzione. In questa prospettiva il grado di apertura dell'amministrazione verso l'esterno può fare la differenza così come la formazione 'mirata' che però, stante le limitate risorse

economiche, un adeguato piano di formazione, ed i limiti alle spese imposti dalla normativa nazionale, ad un anno dall'entrata in vigore della legge, stenta ad affermarsi.

La formazione

Nonostante il ruolo assegnato dal legislatore alla formazione come strumento di prevenzione della corruzione, essa costituisce ad oggi una tessera mancante del mosaico. Le iniziative di supporto ai RPC nella redazione dei PTPC nonché quelle riferite alle altre figure dell'amministrazione coinvolte nelle aree di rischio di corruzione non si sono proprio attuate. La formazione è stata caratterizzata dall'iniziativa del singolo e non certo da un'adeguata programmata formazione, peraltro prevista dalla legge, quale competenza attribuita alla S.S.A. ma accessibile solo ad alcune amministrazioni e limitata a pochi membri. Le poche iniziative di formazione poi sono localizzate fuori dalla Sardegna, che data la sua insularità, aggrava ulteriormente la possibilità di partecipare alle iniziative, soprattutto se prolungate nel tempo.

Pur prevedendo un significativo aumento di ore di formazione e assistenza erogate nel corso del 2014, gratuite a favore delle amministrazioni locali e che si tenga conto dell'insularità della Sardegna.

La necessità di differenziare

In merito a tale aspetto si riporta testualmente quanto risulta dal rapporto sul primo anno di attuazione della legge N. 190/2012: *“Particolari problemi si sono manifestati nell'esperienza applicativa di una disciplina complessa che non introduce le necessarie differenziazioni in relazione alla dimensione delle amministrazioni. È emblematica, al riguardo, la preoccupazione manifestata dagli enti locali di piccole dimensioni rispetto all'impossibilità di dare piena e corretta attuazione a particolari disposizioni di legge, come quelle relative alla nomina del RPC o alla rotazione dei dirigenti, all'interno di strutture organizzative nelle quali è presente un'unica figura di livello dirigenziale titolare di una pluralità di competenze.*

Anche l'immediata precettività degli obblighi di trasparenza disposti dal d.lgs. n. 33/2013, l'ampliamento dei soggetti tenuti a darne attuazione, la necessità di adattare una normativa unica ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati, nonché l'abnorme estensione del numero degli obblighi di pubblicazione (complessivamente circa 270), costituiscono elementi che manifestano con tutta evidenza un problema di sostenibilità complessiva del sistema e che hanno determinato nei soggetti tenuti all'applicazione numerosi dubbi e incertezze interpretative. In questa sede l'Autorità ribadisce, come già fatto in diverse occasioni, la necessità di semplificare gli obblighi di pubblicazione e, comunque, di differenziarli per tipologia di amministrazioni, in relazione alla dimensione e alle caratteristiche organizzative delle stesse, anche al fine di valorizzare effettivamente il contenuto della trasparenza in termini di accountability.

Per realizzare politiche anticorruzione differenziate ma comunque 'governate dal centro' è auspicabile che si sviluppi un sistema di reti istituzionali con un ruolo attivo degli organismi associativi per la diffusione dell'informazione, la circolazione dei documenti e l'individuazione delle modalità d'azione più appropriate in ciascun contesto specifico (ad esempio, università, camere di commercio, enti di ricerca, etc.). È altresì necessario che queste reti interagiscano con il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e l'Autorità, ciascuno per il proprio ambito di competenza. Analogamente va affrontato in maniera coordinata con il ministero competente il problema dell'applicazione della legge n. 190/2012 e dei decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013 alle istituzioni scolastiche al fine di trovare soluzioni 'sostenibili', anche in considerazione dell'elevatissimo numero delle istituzioni interessate”.

La rilevanza dell'informazione

La disponibilità di flussi informativi sistematici e affidabili è un presupposto essenziale per l'efficace attuazione della legge n. 190/2012 e lo svolgimento dell'attività di vigilanza. Da questo punto di vista, un passo importante e urgente è rappresentato dalla definizione di modalità

standardizzate per il rilascio di dati e informazioni elaborabili e comparabili che si realizzi attraverso il coordinamento del DFP con l’Autorità, in modo da renderle funzionali alla vigilanza.

Trasparenza: verso una nuova prospettiva

Il processo di adeguamento alle norme sulla trasparenza è stato certamente avviato ma l’efficacia della pubblicazione di dati, documenti e informazioni rischia di essere compromessa dal fatto che alle oggettive difficoltà connesse alla crescita enorme degli obblighi – che ne rendono estremamente difficile l’immediata attuazione – si aggiunge un atteggiamento culturale ma soprattutto ritenuto gravoso, degli operatori poco propensi a destinare una congrua quantità temporale lavorativa alla pubblicazione degli atti riguardanti le proprie attività. Pur in presenza di uno sforzo complessivo di ampliamento della gamma delle informazioni pubblicate sul sito istituzionali, infatti, ad oggi l’efficacia della trasparenza, quale strumento per promuovere effettivamente forme diffuse di controllo sociale, è ancora molto insoddisfacente, anche a causa della ritrosia o dell’incapacità o impossibilità della maggior parte degli operatori a generare e diffondere informazioni relative ai servizi erogati e ai relativi costi, la cui pubblicazione è necessaria per rendicontare la *performance* verso l’esterno. Bisogna anche evidenziare che la pubblicazione dei dati, nelle nuove formalità, non sia così percepita dai destinatari delle informazioni. Tale mancata percezione crea una doppia inefficacia, il sito non è adeguatamente utilizzato dagli utenti e le informazioni sono richieste direttamente all’ente, nonostante la disponibilità dei dati sul sito. Tale situazione determina l’utilizzo del tempo lavorativo per la pubblicazione delle informazioni e dei dati e la formalizzazione diretta all’utente presso l’ente delle medesime informazioni e dati, con maggiore dispendio di tempo lavorativo.

