

12/01/2016

Anticorruzione, così l'applicazione del Piano negli atenei

di Alberto Domenicali e Vincenzo Tedesco

Il rapporto dell'Autorità nazionale anticorruzione, che analizza lo stato di attuazione e la qualità dei piani di prevenzione della corruzione 2013-2015 delle pubbliche amministrazioni, recentemente pubblicato, restituisce un'immagine completa e differenziata del modo in cui le disposizioni della legge 190/2012 (legge Severino) siano state attuate a 3 anni di distanza, all'interno dei diversi comparti pubblici. Si tratta di un'analisi condotta attraverso l'esame di un campione di 1.911 amministrazioni pubbliche che comprende amministrazioni dello Stato ed enti nazionali, autonomie territoriali, enti del servizio sanitario, autonomie funzionali (incluse le università pubbliche). L'analisi ha riguardato la presenza del Piano anticorruzione, il grado di aggiornamento e il livello qualitativo rispetto ad un'adeguata analisi del contesto, la mappatura dei processi afferenti le aree obbligatorie e quelle ulteriori, il risk assessment, la presenza di misure di prevenzione rispetto alle risultanze dell'analisi del rischio, il coinvolgimento degli stakeholders interni ed esterni, il monitoraggio dell'efficacia dell'attuazione del piano, la programmazione di misure di prevenzione obbligatorie ed ulteriori, l'integrazione con il programma della trasparenza e con il piano della performance. I risultati appaiono di particolare interesse e risultano ben evidenziati nel rapporto.

I principali risultati dell'analisi

Essi mostrano la generale presenza di almeno un'edizione del piano anticorruzione nel campione esaminato (96,3%) e di un aggiornamento allo stesso nella maggioranza dei casi. Meno adeguata invece appare l'analisi del contesto esterno, sostanzialmente carente nella quasi totalità dei casi, elemento di necessaria attenzione per le diverse Pa che si accingono all'approvazione del nuovo Piano 2016-2018. Abbastanza carenti risultano anche la mappatura dei processi afferenti le aree di rischio obbligatorie – in generale si tratta di appalti, selezione risorse umane, atti di concessione sovvenzioni e sussidi, autorizzazioni e concessioni – e quelle ulteriori, al pari dell'analisi e valutazione del rischio nonché delle misure di prevenzione ad essa collegate. Anche sul fronte del coinvolgimento degli attori esterni ed interni non emergono particolari risultati positivi mentre l'analisi dell'efficacia delle misure del Piano è generalmente carente per tutto il campione esaminato. Risulta infine una scarsa integrazione con il Piano della performance e un ridotto coordinamento con il Programma della trasparenza. Su questo aspetto quasi tutte le amministrazioni devono impegnarsi anche per una migliore comprensione complessiva delle dinamiche interessate.

Le tendenze riscontrate

Uno dei pregi dell'analisi è certamente quello di aver mostrato attraverso l'indagine a campione eseguita che vi sono tendenze differenti a seconda dei diversi comparti esaminati e di alcune

altre variabili caratterizzanti. Le amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, ecc...), le amministrazioni di ridotte dimensioni e quelle collocate al Sud d'Italia mostrano in generale una maggior difficoltà nel rispetto dei fattori presi in considerazione dall'indagine. Si evidenzia inoltre una tendenza al miglioramento qualitativo dei Piani nelle edizioni più recenti ad indicare una crescita nella capacità di adeguamento alle disposizioni della legge 190. Il difetto principale viene invece riscontrato nella carenza di elementi di governance rispetto alle misure di prevenzione della corruzione all'interno delle singole amministrazioni e alla scarsa differenziazione degli indirizzi in base alle diverse specificità delle varie amministrazioni: in poche parole le amministrazioni di più ridotte dimensioni faticano maggiormente a trovare al proprio interno le risorse specializzate per l'applicazione delle disposizioni anticorruzione e le disposizioni stesse risultano tener troppo poco conto delle diverse realtà su cui impattano. L'analisi condotta, se adeguatamente presa in considerazione dalle singole Pa, potrà certamente contribuire a migliorare i risultati futuri specie se sarà possibile creare sinergie tra le diverse amministrazioni che insistono sul medesimo territorio o nel medesimo comparto. Ancora una volta non possiamo non evidenziare che si tratta di un'analisi epidermica che si basa sulla tecnica del "paper compliance" dell'adempimento e non va mai a cercare di comprendere se il complesso delle norme sia in linea con la diversa tipologia delle amministrazioni.

L'analisi specifica delle Università

Il campione include ben 66 Università pubbliche, pertanto risulta particolarmente significativo per questo settore. Inoltre, tutte risultano aver realizzato e pubblicato almeno un'edizione del Piano anticorruzione. Le altre variabili esaminate mostrano in generale carenza nell'analisi del contesto esterno e adeguatezza rispetto a quello interno, adeguata analisi dei processi di lavoro sia con riferimento a quelli relativi alle aree obbligatorie sia quelli relativi alle aree ulteriori. Più carente invece risulta l'analisi del rischio nella fase di rilevazione e in quella di valutazione e trattamento. In questo caso grande spinta dovrà essere impartita ad esempio anche attraverso l'attività di formazione specifica del personale. Il coinvolgimento degli attori interni appare soddisfacente mentre risulta scarso per quelli esterni come risulta generalmente assente un sistema di monitoraggio effettivo del Piano. La programmazione delle misure di prevenzione risulta mediamente carente ad eccezione di ciò che riguarda la formazione che appare a livello adeguato. Ma ci domandiamo se non si fa formazione come si interviene sulle misure di prevenzione? La presenza di misure ulteriori di programmazione rispetto a quelle obbligatorie risulta diversamente attuata all'interno del campione di Università considerato, a seconda della presenza o meno di misure quali regolamenti specifici sul conferimento incarichi, verifiche della presenza del personale in servizio, best practice sui corretti comportamenti da tenere, ecc... Per quanto riguarda il coordinamento con gli altri strumenti di programmazione, risulta soddisfacente l'integrazione con le misure di trasparenza e meno coordinato quello con le misure di programmazione delle performance pur in presenza di alcune eccezioni positive. Non possiamo non evidenziare in questo caso la confusione creata dall'accavallarsi di diverse norme in materia e soprattutto dal trasferimento delle competenze della valutazione dell'organizzazione degli Atenei nell'Anvur. In tale contesto, i risultati che emergono sul settore universitario sono mediamente più elevati di quelli riscontrati dagli altri settori della Pa, grazie anche all'attività di coordinamento svolta in questo ambito dal Codau attraverso uno specifico gruppo di lavoro che ha coinvolto molti Atenei con il compito di chiarire e approfondire l'argomento oltre ad offrire strumenti di confronto validi per tutti gli Atenei. Si ricorda inoltre che dal 2016 le Università pubbliche dovranno realizzare il primo Piano integrato tra performance, anticorruzione e trasparenza, secondo le Linee guida fornite dalla propria Agenzia nazionale di valutazione, di conseguenza sarà interessante verificare a posteriori se tale innovazione contribuirà a ridurre le carenze evidenziate nel rapporto dell'Anac.

