

La corruzione in Italia

Per una politica di prevenzione

Schede di sintesi



**Rapporto della Commissione per lo studio
e l'elaborazione di misure per la
prevenzione della corruzione**



Roma 22 ottobre 2012

Sommario

► **Dati: dimensioni e costi**

Dati giudiziari	3
Dati relativi alla percezione della corruzione	4
I costi del fenomeno	5

► **Le misure “ trasversali” proposte**

Piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruzione	7
Le regole di integrità	9
Trasparenza	11

► **I singoli settori**

Sanità	15
Appalti pubblici	21
Governo del territorio	27
Controlli	32

DATI: DIMENSIONI E COSTI



Dati giudiziari (pag. 7)

- ❑ **delitti di corruzione e concussione consumati**
→ dai 311 casi del 2009 ai 223 casi del 2010 → - 88 casi
- ❑ **persone denunciate per delitti di corruzione e concussione**
→ dalle 1821 del 2009 alle 1226 del 2010 → - 595 persone denunciate
- ❑ **soggetti condannati per i delitti di corruzione e concussione**
→ dai 341 del 2007 ai 295 del 2008 → - 46 condannati
- ❑ **numero delle persone coinvolte e dei reati denunciati per corruzione e concussione**
→ in crescita dal 1992, raggiunto il picco dei 2.000 delitti e delle oltre 3.000 persone denunciate nel 1995
→ ridottosi a circa un terzo per i reati e della metà per le persone nel 2006
- ❑ **numero di condanne per reati di corruzione**
→ da un massimo di oltre 1700 nel 1996 ad appena 239 del 2006 (quasi un settimo di 10 anni prima)

Dati relativi alla percezione della corruzione

(pag. 9)

- ❑ *Corruption Perception Index (CPI)* di *Transparency International* misura la corruzione percepita
 - **sessantanovesimo posto** per l'Italia (a pari merito con il Ghana e la Macedonia), con un **progressivo aggravamento** della corruzione percepita negli ultimi anni.
 - l'Italia si è attestata a **3.9** contro il 6.9 della media OCSE, su una scala da 1 a 10, dove 10 individua l'assenza di corruzione.

- ❑ il *Global corruption barometer* di *Transparency International* misura la percezione del fenomeno corruttivo da parte dei cittadini con riferimento a specifiche istituzioni.
 - in Italia, per il **biennio 2010/2011**, il primato spetta alla corruzione politica, seguita da quella del settore privato e della pubblica amministrazione.

- ❑ l'*Excess Perceived Corruption Index (EPCI)*, formulato nell'ambito del Progetto integrità della Scuola superiore della pubblica amministrazione, misura quanto un Paese si discosta dai valori di corruzione attesi.
 - l'Italia al **penultimo posto** nella classifica formata dai Paesi considerati da *Transparency International*, "battuta" solo dalla Grecia.

- ❑ *Rating of control of corruption (RCC)* della Banca mondiale
 - colloca l'Italia agli **ultimi posti in Europa**.
 - **trend negativo** negli ultimi anni: l'indice RCC va da 0 a 100, dove 100 indica l'assenza di corruzione; l'Italia è passata dal valore 82, rilevato nel 2000, ad un indice pari a 59 per il 2009.



(pag. 16 e ss.)

❑ **Costi economici**

→ la Corte dei Conti li ha stimati in **diversi miliardi di euro**.

→ **aumento dei costi** strisciante e rialzo straordinario che colpisce i costi delle grandi opere, calcolata intorno al quaranta per cento.

❑ **Costi economici indiretti**

→ costi di meno agevole quantificazione connessi a:

○ **ritardi** nella definizione delle pratiche amministrative;

○ **cattivo funzionamento** degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi;

○ **inadeguatezza** se non **inutilità** delle opere pubbliche, dei servizi pubblici e delle forniture pubbliche realizzati;

○ **non oculata allocazione** delle già scarse **risorse pubbliche**;

○ **perdita di competitività** e **freno alla crescita** del Paese, la corruzione allontanando le imprese dagli investimenti (cfr. *infra*).

❑ **Costi di tipo sistemico**

→ non misurabili in termini economici, riguardanti i **valori fondamentali** per la tenuta dell'assetto democratico:

○ **eguaglianza**;

○ **trasparenza** dei meccanismi decisionali;

○ **fiducia** nelle Istituzioni;

○ funzionamento delle **Istituzioni pubbliche** e legittimazione democratica delle stesse;

○ **fiducia** dei consociati nella **legalità ed imparzialità** dell'azione degli apparati pubblici, il cui abbassamento è a sua volta causa della diffusione delle pratiche corruttive, determinando una contrazione della capacità sociale di percepire il disvalore stesso del fenomeno.