Va inoltre rafforzato il collegamento, tuttora debole, tra *performance* e trasparenza con l’esplicita previsione nei Piani della *performance* di adeguati riferimenti a obiettivi, *target* e indicatori relativi alla realizzazione dei Programmi triennali della trasparenza.

In questa prospettiva sarebbe anche auspicabile, peraltro a fronte di un numero di obblighi minore, ridurre gli obblighi specifici di pubblicazione e valorizzare la funzione dei Programmi triennali per la trasparenza come risposta mirata agli specifici bisogni informativi connessi alle funzioni di questa amministrazione piuttosto che, come spesso accade, come meri riepiloghi degli obblighi informativi previsti per legge.

Le questioni problematiche

La complessità delle disposizioni normative ha dato luogo a diversi e rilevanti problemi interpretativi e applicativi, con particolare riguardo alle questioni dell’incompatibilità e inconfiribilità disciplinate dal d.lgs. n. 39/2013, nonostante l’Autorità Nazionale abbia offerto il proprio contributo avvalendosi dei propri poteri consultivi.

Emblematiche, al riguardo, sono le questioni poste dalla coesistenza di discipline diverse per le singole situazioni di incompatibilità, come nel caso delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 39/2013 e nel Testo Unico degli Enti Locali, d.lgs. n. 267/2000 (con i dubbi relativi alle rispettive fattispecie di incompatibilità, ai sistemi di sanzioni, all’ambito soggettivo di applicazione, ai controlli tra le dichiarazioni rese circa l’insussistenza di cause di incompatibilità), cui si aggiungono quelle relative al coordinamento tra fonti di diverso livello, soprattutto per effetto dell’autonomia normativa riconosciuta alle regioni e agli enti locali, e alcune previsioni normative poco chiare riguardanti le cause di inconfiribilità ascrivibili alla presenza di sentenze di condanna.

Ci sono poi elementi di incoerenza che richiederebbero un intervento del legislatore: particolarmente significative, ad esempio, le questioni poste dalla presenza di disposizioni che individuano situazioni di incompatibilità non simmetriche tra i dirigenti statali e quelli di amministrazioni regionali e locali e di società in controllo pubblico e le incertezze derivanti da un certo ‘strabismo’ nell’individuazione dell’organo di indirizzo tra d.lgs. n. 39/2013 e d.lgs. n. 33/2013.

Vi è anche poca chiarezza circa le norme da applicare ai procedimenti sanzionatori previsti dal d.lgs. n. 33/2013: il decreto opera un rinvio alla legge n. 689/1981 ma rimangono poco chiari i soggetti cui spetta, rispettivamente, l'avvio del procedimento sanzionatorio e l'irrogazione della sanzione, così come non ben definiti risultano i confini dei poteri riservati all'Autorità.

Rimangono ancora incerti anche i confini dell'applicazione della normativa sulla trasparenza alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, a causa dei riferimenti poco chiari sia alle "attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione Europea" (art. 1 c. 34 legge n. 190/2012), a cui solamente si applica il regime della trasparenza, sia alle società quotate e loro controllate a cui non si applica la trasparenza, laddove "quotazione" e "controllo" possono avere varie accezioni. Sarebbe anche opportuno un intervento volto a definire la soglia minima della quota di partecipazione pubblica alla quale collegare gli obblighi di trasparenza in capo all'ente partecipante. Inoltre, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore sulle modalità di elaborazione di una serie di dati da pubblicare sui servizi, a cominciare dalla contabilizzazione dei loro costi, e sulla definizione dei confini, oggi incerti, tra le esigenze di tutela della sicurezza individuale e quelle di rispetto della trasparenza.

Alcune criticità, anche in termini operativi, derivano inoltre dall'assenza di un termine per la conservazione dei dati nelle sezioni di archivio, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, con un evidente aggravio per le amministrazioni in termini di spesa. Sarebbe utile introdurre scadenze differenziate che tengano conto delle diverse tipologie di documenti, atti e informazioni per cui il decreto prevede la pubblicazione.

Infine, è da segnalare anche la mancanza di una tutela espressa della riservatezza di quanti effettuano segnalazioni all'Autorità.

La spinta dal basso

La spinta che viene dalla società civile per combattere l'illegalità è una componente essenziale del buon esito delle politiche anticorruzione. I cittadini e le imprese, singoli o associati, possono non solo essere consultati nella predisposizione dei PTPC, dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità e dei Codici di comportamento delle singole amministrazioni, ma possono anche segnalare, ai soggetti che operano sui diversi livelli del controllo, forme di attuazione carenti o tardive delle norme e delle linee guida in materia di anticorruzione, soprattutto con riferimento al rispetto degli obblighi di trasparenza, che sono maggiormente visibili dall'esterno, ma anche in relazione a situazioni di incompatibilità e di violazione dei codici di comportamento.

Per tale motivo la proposta di piano anticorruzione e piano sulla trasparenza è stato pubblicato sul sito del Comune al fine di poter ricevere eventuali suggerimenti.

L'esperienza maturata in questo primo anno mostra che le potenzialità offerte dalla normativa anticorruzione e sulla trasparenza sono ben lungi dall'essere pienamente sfruttate, come dimostrato dalla carenza delle segnalazioni.

Il ruolo dell'Autorità locale anticorruzione

Uno degli elementi caratterizzanti il modello di prevenzione della corruzione disegnato dalla legge n. 190/2012 è quello di individuare un'Autorità locale anticorruzione caratterizzata da una spiccata indipendenza dall'Esecutivo. È superfluo sottolineare l'importanza dell'indipendenza, del resto ampiamente riconosciuta in ambito internazionale, rispetto agli organi dei vertici politici, ai fini dello svolgimento di funzioni che coinvolgono la valutazione del modo in cui la legge è applicata, del funzionamento complessivo dell'amministrazione stessa e delle misure adottate a scopi di integrità e trasparenza.

