

Il dilemma delle Pubbliche Amministrazioni: adempiere o funzionare?



a cura di
Associazione G.B. Vighenzi
"Enti locali"

Giovanni Battista VIGHENZI

Nato il 14 febbraio 1909 a Rovato. Nel 1933 vince il concorso per segretario comunale nella provincia di Brescia. Laureatosi in giurisprudenza presso l'università di Bologna nel 1940, nel '42 trova impiego al comune di Rodengo Saiano. Dopo l'armistizio, proprio in virtù della sua posizione lavorativa riesce a guadagnarsi la fiducia dei nazifascisti e ad aiutare segretamente i partigiani. Membro del Cln di Brescia e del comando del 5° settore dal dicembre del 1943, è tra gli organizzatori delle formazioni Fiamme Verdi, alle quali si unisce durante i giorni dell'insurrezione.

La sera del 26 aprile 1945, al termine di un'azione contro le SS, viene catturato dai tedeschi mentre si sta recando a Rovato per chiedere rinforzi. Interrogato e torturato per tutta la notte, il mattino seguente è condotto a Saiano e fucilato assieme ai compagni di lotta Giuseppe Caravello, Giovanni Ceretti e Pino Malvezzi. Alla sua memoria è stata assegnata la croce di guerra al valor militare.

Adempiere o funzionare? È su questo tema che gli operatori si interrogano da tempo¹, cercando di dare una risposta non eversiva ma costruttiva. La mole di adempimenti che la normativa anticorruzione ha imposto a tutte le pubbliche amministrazioni, ed il sistema sanzionarlo che la ha accompagnato, ha messo in crisi operatori e organizzazioni e la tentazione da vincere ogni giorno è quella di non far prevalere la logica dell'adempimento.

Dal 2013 in avanti tutte le Amministrazioni, con i Comuni in testa, si sono rimboccate le maniche, con le già scarse risorse a disposizione, ed hanno predisposto Piani Anticorruzione ed allestito nei siti web le proprie sezioni titolate "Amministrazione Trasparente".

A distanza di più di 4 anni dalla vigenza della legge, se facciamo i conti con il lavoro svolto ed i risultati ottenuti, non è facile trarre conclusioni incoraggianti. Se l'obiettivo prefissato con i piani fosse quello di sconfiggere la corruzione, come lasciano intendere i proclami che hanno accompagnato la legge 190 e l'istituzione di una Autorità preposta a presidiarla, è facile vedere frustrate le proprie aspettative. Sicuramente il piano anticorruzione può essere uno strumento per migliorare l'organizzazione della PA, ed una PA ben organizzata è meno esposta alla corruzione. Ma pensare di combattere la corruzione con i PTPCT è mera utopia perché sappiamo bene che, nei contesti in cui operiamo, si può pensare di combattere la corruzione solo dove non serve.

È interessante richiamare a questo proposito la **teoria delle finestre rotte**, che uno dei primi commentatori della Legge 190 (Domenico Ielo) ha

¹ Il 20 febbraio 2017 un nutrito gruppo di operatori si è ritrovato a Roma in un convegno organizzato presso la Camera dei deputati da "APA - Auditors e valutatori della pubblica amministrazione" su questo tema e l'articolo che segue è tratto dall'intervento del presidente della Associazione Vighenzi Maria Concetta Giardina.

ricordato per spiegare le strategie di prevenzione della corruzione. Rudolf Giuliani la mise in pratica nel 1990 grazie al suo capo della Polizia William Bratton, con risultati sorprendenti nella riduzione dei reati. *“Nel 1990 William Bratton, solerte funzionario di polizia, ricevette dal sindaco di New York, Rudolph Giuliani, l'incarico di gestire la sicurezza nella metropolitana di New York, in quel tempo teatro di gravi e frequenti crimini. Per ridurre questa esplosione di criminalità, Bratton pensò bene di ispirarsi alla teoria criminologica conosciuta come la teoria delle “finestre rotte”. La teoria è riassumibile con la seguente metafora: una finestra rotta in un quartiere fornisce l'impressione di assenza di regole, invogliando a romperne altre e innescando una spirale di vandalismo che ha come epilogo il grande crimine. Su queste basi, il nostro solerte funzionario iniziò (metaforicamente) a riparare finestre. Per dare l'impressione di un ambiente in cui le regole erano rispettate – e prima tra tutti la regola secondo cui occorre pagare il biglietto per viaggiare – mandò la polizia a pattugliare stazioni e convogli in cerca di viaggiatori sprovvisti di biglietto. Ebbene, questa iniziativa ebbe come risultato una netta riduzione non solo dei reati minori, ma anche di quelli gravi, come stupri e omicidi.*