□ Effetti della corruzione sulla crescita

- nel **breve periodo** può essere funzionale ad assicurare il **superamento di sacche di inefficienza** dell'apparato pubblico e la sopravvivenza di meccanismi e sistemi di impresa tecnologicamente non avanzati;
- nel **lungo periodo** si stabilisce una **relazione inversamente proporzionale** tra diffusione della corruzione e crescita economica;
- la corruzione **frena il progresso tecnologico** delle imprese, incentivate ad investire nel mercato della tangente anziché in quello dell'innovazione e della ricerca;
- un valore nell'indice di percezione della corruzione di *Transparency international* al livello di uno dei Paesi meno corrotti avrebbe garantito all'Italia un **tasso di crescita economica** di oltre il triplo a breve termine e di circa il doppio a lungo termine (1970-2000);
- ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione, come redatta da *Transparency International* provoca la **perdita del sedici per cento degli investimenti dall'estero**;
- **secondo un recente studio della Banca Mondiale:**
 - ✓ imprese costrette a fronteggiare una pubblica amministrazione corrotta e che devono pagare tangenti **crescono in media quasi del 25% di meno** di imprese che non fronteggiano tale problema;
 - ✓ ad essere **più fortemente colpite** sono le piccole e medie imprese e le imprese più giovani;
 - ✓ le **piccole imprese** hanno un tasso di crescita delle vendite **di più del 40% inferiore** rispetto a quelle **grandi** (le piccole aziende sono definite come quelle nel 25% più basso della distribuzione; le grandi quelle nel 75% più alto).

LE MISURE “TRASVERSALI” PROPOSTE

Piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruzione

(pag. 34)

- ▶ **Adozione di piani organizzativi in funzione di prevenzione della corruzione** da parte delle singole amministrazioni ispirato a modelli di *risk management*;
- ▶ Elaborazione di un **sistema organico di prevenzione della corruzione affidato ad un’Autorità nazionale indipendente** che formuli **linee guida** per le singole amministrazioni (comprese anche le amministrazioni locali, **cfr. *infra***) e ne **controlli** l’attuazione;
- ▶ Indicazione, da parte della **legge**, dei **contenuti minimi dei piani organizzativi** che le amministrazioni dovranno adottare. In particolare:
 - individuazione, all’interno delle amministrazioni, di **chi provvede all’elaborazione della mappatura dei rischi** e all’individuazione delle **soluzioni organizzative con finalità di prevenzione**, con il coinvolgimento dell’organo di indirizzo politico;
 - **rotazione degli incarichi** nelle fasi procedurali più a rischio;
 - **monitoraggio dei legami tra l’amministrazione e i soggetti che alla stessa si rapportano** (ad esempio, coloro che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati in procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici);
 - **obblighi di informazione** per il dirigente deputato a vigilare sul funzionamento del piano;

► Per gli **enti locali** e gli **uffici periferici** delle amministrazioni dello Stato la **valorizzazione della rete dei Prefetti** per:

- il **supporto tecnico e informativo** agli enti locali;
- il **collegamento** tra enti locali e l'Autorità nazionale anticorruzione;
- la **vigilanza** sull'attuazione della legge e delle linee guida contenute nel Piano nazionale;

► Lo **scioglimento del Consiglio** per il reiterato inadempimento nella adozione del Piano di prevenzione, alla stessa stregua della mancata redazione del bilancio (**art. 141, lett. c, TUEL**);

► **Per i Comuni**, per le loro **forme associative** e per le **Province** l'attribuzione al **Segretario** del ruolo di **responsabile della prevenzione della corruzione**.

→ **modificazione** della vigente disciplina dello *status* del **Segretario comunale e provinciale**, al fine di rafforzare la sua posizione all'interno dell'ente locale.

In particolare:

- **rivisitazione** dell'attuale **tasso di fiduciarità** che caratterizza la **nomina del Segretario comunale**;
- **rivisitazione** specifica **dei compiti e dei doveri di comportamento del Segretario**.

►► **Incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità.**

(pag. 47)

- ❑ **Non conferibilità** di incarichi dirigenziali **per coloro che, per un certo periodo di tempo, anteriormente al conferimento:**
 - abbiano svolto incarichi o rivestito cariche in imprese sottoposte a regolazione, a controllo o a contribuzione economica da parte dell'amministrazione;
 - abbiano fatto **parte di organi di indirizzo politico**;
 - abbiano rivestito **incarichi pubblici elettivi**;
 - siano stati **candidati** alle stesse cariche o abbiano rivestito **cariche in partiti politici**.
- ❑ **Parziale riscrittura della disciplina delle incandidabilità e delle ineleggibilità**, introducendo un rigido divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di sentenze di condanna per talune fattispecie di reato.

►► **Codici di condotta** (pag. 50)

- ❑ **Rafforzamento del codice di comportamento** dei dipendenti pubblici, **chiarendone la natura di fonte** che individua doveri di comportamento giuridicamente rilevanti, sanzionabili in termini di responsabilità disciplinare;
- ❑ **Revisione del quadro dei doveri dei dipendenti**, in specie dei dirigenti, affiancando ai doveri relativi allo svolgimento della prestazione lavorativa anche i **doveri che assicurano l'indipendenza personale del dipendente e l'esercizio imparziale delle funzioni affidate**;
- ❑ Valutare l'adozione di **codici di comportamento** per il **personale politico**.