È utile ricordare che la legge n. 190/2012, l'articolo 1, comma sette, testualmente recita: "7. A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione".

L'articolo 99, comma 1, del D. Lgs. 267/2000, testualmente recita: “1. Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'articolo 98”.

Dalla lettura emerge la dissonanza tra le due disposizioni in merito all'indipendenza che deve avere il responsabile dell'anticorruzione rispetto agli organi di vertice politico, quando la sua nomina e dipendenza funzionale e incardinata nel Sindaco.

Indipendentemente da ogni valutazione sulla compatibilità tra le scelte operate in sede legislativa e la materia dell'organizzazione amministrativa, tanto più quando sono in gioco questioni riguardanti l'indipendenza non si può non segnalare che questo stato di cose rischia di minare l'autorevolezza dell'Autorità stessa, requisito essenziale per l'efficacia del suo operato e rischia di compromettere alcuni dei fondamenti delle recenti riforme, primo fra tutti quello dell'indipendenza. In questa prospettiva, va anche ribadita la sproporzione tra gli obiettivi assegnati dal legislatore all'Autorità e i mezzi a sua disposizione, sommate alle altre competenze che ricadono sul Segretario Comunale. Tali gravami sono più accentuati quando il segretario è titolare di sedi convenzionate. In particolare, in presenza di un'attività in costante crescita, **la mancanza di risorse umane, economiche** e la mancanza di un ruolo organico pone notevoli problemi legati all'impossibilità di garantire continuità alla struttura operativa, anche ad invarianza di spesa.

1. Premessa

Finalità e limiti del Rapporto

Il Rapporto vuole offrire un primo bilancio dello stato di attuazione della legge n. 190/2012 ad un anno dalla sua entrata in vigore, richiamando sinteticamente i profili normativi essenziali, riportandone le prime concrete evidenze attraverso l'analisi dell'attività dei soggetti coinvolti, evidenziandone luci e ombre e offrendo possibili proposte di miglioramento in base all'esperienza maturata. In considerazione dei ritardi occorsi rispetto alle scadenze originariamente previste dalla legge, determinati, oltre che dai complessi meccanismi di attuazione, anche dalla conclusione anticipata della XVI legislatura e dai tempi lunghi nell'avvio della XVII, e lo scioglimento anticipato del consiglio comunale, a seguito delle dimissioni della metà più uno dei consiglieri assegnati, il ritardo nella nomina del commissario straordinario, l'Autorità locale anticorruzione ha ritenuto opportuno analizzare lo 'stato dell'arte' delle politiche di contrasto della corruzione quale momento preliminare rispetto alla previsione dell'art.1, c. 14 della legge, in base alla quale: “*Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo pubblica nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione*”. Tale adempimento resosi difficoltoso a seguito degli impegni e riorganizzazione da dare al Comune, derivanti dal nuovo assetto che l'Ente era procinto ad avere, distraendolo da altre scadenze, che per lo stato di fatto, rendeva impossibile rispettare.

Proprio in conseguenza dei ritardi richiamati, il Rapporto è prevalentemente focalizzato su luci e ombre manifestatesi in questo primo anno, emerse attraverso le attività svolte dall'Autorità e dagli altri soggetti istituzionali per dare attuazione alle indicazioni della legge – così che il sistema della prevenzione della corruzione possa andare a regime nel 2014 – in quanto allo stato non è ancora possibile riferire dei risultati. Il Rapporto è articolato per temi in modo da porre in evidenza gli aspetti più problematici della nuova disciplina e della sua concreta attuazione.

Il Rapporto, con i limiti prima descritti, vuole offrire un primo contributo alla riflessione nelle sedi istituzionali ai diversi livelli e alla conoscenza da parte dell'opinione pubblica delle questioni connesse all'efficace attuazione della legge n. 190/2012, nella consapevolezza che per affrontare adeguatamente le complesse sfide che la prevenzione e il contrasto alla corruzione impongono al nostro paese sono preliminarmente necessari forte unità di intenti, spirito di leale collaborazione tra

le istituzioni e crescente attenzione delle istituzioni e della società civile all'affermazione della cultura della legalità e dell'integrità.

2. Il contesto

Attualmente l'immagine dell'Italia è quella di un paese a elevato grado di corruzione percepita sia da parte dei cittadini che da parte di imprese e analisti. La corruzione politico-amministrativa comincia ad assumere una dimensione preoccupante soprattutto a partire dalla metà degli anni Settanta e aumenta costantemente fino alla prima metà degli anni Novanta. Nel 1995 mostra un *trend* decrescente a seguito delle inchieste giudiziarie di quegli anni per poi ripresentarsi in una forma ancora più invasiva nell'ultimo ventennio.

A livello locale tali eventi non assumono la medesima intensità, anzi risulterebbe quasi una totale assenza di atti giudiziari (definitivi e non) per tali fenomeni, e comunque trattasi di eventi sporadici e rari. Rispetto a quanto sopra la popolazione comunque risente della medesima percezione sentita a livello nazionale.

Permane, tuttavia anche, a livello locale la natura pervasiva e sistemica assunta dal fenomeno che porta inevitabilmente ad un indebolimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, nella classe politica e nella pubblica amministrazione, a uno svilimento dei principi di buon governo e di etica pubblica, ad una profonda alterazione della cultura della legalità.