Morale: per pretendere il rispetto delle regole, occorre creare un ambiente di diffusa percezione della necessità di tale osservanza.” (tratto da Tecniche e metodologie di redazione dei piani anticorruzione di Domenico Ielo, pubblicato sul sito www.paradigma.it)
La finestra rotta descrive in sostanza un

comportamento sociale: Se viene rotta una finestra di un edificio e non viene tempestivamente riparata, è probabile che dopo poco, ne verrà spaccata un'altra e dopo un'altra ancora. Se la finestra è invece riparata, il processo di solito si ferma, perché in genere le persone tendono ad adeguarsi al contesto in cui si trovano e sono portati anche a cambiare il loro comportamento per adeguarvisi.

Con i piani anticorruzione si può quindi provare ad aggiustare le finestre (e cioè sistemare gli atti, renderli chiari ed immuni da vizi) e aumentare la percezione della legalità, e per questa via scoraggiare comportamenti illegali. È già questo sarebbe un obiettivo degno di nota se riuscissimo a centrarlo. Vi sono però purtroppo alcuni punti di criticità dell'impianto che in più di una occasione i segretari comunali hanno evidenziato:

1) L'esonero della responsabilità

Il sistema della Legge 190/2012 mutua il proprio meccanismo dall'impianto del Dlgs.231/2001 relativo alla “Responsabilità amministrativa delle società e degli enti”, con l'esonero della responsabilità se l'ente dimostra di avere adottato e attuato efficacemente la sua compliance, che vi sia stata una elusione fraudolenta dei modelli e di non trovarsi davanti ad una omessa o insufficiente vigilanza da parte ODV. Anche nella L.190/2012 è richiesto, per l'esonero della responsabilità, la prova liberatoria di avere predisposto il piano e di avere individuato le attività a più alto rischio, di avere previsto per esse meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni

Il quadro normativo

La legge 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” costituisce attuazione di convenzioni ONU e di Strasburgo che impongono a tutti gli stati di elaborare ed applicare delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate.

Anche nel nostro ordinamento quindi è stato costruito un sistema organico di prevenzione della corruzione, articolato su due livelli, quello “nazionale” del PNA, e quello “decentrato” del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT).

Negli enti locali il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario comunale, a cui compete predisporre il PTPCT e presidiarne l'attuazione.

La legge 190 si compone di soli due articoli, ma il primo si sviluppa in ben 83 commi individuando adempimenti, misure obbligatorie, prescrizioni, deleghe normative. Il successivo articolo 2 introduce beffardamente la clausola di invarianza finanziaria: nessun nuovo onere finanziario deve derivare dalla legge e le attività previste devono essere affrontate con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente!



idei a prevenire il rischio ed infine di avere vigilato sul funzionamento e osservanza del PTPC.

La differenza sostanziale che risulta evidente confrontando i due modelli è però che solo che nel nostro sistema le responsabilità, in nome di un fittizio principio di separazione delle competenze, gravano esclusivamente sulla componente burocratica della PA e non anche su quella politica, con un **duplice errore**:

- Di ignorare che la gestione dell'attività amministrativa non è quasi mai esclusiva competenza della burocrazia ma risente (spesso opportunamente) dell'apporto della politica;
- Di non coinvolgere nello sforzo di costruire una efficace compliance anche la politica che pertanto talvolta ostacola le attività di prevenzione che per l'appunto non le interessano.

È questo è un grave vizio del sistema, a cui si è cercato di porre rimedio (senza però risultati significativi) con la novella del dlgs.97/2016, demandando al Consiglio comunale l'approvazione di indirizzi strategici per la prevenzione della corruzione.

2) La mappatura dei processi

Al pari del modello di compliance costruito in base al dlgs.231/2001, il PTPCT è sostanzialmente uno strumento organizzativo, finalizzato a realizzare una mappatura dei processi per individuarne le criticità e

valutare come presidiare le fasi più a rischio. Questo è un obiettivo ragionevole e raggiungibile che le Pubbliche Amministrazioni, ed i comuni in particolare, possono senza dubbio prefiggersi.