►► **Responsabilità disciplinare** (pag. 59)

- ❑ **Relamentare più attentamente, con fonte di rango legislativo, il sistema della responsabilità disciplinare;**
- ❑ **Integrare le ipotesi di licenziamento disciplinare, relativamente ai responsabili di reati contro la pubblica amministrazione ed ai soggetti coinvolti in associazioni di stampo mafioso, responsabili di violazioni della legge n. 15 del 1982;**
- ❑ **Definire in modo più puntuale i caratteri di indipendenza degli organismi chiamati ad irrogare le sanzioni disciplinari;**
- ❑ **Prevedere adeguati meccanismi di trasparenza, anche attraverso la pubblicazione nei siti internet delle amministrazioni interessate, di indici relativi alla funzionalità delle procedure disciplinari e di informazioni analitiche relative alle violazioni riscontrate, ai singoli procedimenti attivati, allo stato di questi procedimenti e al loro esito, nel rispetto del codice *privacy*.**

- ❑ **Innalzamento del livello della trasparenza** dovuta dalle amministrazioni ed esigibile dagli amministrati, prevedendo l'obbligo di rendere pubblici:
 - **i dati relativi ai titolari di incarichi politici**, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, riguardanti:
 - ✓ la **situazione patrimoniale** complessiva del titolare al momento della assunzione della carica;
 - ✓ la **titolarità di imprese**;
 - ✓ le **partecipazioni azionarie** proprie, del coniuge e dei congiunti fino al secondo grado parentela;
 - ✓ **tutti compensi** cui dà diritto l'assunzione della carica in questione;
 - **i dati reddituali e patrimoniali di almeno alcune categorie di dipendenti pubblici**, a partire da quelli con funzioni dirigenziali.
- ❑ **Rendere trasparenti le forme di utilizzo delle risorse pubbliche.**

►► **Trasparenza e procedimentalizzazione dell'attività di rappresentanza di interessi (cd. lobbying)** (pag. 63)

→ I **gruppi di pressione**, attraverso il *lobbying*, intervengono sull'andamento delle politiche, sulle determinazioni dei decisori pubblici, per cercare di **conformarne il contenuto** al proprio particolare interesse (industriale e non). La peculiare relazione intessuta implica il **rischio di sovrapposizioni** tra condotte lecite e condotte illecite, più consistente laddove **manchi**, come nel **nostro ordinamento**, una **apposita ed adeguata regolazione del settore**.

- **Definizione**, a monte, delle **nozioni** di “*rappresentanti di interessi particolari?*”, “*portatore di interessi particolari?*”, “*decisore pubblico?*”, “*processi decisionali pubblici?*” e “*attività di rappresentanza di interessi?*”;
- Istituzione del **Registro pubblico** dei rappresentanti di interessi particolari, prevedendo che lo stesso sia **tenuto da un'Autorità** in posizione di tendenziale **terzietà**;
- **Definizione** degli **obblighi** e delle **responsabilità** gravanti sui soggetti che svolgono attività di rappresentanza di interessi presso i decisori pubblici, ma anche delle **facoltà** loro riconosciute;
- Previsione di forme di **analitica relazione** - imposte anche ai decisori pubblici - delle **attività di rappresentazione di interessi** svolte;
- Elaborazione di un **codice di condotta dei lobbisti**;
- Introduzione di un **regime di incompatibilità** per arginare il fenomeno del cd. *pantouflage*: restrizioni allo svolgimento dell'attività di *lobbying* da parte dei pubblici ufficiali per il periodo immediatamente successivo alla cessazione dell'incarico, con particolare riferimento a coloro che hanno ricoperto incarichi pubblici negli **uffici di staff**.

► Whistleblowing (pag. 72)

→ Alla **rottura della cortina di silenzio** che caratterizza l'accordo corruttivo sono funzionali forme di tutela e di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite.

- Introduzione (in analogia con regimi in vigore in altri Paesi) di un **sistema premiale che incentivi le segnalazione dell'illecito**, basato sulla corresponsione di una **somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti** per danno all'erario o danno all'immagine;
- Chiara **definizione dell'ambito delle informative protette e delle persone tutelate**;
- Elaborazione di **procedure per facilitare la segnalazione di atti sospetti di corruzione**, incoraggiando l'uso di protettivi canali di denuncia facilmente accessibili;
- **Meccanismi di protezione efficaci**, ad esempio con l'individuazione di un organismo specifico che abbia la responsabilità ed il potere di ricevere ed esaminare le denunce di ritorsione e/o di indagini improprie.

► Formazione e promozione della cultura della legalità

(pag. 79)

- Promozione della cultura della legalità **nei confronti del personale pubblico** (soprattutto tra chi opera nei settori più esposti al rischio corruzione), nella fase della selezione ma anche dell'aggiornamento e della specializzazione, anche mirata sui singoli settori dell'azione amministrativa (appalti, edilizia, utilizzazione dei fondi pubblici), da parte delle **istituzioni pubbliche di formazione dei dipendenti**;
- Promozione della cultura della legalità **nei confronti della società**, favorendo percorsi formativi mirati nelle scuole e nelle università, anche **su indirizzo dei Ministri dell'istruzione e dell'università e della pubblica amministrazione e con il coinvolgimento di istituzioni della società civile**.