Un'informazione diffusa sull'entità del fenomeno attraverso indicatori di varia natura, soprattutto in chiave comparata, può aiutare a far crescere il livello di consapevolezza e di responsabilità della società civile, della classe politica, della pubblica amministrazione, soprattutto in considerazione degli effetti negativi che la corruzione ha avuto – e continuerà ad avere se non adeguatamente contrastata – sul sistema politico, economico e sociale. La promozione della buona *governance* passa sicuramente attraverso istituzioni politiche e amministrative caratterizzate da un maggiore grado di responsabilità. È però evidente che la corruzione non è solo un problema di architettura delle istituzioni giuridiche e politiche ma anche un problema socio-culturale, che è esso stesso all'origine dell'indebolimento della governabilità del paese nel suo complesso, e di alcuni settori in particolare.

Un'accurata rilevazione quantitativa, per quanto limitata, costituisce una piattaforma conoscitiva indispensabile per verificare in maniera costante e sistematica la dinamica della corruzione nei suoi tratti qualitativi e per individuare i settori in cui essa mostra maggiore incidenza. Il raggiungimento di un obiettivo di questo tipo richiede una collaborazione altrettanto sistematica dell'Autorità con analoghe strutture esistenti a livello locale, in particolare le autorità giudiziarie, il corpo dei Carabinieri, La Polizia di Stato, la Guardia di Finanza e la Guardia di Finanza di Mare, dall'altro, al fine di potenziare ed estendere le varie modalità di misurazione del fenomeno. In tal senso predisporre, ad esempio, un'indagine indirizzata ai cittadini sulla percezione e sull'esperienza diretta della corruzione disaggregata per settori dell'amministrazione pubblica può costituire un contributo importante anche ai fini della definizione delle misure di contrasto alla corruzione, se si considera che il fenomeno corruttivo si distribuisce in modo non uniforme sui vari settori di attività dell'amministrazione analizzata. Allo stesso tempo, sviluppare analisi quali-quantitative delle sentenze penali e contabili relative ai reati di concussione e corruzione può contribuire ad approfondire la conoscenza della dimensione giuridica del fenomeno, ovvero a integrare la conoscenza della corruzione 'sommersa' con quella della corruzione 'emersa', fornendo un quadro empirico del fenomeno più completo e articolato.

2.1. Il problema della misurazione

L'analisi quantitativa e qualitativa della dinamica della corruzione, benché non divulgata a livello locale, richiede l'utilizzo di misure precise e affidabili che consentano di fornire un fondamento empirico all'esame delle cause e degli effetti della corruzione in contesti settoriali, nonché alla

definizione di politiche di contrasto che siano adeguate all'entità, alla dimensione territoriale e alle specificità del fenomeno.

Del resto, il legislatore ha attribuito all'Autorità il compito di analizzare "le cause e i fattori della corruzione" e di individuare "gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto" e funzionale a questo compito è proprio la misurazione del fenomeno.

La corruzione è tuttavia un fenomeno estremamente complesso e difficile da definire, e ancor più da misurare. Un tentativo di misurazione della predisposizione alla corruzione, che non vuole certo assurgere ad equazione scientifica, può essere data dalla sommatoria dei seguenti elementi: Importanza dell'Area nel assicurare situazioni di vantaggio a favore di terzi, l'utilizzo di poteri discrezionali ed inversamente proporzionale al grado di trasparenza ed al senso di responsabilità degli operatori.

La corruzione può essere misurata mediante statistiche giudiziarie (denunce, arresti e condanne, che fanno specifico riferimento alle fattispecie dei reati contro la Pubblica Amministrazione), che ovviamente, si scontra con il problema del convergente interesse al silenzio del corruttore e del corrotto, della scarsa visibilità del reato, della scarsa propensione alla denunce e con alcune inefficienze del sistema giudiziario, forniscono una misura della corruzione molto più ridotta.

Gli indicatori oggettivi infine, basandosi sulla elaborazione di dati economici collegati in qualche misura alla corruzione come, ad esempio, il costo delle infrastrutture o la gestione degli appalti pubblici, rischiano di fornire una misura nella quale è difficile distinguere gli elementi di inefficienza da quelli di corruzione del paese. Un elemento di analisi, per misurare una tendenza alla corruzione, può essere individuato nella metodologia di affidamento degli appalti pubblici, ovvero negli incarichi professionali.

2.2. Prime evidenze dell'analisi avviate sui contratti pubblici

Un ambito nel quale l'Autorità ha avviato i propri sforzi di conoscenza del fenomeno della corruzione è quello dei contratti pubblici, un settore di grande rilievo economico, unanimemente individuato anche a livello internazionale ad elevato rischio di corruzione.

In questo ambito è stato avviato uno studio mediante l'analisi delle informazioni acquisite al momento del rogito degli atti sui contratti pubblici per ottenere indizi su un potenziale rischio di corruzione in tale ambito, nonché è stata effettuata una specifica analisi sul corretto svolgimento delle commissioni di gara e corretto comportamento dei componenti le commissioni.

È importante sottolineare che queste informazioni forniscono solo dati circa la possibilità che ci siano anomalie in un appalto.

Mediante una funzione additiva utile si potrebbe per trovare un indicatore sintetico di rischio potenzialmente associato ad ogni procedura. Il valore dell'indicatore cresce all'aumentare di situazioni di potenziale rischio presenti in più fasi di vita del progetto, per cui assume rilievo la compresenza di più situazioni di rischio, e magari confrontarle con quelle di altri enti. Nel realizzare una prima analisi dei fattori associati alle procedure più rischiose, risulta prioritario esaminare le loro caratteristiche in termini di tipologia di lavoro, classe di importo, anno di pubblicazione del bando, metodologia di affidamento, ricorso all'istituto della proroga e all'annullamento delle procedure. Questo tipo di analisi costituisce la base per uno studio più ampio, inclusivo di tutti i settori relativi ai lavori, servizi e forniture, volto ad individuare i fattori associati alla corruzione nel settore, anche mediante la formulazione di modelli esplicativi del legame tra i valori assunti dagli indicatori di rischio e i potenziali fattori determinanti.