In questa direzione era stata interessante l'analisi che era stata imposta dal primo PNA, di focalizzare l'attenzione sui processi più a rischio, quali quelli individuati dal comma 16 dell'art.1 della Legge

Dal 2013 in avanti tutte le Amministrazioni, con i Comuni in testa, si sono rimboccate le maniche, con le già scarse risorse a disposizione, ed hanno predisposto Piani Anticorruzione ed allestito nei siti web le proprie sezioni titolate "Amministrazione Trasparente".

190/2012 (vedi riquadro)

L'imposizione, introdotta con la nota di aggiornamento del 2015, di mappare in due anni tutti i processi, si è rivelata un boomerang per gli operatori. Un comune, che ha fini generali, ha un numero di processi assolutamente illimitato e pensare di mapparli tutti in due anni porta a privilegiare la quantità della mappatura rispetto alla qualità. È certamente cosa buona e giusta avere una mappatura completa di tutta l'attività amministrativa di una PA (si segnala però che neanche i sistemi di qualità più sofisticati prevedono una mappatura completa dei processi organizzativi), ma pensare di realizzarla, senza risorse umane e finanziarie aggiuntive, in un tempo così ristretto, è pura utopia. E di certo non serve nell'immediato al contrasto della corruzione, che invece richiede un tempo di maturazione culturale lungo e faticoso.

3) Amministrazione Trasparente

La trasparenza in quasi trent'anni ha cambiato i connotati della PA, ma rischia di essere una opportunità sprecata se non

utilizzata con buon senso.

Ha mosso i primi passi con la legge 241/90 sul procedimento amministrativo con la disciplina dell'accesso agli atti, per diventare, con le modifiche del 2005, principio dell'attività amministrativa, accanto ai criteri di economicità, efficacia, imparzialità e pubblicità (art.1 comma 1).

Un salto importante lo compie nel 2009 con la c.d. Riforma Brunetta, in cui la trasparenza diventa **accessibilità** totale a **tutte le informazioni concernenti l'organizzazione**, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati, l'attività di misurazione e valutazione, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino).

Ma è nell'ambito della normativa anticorruzione che la trasparenza trova la massima esaltazione, dapprima con il dlgs.33/2013 e successivamente con le incisive modifiche introdotte dal dlgs 97/2016.

La trasparenza è ora intesa come **accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle PA**.

Ma se prima si sostanzava in obblighi in capo alla PA concernenti l'organizzazione e l'attività, adesso il focus si sposta sul cittadino, quale destinatario dell'attività, a cui viene riconosciuta la libertà di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Su queste basi tutte le PA hanno costruito le proprie sezioni denominate "Amministrazione Trasparente", in cui, secondo una griglia articolata e dettagliata, vengono pubblicati periodicamente una mole incredibile di dati, atti ed informazioni.

Ma se monitoriamo gli accessi alle pagine della sezione, ci accorgiamo che le nostre fatiche sono state in parte sprecate. I cittadini hanno spesso ignorato la possibilità di attingere alle informazioni presenti, forse perché poco comprensibili ai non addetti ai lavori e di non facile lettura, o forse perché il sistema di pubblicazione può essere interpretato ed applicato diversamente da ente ad ente.

La soluzione più ragionevole ed efficace avrebbe potuto essere allora quella di creare una piattaforma nazionale dove ogni PA avrebbe dovuto caricare i dati che più interessano i cittadini con modalità uniformi. Questa scelta avrebbe richiesto risorse finanziarie

Processi ad alto rischio (comma 16)