► Codici di autoregolamentazione delle imprese

(pag. 80)

- **Valorizzazione degli strumenti di autoregolamentazione** di cui le associazioni imprenditoriali hanno dimostrato di sapersi dotare nel contrastare il fenomeno mafioso;
- **Estensione**, a chi non denuncia episodi concussivi o a chi paga la tangente, delle misure espulsive e sospensive che Confindustria ha già meritoriamente adottato nei confronti di chi non denuncia di aver subito un'estorsione o altro delitto che, direttamente o indirettamente, abbiano limitato l'attività economica a vantaggio di imprese o persone riconducibili ad organizzazioni criminali.

I SINGOLI SETTORI

SANITA'

(pag. 89)

- ▶ È tra i settori maggiormente esposti al rischio di corruzione per **ragioni di ordine finanziario**:
 - **ingente spesa pubblica**, accresciuta negli ultimi due decenni, con l'aumento significativo della spesa regionale rispetto a quella dello Stato e degli enti locali;
 - grandi quantità di denaro sono gestite con l'assunzione di **decisioni amministrative**, che si rinnovano frequentemente, perciò **esposte ai tentativi di condizionamento illecito**, che possono assumere **varie forme**: spese inutili, contratti conclusi senza gara, gare svolte in modo illegale, assunzioni e inquadramenti illegittimi, falsità e irregolarità nella prescrizione di farmaci e simili, inadempimenti e irregolarità nell'esecuzione dei lavori e nella fornitura di beni.

Criticità del settore e proposte della Commissione

CRITERI DI NOMINA DEI DIRETTORI GENERALI

(pag. 91)

- ❑ **Ampia discrezionalità dell'autorità politica** titolare del potere di nomina del direttore generale e dunque **sostanziale insindacabilità della scelta**, che può ben essere operata sulla base di criteri di fedeltà politica, a scapito della competenza.

Nel dettaglio:

- **requisiti non selettivi**, né in termini di laurea richiesta né in termini di esperienza amministrativa;
- **generica prescrizione di un corso di formazione**, che però può essere svolto anche successivamente alla nomina;
- pubblicità dell'avviso, ma **esclusa la necessità di una valutazione comparativa** tra i candidati.

→ **Sostanziale insindacabilità della scelta**, che può ben essere operata sulla base di criteri di fedeltà politica, a scapito della competenza.

La Commissione propone:

- Maggiore rigore nella **individuazione dei requisiti**, relativamente agli **studi** che consentono l'accesso e all'**esperienza professionale**, che deve essere acquisita **prima della nomina** e presso **strutture sanitarie di dimensioni adeguate**;
 - Nomina del direttore generale all'esito di **valutazione comparativa**, per individuare il migliore amministratore, ancorché in considerazione della sua capacità di realizzare l'indirizzo politico regionale;
 - Adeguata **motivazione della nomina**, garantendo trasparenza e sindacabilità della valutazione comparativa;
 - Elaborazione di un **albo o elenco** (tenuto dal Ministero della Salute, da altra autorità nazionale – come l'Agenas – o dalla regione), che restringerebbe la scelta delle autorità regionali tra soggetti i cui requisiti siano stati preventivamente accertati.
- Nella direzione tracciata si è posto anche il **Governo** con il **recente d.l. "Balduzzi"**: le nomine dei direttori generali delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Regionale vengono sottoposte a una nuova disciplina che privilegia il merito e tende a riequilibrare il rapporto tra indirizzo politico e gestione delle aziende sanitarie.

POTERI E STATO GIURIDICO DEI DIRETTORI GENERALI

(pag. 95)

- ❑ **Ampia discrezionalità del direttore generale** nella nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario e dunque **sostanziale insindacabilità della scelta**, che può ben essere operata sulla base di criteri di fedeltà politica, a scapito della competenza.

La Commissione propone:

- Per la **nomina del direttore amministrativo e del direttore sanitario**:
 - ✓ **restringere la scelta** al personale direttivo e medico già in servizio presso l'azienda;
 - ✓ prevedere una **procedura pubblica**, con la presentazione di candidature e un onere di **motivazione della scelta**, sulla base di una **valutazione comparativa**;
- Intervenire sulla **durata del mandato del direttore generale**;
- Attribuire un **potere di proposta al direttore amministrativo e al direttore sanitario** per limitare i poteri del direttore generale;
- **Rafforzare** il ruolo di organi collegiali come il **consiglio sanitario** e il **collegio di direzione**, specificandone i casi in cui essi devono essere consultati e gli effetti dei loro pareri.

CARICHE DI VERTICE E REGOLE DI COMPORTAMENTO

(pag. 97)

- ❑ Il cd. *pantouflage* per la fase successiva al rapporto con l'azienda;
- **Mancanza di regole di comportamento specifiche** e ordinate per le diverse categorie di personale:
 - ✓ per i **medici**: il rapporto tra l'attività ospedaliera e quella professionale e il rapporto con i fornitori di farmaci;
 - ✓ per gli **infermieri**: l'uso delle risorse dell'amministrazione e il rapporto con i pazienti);
 - ✓ per il **personale amministrativo**: i concorsi e gli acquisti.