3. Il modello dell'anticorruzione in Italia

La legge n.190/2012 costituisce il punto di riferimento delle politiche di contrasto alla corruzione e pone in essere un complesso disegno istituzionale e organizzativo che richiama modelli prevalentemente basati sulla prevenzione, peraltro da tempo proposti da organismi internazionali.

La legge si inserisce in un'intensa quanto rilevante attività legislativa che ha investito l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione nel suo complesso negli ultimi anni. L'azione riformatrice si è caratterizzata per aver perseguito gli ormai ineludibili obiettivi di miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa, non più soltanto attraverso l'individuazione di misure destinate ad incidere sullo status del dipendente pubblico, quanto piuttosto mediante il ricorso a strumenti volti a realizzare, prima, la diffusione della cultura della valutazione, della qualità e della trasparenza, poi, la semplificazione, la digitalizzazione e la revisione della spesa pubblica e, da ultimo, anche il contrasto alla corruzione. Complessivamente, ci si trova di fronte ad un disegno ambizioso, che verrà sinteticamente delineato nelle pagine che seguono, rispetto al quale va sottolineato lo stretto collegamento tra *performance* e trasparenza per la prevenzione della corruzione: quest'ultima, infatti, trova terreno fertile in un'amministrazione opaca, poco attenta alla valutazione e al merito e nell'eccesso di norme ed oneri burocratici.

D'altra parte va anche rilevato che nel quadro normativo sull'anticorruzione la disciplina introdotta dalla legge n. 190/2012 trova un essenziale complemento nei decreti legislativi nn. 33 e 39 del 2013, ai quali la legge ha delegato l'attuazione di importanti principi e criteri direttivi con riferimento, rispettivamente, al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza e al regime delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni, ed il d.p.r. n. 62/2013, contenente le regole di condotta alle quali si devono attenere tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati.

Come si dirà, alla complessità delle disposizioni normative prima richiamate, che hanno posto le amministrazioni di fronte a difficili e impegnative novità, si è anche aggiunta una considerevole instabilità del quadro legislativo, ampliando l'ambito dei già numerosi dubbi interpretativi e delle incertezze generati da una non facile legislazione.

3.1. Il sistema delineato dalla legge n. 190/2012

Con l'emanazione della legge n. 190/2012, il legislatore si è posto l'obiettivo di realizzare un'efficace politica di prevenzione e di repressione della corruzione attraverso la definizione di una prima disciplina organica della materia che si colloca nella prospettiva, già tratteggiata nella riforma del 2009, di promozione della legalità e dell'integrità della pubblica amministrazione.

La legge è stata emanata al termine di un lungo iter parlamentare, per soddisfare anzitutto la pressante esigenza di rispettare gli impegni internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e dalla convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999, ma anche per rispondere alle istanze provenienti dall'opinione pubblica, sulla scia di gravi fenomeni di corruzione che, nei mesi precedenti, avevano interessato soprattutto alcune amministrazioni locali.

Anticorruzione e performance

Se si guarda alle finalità ed ai contenuti della legge anticorruzione, si può facilmente rilevare una linea di continuità rispetto al quadro normativo delineato dal d. lgs. n. 150/2009, in ragione del forte collegamento funzionale, presente in entrambi i provvedimenti, tra la trasparenza e l'integrità, ai fini della prevenzione della corruzione.

Strumenti

Con la legge n. 190/2012, il legislatore, nel predisporre un articolato sistema di contrasto alla corruzione, privilegia gli strumenti di prevenzione, delineando un assetto non privo di complessità sia per l'insieme degli strumenti introdotti, da integrare con quelli già in essere, sia per le relazioni tra i vari attori istituzionali coinvolti nella sua attuazione.

La prevenzione della corruzione si basa su un modello di regolazione che prevede attività di pianificazione e controllo, con un modello di programmazione "a cascata" che interessa tutti i livelli

di governo e poggia su quattro strumenti - trasparenza, formazione, codici di comportamento e analisi del rischio – già in gran parte presenti, tranne l'ultimo, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche italiane.

Al centro di questo modello di programmazione è posto il PNA, sulla cui base deve essere adottato il PTPC da parte di ogni singola amministrazione, con la possibilità, per gli enti locali, di avvalersi di un'attività di supporto del Prefetto. Tali strumenti di programmazione assumono una rilevanza fondamentale nel sistema delineato dal legislatore, posto che il primo assicura il coordinamento delle strategie nazionali e internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, mentre il secondo individua, sulla base del primo, i rischi specifici di corruzione nell'ambito della singola amministrazione e gli interventi ritenuti necessari per prevenirli. D'altro canto, si rendono necessarie adeguate forme di coordinamento con gli altri documenti previsti dalla legge, primi fra tutti il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e i codici di comportamento ai quali devono attenersi i pubblici dipendenti.

A tali strumenti si affianca la normativa locale che detta disposizioni valide per le amministrazioni che le adottano e che si adattano alla propria realtà.

Soggetti

Il modello dell'anticorruzione si esplica attraverso un disegno complesso di relazioni tra molteplici attori con ruoli diversi, particolarmente articolato da mettere alla prova della "traduzione in pratica" – Comitato interministeriale, Governo, DFP, Autorità nazionale anticorruzione, AVCP, Corte dei Conti, Prefetti e, all'interno delle amministrazioni, RPC e responsabile della trasparenza e l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) – ed un sistema capillare di responsabilità per l'attuazione degli interventi anticorruzione all'interno di ciascuna amministrazione.

In questo quadro, all'Autorità locale anticorruzione, coerentemente con la funzione strategica assegnata all'interno del disegno del legislatore, sono attribuiti significative funzioni e poteri di regolazione, vigilanza di controllo.