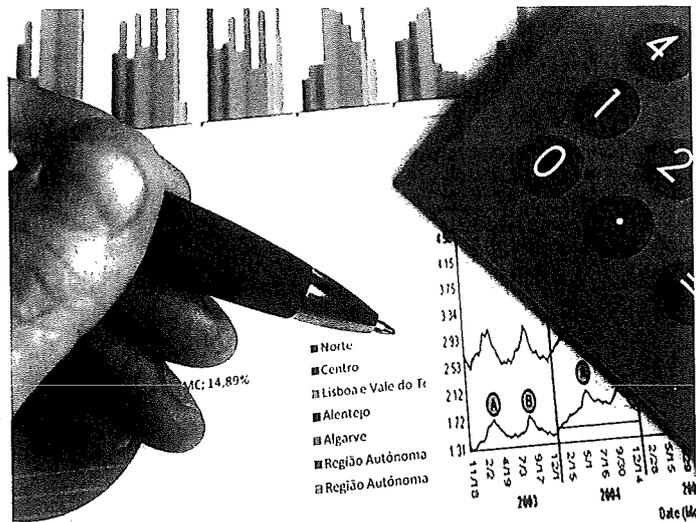
- a) autorizzazione o concessione;
- b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163;
- c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;
- d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009.

aggiuntive, ma siamo tutti altrettanto consapevoli che quando una legge dispone a chiusura la clausola di invarianza finanziaria (come appunto l'art.2 della L.190), in realtà non fa altro che trasferire sulle singole PA oneri assolutamente insostenibili. Si pretende in questo caso, come purtroppo in frequenti altri casi, di fare riforme che potrebbero essere pure rilevanti per i cittadini, senza però destinare risorse, vanificando così non solo gli obiettivi della legge, ma anche tutti gli sforzi di quanti, con i propri limitati mezzi, si sono impegnati per raggiungerli.

4) I controlli interni

I controlli interni sono finalizzati, ai sensi dell'art.147 del TUEL, a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Ma è davvero difficile immaginare di stanare illegittimità o illiceità con un controllo, sia pure puntuale ed articolato, che interviene quando comunque gli atti sono già redatti ed hanno prodotto i propri effetti. In realtà anche i controlli interni, al pari del piano anticorruzione, dovrebbero avere un approccio organizzativo. Attraverso i controlli interni si possono aiutare gli uffici a funzionare meglio, individuando gli errori più frequenti, predisponendo check list, schemi di atti e vademecum.

Ricordava tempo fa Cassese sul Sole 24ore che è nella tortuosità delle procedure che fiorisce la corruzione. Per la verità lo aveva anticipato Tacito circa 2000 anni prima: "Corruptissima re publica plurimae leges" (moltissime sono le leggi quando lo stato è corrotto). Analizzando gli errori più frequenti e le check-list predisposte per i controlli, ci rendiamo conto di quanto complessi siano i percorsi normativi imposti per molti dei nostri atti, in un contesto normativo di estrema mutevolezza, in cui la certezza del diritto è mera utopia. Desumere da queste condotte irregolari o errate una consapevole violazione delle norme è pressoché impossibile, così come individuare addirittura comportamenti penalmente rilevanti.



Tecnologia, Conselho Directivo, à data de 27 de Junho de 2012.

In conclusione...

Senza dubbio l'ANAC, ha svolto e sta svolgendo una significativa azione deterrente per scoraggiare condotte spregiudicate di taluni operatori. La spinta, però, verso un eccessivo formalismo, l'inasprimento del sistema sanzionatorio, e l'evoluzione delle attività di controllo, da collaborativo, quale si auspicava fosse, a formalistico e punitivo, hanno determinato una forte delusione in quanti vivono ogni giorno in prima linea la difficoltà (o l'impossibilità?) di contemperare un sistema normativo schizofrenico con l'esigenza di garantire i servizi ai cittadini.

Ciò di cui gli operatori sentono il bisogno è un **efficace sistema di controlli**, affidato ad un soggetto terzo a cui ci si possa anche rivolgere preventivamente per le situazioni più complesse e delicate.

Essenziale è, poi, un investimento importante sui temi **dell'etica e della cultura della legalità**, a partire dalle scuole e dalla società civile, per individuare un percorso condiviso in modo che i responsabili dell'anticorruzione non restino isolati.

L'auspicio è che la Politica colga il grido di allarme che gli operatori hanno lanciato e apra al più presto un proficuo confronto per introdurre i molti correttivi necessari ed opportuni.

La speranza, infine, è che abbia finalmente fine la campagna mediatica che da troppo tempo è pervicacemente portata avanti da molti mass media per delegittimare quanti operano nella PA. L'opinione pubblica ne viene travolta e non riesce a vedere con obiettività la PA che, pure, ogni giorno garantisce ai cittadini tutti i servizi di cui godono.