La Commissione propone:

- **Evitare, per uno o più anni dalla fine del rapporto con l'amministrazione sanitaria**, l'assunzione di incarichi e lo svolgimento di collaborazione con le imprese che hanno rapporti commerciali con l'azienda e con soggetti, come le associazioni di imprese farmaceutiche o di medici, che abbiano avuto un interesse rilevante nell'attività svolta dal funzionario;
- Adottare **specifici codici di comportamento**, relativi a singole categorie di operatori, alla cui elaborazione provvedano il Ministero, le regioni e le singole aziende.

PAGAMENTI DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI SANITARIE

(pag. 102)

- ❑ La difficoltà di pagare tempestivamente i fornitori, come strutture convenzionate e farmacie, dovrebbe indurre le aziende sanitarie a fissare dei criteri o, comunque, a fare delle scelte in ordine a quali debiti adempiere prima.
- le **priorità** sono **spesso discutibili** e i **criteri di scelta** possono essere **distorti o mancare**, aprendo la strada all'**arbitrio degli amministratori**, su cui si innesta facilmente la **corruzione**.
- criticità evidenziata dalla diffusione del **ricorso al factoring**, con l'attribuzione di un ruolo determinante di interlocuzione con la p.a. ad entità esterne alle parti del rapporto contrattuale: entità particolarmente forti dal punto di vista finanziario possono creare **rapporti preferenziali con singoli funzionari o dipendenti** deputati all'erogazione delle risorse, riuscendo a farsi pagare in tempi più brevi.

La Commissione propone:

- Elaborazione di **regole chiare, fissate dalla legge o lasciate all'autonomia delle singole aziende**, che diano un **ordine ai pagamenti**, contemperando le diverse esigenze (per **esempio**, il pagamento in proporzione, in base alla dimensione del debito e al tempo trascorso, l'eventuale tutela dell'occupazione, le possibili eccezioni);
- Fissazione **in via generale e trasparente applicazione** di dette regole, con piena **pubblicità dei pagamenti effettuati**.

APPALTI PUBBLICI

(pag. 107)

- ▶ Nel **2011** il mercato degli appalti pubblici ha comportato una spesa di 106 miliardi di euro (iva esclusa), pari a circa l'8,1% del PIL: il 31% per lavori, il 41% per servizi, il 28% per forniture:
 - 1.236.000 gli appalti fino a 40.000 euro per un importo di circa 5,3 miliardi
 - 128.000 le procedure perfezionate tra 40.000 e 150.000 euro per un importo pari a circa 8,3 miliardi di euro
 - 60.000 le procedure completate per la fascia di importo superiore a 150.000 euro, per un impegno di spesa pari a 92 miliardi di euro.
- La dimensione economica del settore spiega la **“capacità attrattiva”** esercitata rispetto alle pratiche corruttive

Criticità del settore e proposte della Commissione

PROBLEMI STRUTTURALI

(pag. 114)

- Polverizzazione delle **stazioni appaltanti: più di 30.000**, spesso di minime dimensioni, con **più 60.000 centri di costo**.
→ **scarsa capacità tecnica** delle stazioni appaltanti, spesso inadeguate per un efficace controllo sull'intera gestione della gara.
- “Debolezza” delle stazioni appaltanti, molto spesso **incapaci di provvedere ad una adeguata attività di progettazione**.
→ spazio ad un eccessivo ricorso a **varianti**, in concreto non necessarie, talvolta basate su accordi illeciti, con conseguente lievitazione dei costi e allungamento dei tempi di realizzazione dell'appalto.

La Commissione propone: (pag. 136)

- costituzione di **centrali uniche di committenza** per ambito territoriale;
- creazione di una **black list** delle stazioni appaltanti che non si adeguano a **criteri reputazionali** e relativa **esclusione dal finanziamento pubblico**;
- creazione di uno **sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti** e relativo sistema di “**qualificazione**”, valutandone la capacità di provvedere allo svolgimento dell'intera procedura di gara.
→ La **centralizzazione delle procedure di affidamento** è stata di recente valorizzata dal legislatore con il varo della cd. **spending review**, cfr. art. 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

PROCEDURA DI GARA

► **Elaborazione del bando di gara** (pag. 124)

- Redazione di cd. **bandi-fotografia** ovvero di bandi modellati su caratteristiche specifiche di un determinato concorrente che può ben **celare patto corruttivo tra l'amministrazione appaltante e l'imprenditore** interessato all'esecuzione della commessa pubblica.

La Commissione propone: (pag. 142)

- perfezionamento del sistema di **predisposizione dei cd. bandi-tipo** per la standardizzazione dei bandi di gara.