Di particolare rilievo, infine, in chiave di effettività della disciplina, appare l'attribuzione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione e sull'efficacia delle misure individuate nel piano annuale e triennale anticorruzione e sul rispetto degli obblighi di trasparenza; poteri che possono concretizzarsi nello svolgimento di attività ispettiva – attraverso la richiesta di notizie, atti e documenti alle amministrazioni – e possono giungere fino all'emanazione di un'ordinanza volta ad ottenere l'adozione o la rimozione di atti o di comportamenti in coerenza con le misure previste dal piano anticorruzione.

È evidente, pertanto, che il RPC, nel sistema della legge, rappresenta una figura centrale, con rilevanti responsabilità, nonché un interlocutore privilegiato dell'Autorità, insieme agli OIV, a loro volta titolari di una serie di importanti funzioni anche in materia di prevenzione della corruzione e, in particolare, di quella relativa all'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

3.2. Le strategie e i primi passi

3.2.1. L'attività di impulso all'attuazione della legge n. 190/2012

Nell'esercizio delle molteplici attività assegnate al Segretario Comunale e per le previsioni della legge n. 190/2012, sin dall'immediatezza dell'entrata in vigore della legge, ha svolto un'attività di impulso nei confronti dei componenti gli organi politici, dei responsabili di area dell'Ente. Infatti con nota del 20/12/2012, prot. N. 28063 venivano trasmessi: schema di delibera, bozza del regolamento anticorruzione e diversi modelli di dichiarazione.

Con delibera del Consiglio Comunale n. 5 del 26/01/2013, veniva approvato il regolamento per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nel Comune di Tortolì. Con successiva nota del 19/02/2013, prot. N. 4778, veniva trasmesso una bozza del piano triennale anticorruzione.

Coin decreto del Sindaco del 20/02/2013, prot. N. 4938 veniva nominato il Responsabile della prevenzione della Corruzione.

Con nota del 19/03/2013, il RPC inviava il piano triennale anticorruzione da sottoporre ad approvazione.

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 28/03/2013, veniva approvato il piano triennale anticorruzione.

Con nota del 19/04/2013, prot. N. 9534 il suddetto piano veniva trasmesso agli organi competenti e pubblicato sul sito del Comune di Tortolì.

Con nota del 06/11/2013, prot. N. 25639, il responsabile della prevenzione della corruzione trasmetteva l'aggiornamento al piano triennale anticorruzione.

Con delibera del Commissario Straordinario del 23/12/2013, n. 15 il suddetto piano è stato modificato ed aggiornato.

Con nota dell'11/12/2013, il responsabile della prevenzione della corruzione trasmetteva bozza del piano triennale anticorruzione 2014-2016.

3.2.2. Approvazione del Piano Anticorruzione

L'approvazione, da parte del Consiglio Comunale del Piano triennale anticorruzione 2013-2015, predisposto dall'Autorità locale, rappresenta un passo importante e necessario per dare attuazione al disegno della legge n. 190/2012.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione ha predisposto il piano lo ha sottoposto all'attenzione dei vertici politici e dei Responsabili di Area, per eventuali suggerimenti e/o correzioni. Tale piano è stato costruito in modo da permettere di disporre di un quadro unitario e strategico di programmazione delle attività per prevenire e contrastare la corruzione nel settore pubblico e presenta un'impostazione calibrata sul perseguimento di obiettivi misurabili e sull'individuazione di specifiche responsabilità, funzionale anche alla predisposizione degli atti da parte dei singoli responsabili.

Nel contempo, nel Piano triennale è previsto che, oltre alle aree di rischio, siano indicate anche altre aree di rischio rilevanti in relazione alle peculiarità organizzative e funzionali dei diversi settori o Aree cui è strutturata l'amministrazione.

3.2.3. La rete dei rapporti istituzionali e la semplificazione dei flussi informativi e degli adempimenti

L'attuazione della legge n. 190/2012, considerata la quantità di soggetti coinvolti e la loro eterogeneità, richiede un approccio basato su un sistema "a rete", con il loro coordinamento per perseguire esigenze di semplificazione, da un lato, e di differenziazione, dall'altro. Questa esigenza ha cominciato a trovare attuazione in una serie di rapporti comunicazioni ed incontri con diversi attori coinvolti.

In questa ottica, l'Autorità locale si è attivata per la razionalizzazione dei numerosi flussi informativi al fine di coadiuvare gli operatori nella semplificazione degli atti conseguenti all'adeguamento alle esigenze poste dalla legge 190/2012 e finalizzate anche alla semplificazione dell'attività di vigilanza.

3.2.4 Codice di comportamento

Il comune con deliberazione della Giunta Municipale n. 4 del 24/01/2013 ha approvato il regolamento per i procedimenti disciplinari e costituzione ufficio procedimenti disciplinari e contenzioso del lavoro, all'interno del quale è contenuto il codice di comportamento dei dipendenti dell'Ente. Con deliberazione del Commissario Straordinario n. 6 del 23/12/2013 è stato recepito per quanto compatibili il D.P.R. 62/2013 "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"

Ovviamente essendo stati adottati prima della delibera n. 75/2013, da parte della C.I.V.I.T. ora A.N.A.C., l'adozione dello stesso non ha coinvolto gli stakeholder.

3.4. L'attività di vigilanza

Al momento non si rilevano interventi sostanziali e/o significativi in merito al rispetto del piano triennale anticorruzione considerato il suo primo anno di applicazione. Si sottolinea che trattasi soprattutto di interventi informali finalizzati a dare una giusta interpretazione alle previsioni del piano

4. L'incompatibilità e l'inconferibilità degli incarichi

4.1. Il principio della separazione tra politica e amministrazione

Il d.lgs. n. 39/2013 è intervenuto per disciplinare le ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, con il chiaro intento di evitare ogni possibile forma di interferenza o di commistione tra politica e amministrazione per prevenire fenomeni di corruzione e situazioni di conflitto di interesse o di contrasto con il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa.

Si tratta di un provvedimento denso di profili innovativi e al tempo stesso problematici, non solo dal punto di vista tecnico, ma anche per la delicatezza della materia trattata. Il decreto ha chiarito che, mentre il verificarsi di casi di inconferibilità comporta la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi, l'insorgenza di situazioni di incompatibilità³¹ determina, invece, l'obbligo, per il soggetto al quale deve essere conferito l'incarico, di scegliere, entro il termine di 15 giorni a pena di decadenza, quale delle due posizioni mantenere. È bene precisare che gli atti di conferimento degli incarichi eventualmente assunti in violazione del decreto sono considerati nulli, con le conseguenze della responsabilità in capo ai componenti degli organi conferenti, dell'impossibilità di conferire incarichi per tre mesi e della pubblicazione degli atti di accertamento delle violazioni sul sito istituzionale.

Il provvedimento in esame, oltre a fornire una serie di definizioni a cui fare riferimento e a individuare dettagliatamente le singole situazioni riconducibili alle due fattispecie, ha anche affrontato i profili, parimenti rilevanti, della vigilanza sulla corretta applicazione della disciplina che, all'interno delle amministrazioni e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, è affidata al RPC. Proprio per la delicatezza e la rilevanza del ruolo svolto dal RPC, il legislatore ha previsto che l'eventuale provvedimento di revoca dell'incarico conferito al RPC sia sottoposto al parere obbligatorio dell'Autorità che – entro il termine di 30 giorni, decorso il quale il provvedimento diviene efficace – può chiedere il riesame, qualora rilevi una correlazione tra la revoca e le attività di prevenzione della corruzione.

In questo quadro, con delibera della Giunta Municipale n. 13 del 14/02/2013 è stato approvato il regolamento sui criteri per la disciplina delle incompatibilità e degli incarichi al personale dell'ente.

5. La trasparenza

5.1. I principi e le norme sulla trasparenza

La valorizzazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, ritenuto strumentale a quello dell'integrità, è già da tempo presente nel nostro ordinamento ed è stata affermata dal d.lgs. n. 150/2009. La legge n. 190/2012 ha integrato questo impianto, sottolineando l'importanza della trasparenza in funzione di strumento per la prevenzione della corruzione, ampliandone sia l'ambito soggettivo sia l'ambito oggettivo, e prevedendo un codice di riordino delle numerose disposizioni in materia di trasparenza.

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 190/2012, il Governo ha adottato il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Tale provvedimento ha complessivamente operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti, non limitandosi alla sola ricognizione e al coordinamento delle disposizioni già adottate, ma introducendo nuovi obblighi ed ulteriori adempimenti, oltre a quelli già numerosi esistenti. Si è anche esteso l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza e disegnato un sistema di controlli e sanzioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione.

Inoltre, sono state ampliate le possibilità di controllo diffuso sull'operato delle pubbliche amministrazioni, con il riconoscimento del diritto all'accesso civico, azionabile da chiunque con riferimento a tutte le informazioni e ai dati per i quali esiste l'obbligo di pubblicazione.

Un provvedimento, dunque, che si colloca nella prospettiva della massima diffusione della trasparenza dell'azione amministrativa, intesa come strumento che, svolgendo un'efficace funzione dissuasiva rispetto a fenomeni di cattiva gestione delle risorse pubbliche, finisce per favorire il controllo diffuso e l'*accountability* della pubblica amministrazione.

5.2. Le strategie e i primi passi

Nel nuovo quadro normativo, l'attività di impulso è iniziata con la trasmissione della nota del 15/02/2013, prot. N. 4516, con la quale il segretario comunale trasmetteva uno schema di deliberazione della giunta municipale avente ad oggetto: "approvazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2013-2015" ed il relativo schema del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2013-2015.

La deliberazione di approvazione è dell'8 luglio 2013, n. 90.

Il decreto con il quale il Sindaco nomina del responsabile della trasparenza è del 30/09/2013 prot. N. 22194.

L'Autorità nazionale ha adottato la delibera n. 50/2013 "*Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*" in cui sono stati sottolineati gli stretti collegamenti del Programma triennale in argomento con i Piani triennali della prevenzione della corruzione e con i Piani della *performance*. Inoltre, ha messo in risalto l'opportunità di identificare in un unico soggetto le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza. Tale opportunità, non è stata colta dall'Ente in quanto il Segretario Comunale, già responsabile della prevenzione della corruzione, ha in capo allo stesso una molteplicità di incarichi e trattasi di un segretario in convenzione. Pertanto data la sommatoria degli incarichi non poteva certo garantire la bontà dell'attività.

5.3.2. Gli obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici

Così come evidenziato dall'A.N.A.C. anche questo Ente ha dovuto affrontare i problemi relativi all'applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 che recano la nuova disciplina relativa alla pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati. Di notevole supporto è stata la delibera n. 59/2013 dell'Autorità, con la quale ha chiarito che, oltre alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, sono tenuti alla pubblicazione anche gli enti pubblici nazionali, ivi comprese le aziende speciali assimilate dalla giurisprudenza agli enti pubblici economici, nonché le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile. È stato specificato, inoltre, che vanno pubblicate solo le informazioni relative a provvedimenti volti a sostenere un soggetto sia pubblico sia privato e non i compensi dovuti dagli enti a imprese e professionisti privati come corrispettivo (i quali devono comunque essere pubblicati in virtù di altre disposizioni). È stato chiarito, infine, che, posto che la pubblicazione è obbligatoria e condizione di efficacia solo per importi superiori a mille euro, questi sono da intendersi sia se erogati con un unico atto, sia con atti diversi ma che nel corso dell'anno solare superino il tetto dei mille euro nei confronti di un unico beneficiario, al quale l'ente si è perfettamente adeguato

5.3.3. Le sanzioni per la violazione degli obblighi di comunicazione e pubblicazione di cui agli artt. 14 e 22 del d.lgs. n.33/2013

Con la delibera n. 66/2013, l'Autorità ha dato risposta ai molti quesiti sull'individuazione del soggetto titolato ad irrogare le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 47 del d.lgs. n. 33/2013 per la violazione degli obblighi di pubblicazioni concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico (art. 14) e riguardanti i dati sugli enti pubblici vigilati, gli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché le partecipazioni in società di diritto privato (art. 22).