► ► **Valutazione dei requisiti di partecipazione** (pag. 124)

- Per i **lavori**, sistema di qualificazione è unico e generalizzato, basato sul necessario possesso della certificazione rilasciata da società organismi di attestazione (**SOA**).
- conflitto tra interesse privato ed interesse pubblico per la mancanza di stringenti vincoli alla composizione azionaria: i soci di una società operante nel settore dei lavori pubblici potrebbero essere al contempo soci di una SOA;
- accordo illecito tra il concorrente in gara e la SOA perché attesti falsamente il possesso dei requisiti necessari all'affidamento della commessa pubblica, con la conseguente alterazione del libero mercato. La natura privatistica delle diverse società di attestazione, in concorrenza tra loro, e dunque l'esigenza di maturare profitti può favorire la stipulazione del patto corruttivo.

- Per **servizi e forniture**, le singole stazioni appaltanti, per ciascuna gara, verificano i requisiti dei concorrenti.
→ comportamenti scorretti tenuti dalle stazioni appaltanti nella fase di verifica dei requisiti richiesti.

La Commissione propone: (pag. 145)

- per i **lavori**, azionariato esclusivamente pubblico **delle SOA** o **soggetti privati altamente qualificati**;
- per i **servizi** e le **forniture**, un **sistema di qualificazione pubblicistico e nazionale unico**, predisposto a monte e non per singola gara;
- **potenziamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici**, istituita presso l'AVCP;
- **compilazione** di una lista di “imprese modello”, cd. *white list*.

► ► ► **Fase dell'aggiudicazione** (pag. 130)

- reintroduzione del criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**;
- valutazione dell'**anomalia dell'offerta**.
→ ampia sfera di discrezionalità, sorretta da una non sempre adeguata preparazione tecnica delle stazioni appaltanti, che espone la fase dell'aggiudicazione ad un alto rischio di scorrettezza amministrativa.
- criterio del **massimo ribasso**
→ espone le imprese alla piccola corruzione per recuperare il ribasso d'asta.

La Commissione propone: (pag. 148)

- **riduzione dei sistemi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa** a un numero limitato;
- **regolamentazione del criterio del massimo ribasso** come sistema di aggiudicazione.

►►►► Fase di esecuzione e collaudo (pag. 132)

- ampia discrezionalità di cui gode l'aggiudicatario nella stipulazione di subcontratti: un appaltatore, qualificato e in regola con la disciplina antimafia, potrebbe **permettere a soggetti terzi, non altrettanto qualificati**, di essere gli esecutori materiali, in tutto o in parte, di opere finanziate con l'impiego di risorse pubbliche.

La Commissione propone: (pag. 150)

- **limiti al ricorso alle varianti**, con nuovi meccanismi di autorizzazione/parere preventivo, affidati ad organi esperti terzi (Autorità, Corte dei Conti);
- **esclusione del subappalto** in favore delle imprese partecipanti alla gara ma non aggiudicatarie.

RUOLO DELL'AVCP

(pag. 150)

- **potenziamento del precontenzioso**, con l'obbligo per la stazione appaltante di avviare il riesame di decisioni ritenute illegittime o irregolari dall'AVCP;
- **legittimazione "speciale" dell'AVCP** ad impugnare le decisioni con cui le stazioni appaltanti non si adeguano alle indicazioni fornite;
- **rafforzamento dei poteri sanzionatori dell'AVCP** in presenza di atti delle stazioni appaltanti violativi della normativa nazionale e comunitaria;
- **pubblicazione**, per esteso, delle **decisioni relative a riserve, accordi bonari ed arbitrati** su un'apposita sezione del sito dell'AVCP.

GOVERNO DEL TERRITORIO

(pag. 153)

Criticità del settore e proposte della Commissione

RAPPORTO TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE

(pag. 154)

- ❑ **Scelte urbanistiche**, assunte con atti amministrativi generali, di **competenza degli organi di indirizzo politico** (giunta e consiglio), direttamente esposti. I funzionari operano in funzione di supporto alla decisione, per attendere poi alla relativa attuazione.
- **molti episodi di corruzione** riguardano appartenenti agli **organi di indirizzo**, riferibili alle decisioni di piano e alle decisioni sugli interventi attuativi.
- percezione che **anche le decisioni attuative a valle del piano**, che non comportano variante, siano **sempre assunte, di fatto, dagli organi politici**.

La Commissione propone: (pag. 158)

- **Rafforzamento della distinzione** tra competenze degli organi politici e competenze degli organi amministrativi.
- **Rafforzamento della capacità delle diverse amministrazioni** nell'esercizio delle funzioni: ◦ sul versante dell'**adeguatezza del livello comunale**, per le scelte di piano (spesso complesse) e per le scelte a valle del piano (pianificazione attuativa e negoziazione con i privati, permessi di costruire, controllo sulle costruzioni); e sul versante della **capacità di gestione degli interventi**.

Nel dettaglio:

- ▶ **adeguata qualificazione professionale**, da parte delle amministrazioni, **del personale** assegnato allo svolgimento delle funzioni relative al governo del territorio (responsabile del procedimento, dirigente amministrativo competente all'adozione degli atti o alla proposta degli atti agli organi di indirizzo politico);
- ▶ **assistenza da parte di altre amministrazioni** qualora **quelle competenti non siano in grado di assicurare la necessaria qualificazione professionale**, in ragione delle dimensioni territoriali e per mancanza di risorse (ad esempio le Province in funzione di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni);
- ▶ forme di **rotazione degli incarichi**;
- ▶ **specifici controlli interni**, particolarmente penetranti in termini di revisione amministrativo-contabile e di legalità.

**VARIANTI, ACCORDI CON RICONOSCIMENTO DI
PREMIALITA' EDIFICATORIE E OPACITA' AMMINISTRATIVE.
"LA PROCEDURA DI DIBATTITO PUBBLICO"**

(pag. 155)

Ridimensionamento della capacità propria delle amministrazioni comunali di realizzare l'interesse pubblico e, dunque, maggiore ricorso al concorso dei privati. Il rapporto diviene sempre più **negoziale**:

- **scambio** tra conseguimento di rendite finanziarie derivanti dall'utilizzazione del territorio e realizzazione (a carico dei privati) delle opere pubbliche;
- **negoziante** con i privati degli **interventi attuativi del PRG** (talvolta in deroga allo stesso piano) in ragione della impossibilità di espropri generalizzati delle aree di espansione.

→ **rischi di corruzione** connessi alla diffusione delle **tecniche c.d. premiali**, derivanti dalla possibilità che sia riconosciuto, in diritti edificatori, un valore economico sproporzionato rispetto all'effettivo impegno finanziario chiesto al privato, in ragione del contributo prestato al raggiungimento di interessi pubblici, con interventi di riqualificazione urbana, diretti a realizzare attrezzature e servizi in aggiunta a quanto necessario per soddisfare gli standard o migliorare la qualità ambientale.

La Commissione propone: (pag. 161)

- Introduzione di una **procedura speciale di “dibattito pubblico”**, in **deroga all’art. 13 della legge n. 241/1990**, che esclude le generali forme di partecipazione previste dalla legge sul procedimento amministrativo.

Nel dettaglio:

- ▶ **convocazione**, prima dell'adozione dell'atto (di variante al piano urbanistico o di approvazione di strumenti attuativi, ivi comprese le determinazioni a contrattare che precedono la conclusione di accordi urbanistici), di un apposito **dibattito pubblico**, aperto alla partecipazione, non dei soli interessati, ma dei **cittadini, singoli o associati**, retto da un responsabile del procedimento e destinato a concludersi in tempi certi;

La procedura va **applicata**:

- ai **provvedimenti di approvazione dei progetti di trasformazione urbanistica** d’iniziativa privata o pubblica **in variante** allo strumento urbanistico generale comunque denominato vigente;
 - alle **proposte dei progetti di trasformazione urbanistica** d’iniziativa privata o pubblica **in attuazione** dello strumento urbanistico generale vigente che comportino **“premierità” edificatorie**.
-
- ▶ **speciali obblighi di pubblicazione** relativi a tutti gli atti (non riservati) di ogni vicenda urbanistica per la quale si apra la procedura del dibattito pubblico.
 - ▶ Procedimento finalizzato all’applicazione delle **tecniche cd. premiali**:
 - ▶ **maggiore trasparenza**;
 - ▶ obbligo di porre in essere atti di **puntuale e sindacabile stima del valore economico** dei **diritti edificatori** riconosciuti al privato e dell’**impegno finanziario** dallo stesso sostenuto in favore dell’amministrazione.

PIANI REGOLATORI GENERALI, ACCORDI URBANISTICI E REVOCA DEI PIANI

(pag. 159)

- ❑ Frequente ricorso alla prassi di **revoca dei piani regolatori**, in contrasto con le esigenze di una certa stabilità delle relative previsioni;
- ❑ Sviluppo di **procedure negoziali** relative ad accordi in variante del piano o solo attuativi del medesimo.

→ **rischio di corruzione** quando una **previsione di piano** viene **modificata** in modo molto rilevante **per consentire aumenti delle volumetrie** inizialmente previste:

- in molti casi la necessità della variante è presentata come uno dei contenuti dell'accordo;
- in altri casi la necessità della variante può essere presentata come di interesse generale, mentre nella sostanza è frutto di un accordo non dichiarato (occulto).

La Commissione propone: (pag. 160)

● **Limiti alla revocabilità:**

- ▶ **degli strumenti urbanistici** (piani e varianti generali), in deroga all'art. 21-*quinquies* della legge n. 241/90, **nella fase** intercorrente **tra l'adozione e la definitiva approvazione;**
- ▶ **dei piani vigenti** o delle **varianti generali appena approvate** per un periodo non inferiore ai due anni dalla loro entrata in vigore.

→ **Revoca consentita** solo quando essa è volta al superamento dei vincoli urbanistici decaduti ovvero ad assicurare una maggiore dotazione di standard e servizi pubblici nel territorio comunale.