La norma, infatti, fa un rinvio generico all'Autorità individuata dalla legge n. 689/1981, senza fornire ulteriori indicazioni.

Con la delibera n. 66/2013, l'Autorità, anche alla luce dei principi costituzionali sull'autonomia degli enti territoriali, ha chiarito che ciascuna amministrazione provvede a disciplinare con proprio regolamento il procedimento sanzionatorio, ripartendo tra i propri uffici le competenze, in conformità con i principi dettati dalla legge n. 689/1981, quali contraddittorio, separazione tra ufficio che istruisce e quello che decide, criteri per l'applicazione delle sanzioni. È stato inoltre specificato che, nelle more dell'adozione del regolamento, le amministrazioni, nell'esercizio della loro autonomia, sono tenute ad indicare un soggetto cui compete l'istruttoria ed uno a cui compete l'irrogazione delle sanzioni e che, qualora gli enti non provvedano, tali funzioni sono demandate, rispettivamente, al RPC e al responsabile dell'ufficio disciplina.

5.4. L'attività di vigilanza

L'attività di vigilanza si sta sviluppando il controllo sulle pubblicazioni nel sito internet, verifica del rispetto del piano triennale anticorruzione anche con l'utilizzo della modulistica trasmessa. Dalla vigilanza emerge la non piena attuazione e rispetto della normativa, alla richiesta di chiarimenti avvenuta soprattutto informalmente cui sono seguite le risposte prevalentemente mirate a rappresentare problematiche organizzative, eccessivi adattamenti in brevissimo tempo che non hanno consentito agli operatori la piena comprensione degli atti da pubblicare, le modalità di attuazione.

Le osservazioni scaturenti dall'attività di vigilanza sono state poste in modo informale, mediante conferenze di servizio, proprio per ridurre il tempo dedicato, cercare soluzioni condivise tali da rendere l'attività più efficace ed efficiente.

APPENDICE 1 I risultati dell'attività di vigilanza sulla trasparenza:

I'attuazione della delibera n. 71/2013

A seguito della scadenza del termine del 30 settembre per la pubblicazione sui siti istituzionali delle attestazioni degli OIV, o di strutture analoghe, ai sensi della delibera n. 71/2013, si certifica che l'OIV ha ottemperato con nota prot. N. 21850/2013 del 25/09/2013.

Pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" dei dati relativi ai procedimenti (art. 35 del d.lgs. n. 33/2013)

L'attività ha richiesto un notevole impegno agli uffici i quali in parte hanno adempiuto l'identificazione dei procedimenti, altri sono in fase di completamento. L'organizzazione che si è data il Comune mediante l'approvazione di apposito regolamento avvenuta con delibera del Consiglio Comunale n. 7 del 26/01/2013 prevede che i procedimenti siano approvati annualmente dalla giunta comunale. Tale deliberazione della giunta municipale non ha potuto essere adottata in quanto non tutti i responsabili di area hanno concluso la procedura di identificazione degli stessi, lamentando un eccessivo carico di lavoro, rivolgendo la priorità agli interessi immediati del cittadino rispetto, benché non meno importante, all'adempimento della pubblicazione dei dati.

Completezza dei dati relativi ai procedimenti (art. 35 del d.lgs. n. 33/2013)

Responsabile procedimento, recapito telefonico e indirizzo di posta elettronica ... pubblicato
Termine per la conclusione del provvedimento e altri termini procedurali rilevanti ... non pubblicato

Titolare del potere sostitutivo, recapito telefonico e indirizzo di posta elettronica e modalità di attivazione di tale potere	non pubblicato
Procedimenti ad istanza di parte/Indicazione degli atti e dei documenti da allegare all'istanza	pubblicato parzialmente
Procedimenti ad istanza di parte/Indicazione degli uffici a cui rivolgersi per informazioni e recapiti a cui inviare le istanze	pubblicato parzialmente

Pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” dei dati relativi alle società partecipate (art. 22 del d.lgs. n. 33/2013)

A questo proposito sul link Amministrazione trasparente vi sono pubblicati i seguenti dati:

Dati partecipate 2012

Certificazioni Quadro s3 comuni 2012

Quadro s3 riepilogativo bilancio 2012

Dati richiesti legge 191/2009 Bilancio 2012

Elenco soci 2012

Pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente” dei dati relativi a pagamenti (artt. 5 e 6 del d.l. n. 35/2013), accesso civico (art. 5 del d.lgs. n. 33/2013) e servizi erogati (art. 32 del d.lgs. n. 33/2013)

Complessivamente, si riscontra una bassa qualità dei dati pubblicati, circostanza che mette in risalto l'attitudine delle amministrazioni all'adempimento burocratico, piuttosto che all'effettiva soddisfazione dei bisogni informativi dei cittadini e delle imprese, così come evidenziato dall'A.N.A.C.

Figura A.4.6.: Ministeri – Completezza dei dati relativi a pagamenti (artt. 5 e 6 del d.l. n. 35/2013), accesso civico (art. 5 del d.lgs. n. 33/2013) e servizi erogati (art. 32 del d.lgs. n. 33/2013)

Pagamenti/Debiti scaduti	pubblicato
Pagamenti/Comunicati ai creditori	pubblicato
Accesso civico/Responsabile trasparenza	pubblicato
Accesso civico/Titolare potere sostitutivo	pubblicato
Servizi/Costi contabilizzati	non pubblicato
Servizi/Tempi medi erogazione	non pubblicato