CONTROLLI

(pag. 171)

Criticità del settore e proposte della Commissione

- ❑ L'evoluzione del sistema dei controlli, segnata dalle **diverse riforme** che si sono susseguite dagli anni novanta sino a tempi recenti, **non ha assegnato centralità al tema della corruzione** e, segnatamente, a quello delle **misure di prevenzione** dei fenomeni corruttivi;
- ❑ **Difficoltà applicative** per le disposizioni contenute nel **d.lgs. n. 150/2009** che, occupandosi dei rapporti dei dipendenti pubblici, hanno investito anche il sistema dei controlli;
- ❑ **Scarso rilievo** ascrivito alla **verifica** e alla **valutazione dei comportamenti individuali** sotto il profilo del rispetto delle regole contenute nei **codici di comportamento**.

* * *

Controlli interni (pag. 177)

- ▶ Ritenuta **inidoneità del controllo di legittimità** a prevenire i fenomeni corruttivi; **favore per il controllo di gestione**, finalizzato a valutare il rapporto costi-benefici dell'azione amministrativa.
- l'**intervenuto ridimensionamento** del controllo di legittimità non ha inciso positivamente sulla valutazione dei parametri nell'indice della corruzione.

Controlli esterni (pag. 180)

- ▶ **Controllo preventivo di legittimità: strutturalmente inidoneo** a produrre effetti nel campo della prevenzione della corruzione.
- la **verifica del rispetto della legge**, svolta **ex ante** (prima che al provvedimento sia data esecuzione), **non consente l'accertamento** di fatti corruttivi, basati sulla parziale o totale mancata esecuzione dell'atto.

- ▶ **Controllo sulla gestione: astrattamente idoneo** alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, per la consapevolezza degli amministratori e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni che la Corte dei conti può svolgere, *ex post*, controlli puntuali sulla gestione. Tuttavia, l'**effetto deterrente** è indebolito da **diversi fattori**:
 - ✓ **conoscibilità delle aree di indagine** in ragione dell'obbligo della Corte dei conti di rendere noto il programma di controllo;
 - ✓ **carattere “collaborativo”** assunto da detto controllo.

Controlli negli enti locali (pag. 185)

- ▶ **Riforma della figura del Segretario comunale**:
 - ✓ **scelto dal Sindaco** con rapporto fiduciario, funzione giuridico-amministrativa di **consulenza** e, solo su richiesta del Sindaco, esprime un parere di legittimità sugli atti deliberativi;
 - ✓ **passaggio dal modello del funzionario** dotato prevalentemente di **attribuzioni di garanzia di legittimità** dell'azione amministrativa dell'ente locale a quella del **massimo funzionario** dell'ente locale titolare anche di **competenze “manageriali”**.

→ principale **aspetto critico**: sottoposizione dei Segretari comunali al meccanismo dello *spoils system*:

- il Sindaco **non ha l'obbligo di motivare** la mancata conferma del Segretario che “**subisce**” la decisione;
- il Sindaco potrebbe decidere di **non confermare l'incarico** anche in quei **casi in cui il Segretario comunale abbia svolto con scrupolo il proprio ruolo**, rilevando le illegittimità degli atti amministrativi adottati dall'organo che ha il potere di confermarne la nomina.

La Commissione propone: (pp. 178 – 181 - 187)

- **Maggiore collegamento** tra il **controllo interno** e quello **esterno**, previa individuazione di un responsabile del procedimento da destinare al compito di controllore interno: il controllore esterno (Corte dei Conti o Servizio ispettivo della finanza pubblica) può restringere il campo della sua attività alle irregolarità già registrate e rilevate dal controllore interno.
- Per i **controlli esterni**, mutuando esperienze straniere (come quella brasiliana), l'adozione delle “**ispezioni randomizzate**”, caratterizzate da:
 - casualità;
 - effetto sorpresa;
 - svolgimento *sur place* (in particolar modo nei casi in cui occorre verificare l'effettiva realizzazione di un'opera ovvero la corrispondenza dei lavori effettuati con il programma oggetto degli affidamenti).

Nel dettaglio:

- ▶ istituzione di una **sezione centrale specializzata** (Sezione per i controlli anticorruzione): **raccordo** funzionale con le **Sezioni regionali di controllo** e **adozione di linee guida** per le relative modalità di esecuzione.
- ▶ **obbligo della segnalazione** alla Procura della Repubblica e alla Procura regionale della Corte dei conti **da parte dei magistrati contabili** che, all'esito dei controlli, abbiano accertato fatti ascrivibili ad ipotesi di reato o di condotte che hanno cagionato danni all'erario.
- ▶ Rivisitazione del **rapporto tra sindaco e Segretario comunale**:
- ▶ **obbligo di motivazione** da parte dell'organo politico che decide di non confermare il segretario comunale;
- ▶ **durata diversa**, magari maggiore, dell'incarico del Segretario comunale rispetto a quella del Sindaco che deve confermarlo.

Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione

Coordinatore :

Roberto Garofoli, magistrato del Consiglio di Stato

Membri:

Raffaele Cantone, magistrato della Corte di Cassazione,

Ermanno Granelli, magistrato della Corte dei Conti,

Bernardo Giorgio Mattarella e Francesco Merloni,

professori ordinari di diritto amministrativo,

Giorgio Spangher, professore ordinario di procedura penale