



Oggetto: Audizione informale disegno di legge 2156.

Il **ddl 2156**, noto come ddl anticorruzione, interviene sugli aspetti relativi alla vita amministrativa degli enti locali partendo dalla trasparenza dell'attività amministrativa che viene fatta rientrare (v. art. 2) tra i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili" (i cc.dd. LEP).

In base a questa consolidata metodologia, la materia della trasparenza amministrativa - come ormai tante altre - viene sottratta dal novero delle materie residuali ove la potestà legislativa è di competenza delle regioni e viene ricondotta nel gruppo di materie per le quali la potestà legislativa spetta in via esclusiva allo Stato. E' questo il metodo utilizzato dal ddl 2156 per fare in modo che sia lo Stato a dover normare tale ambito di competenza e poter intervenire sulla vita amministrativa degli enti locali.

Partendo da questo assioma, l'art. 2 del ddl 2156 individua i procedimenti che consentono alle amministrazioni pubbliche di assicurare i citati LEP. La lett. b) del comma 2 dell'art. 2 menziona i procedimenti di "scelta del contraente" e le "modalità di selezione prescelta" per l'affidamento di lavori, forniture e servizi di cui al **codice dei contratti** (D. Lgs. 163/2006). La dicitura è generica ma potrebbe essere facilmente elusa dai regolamenti di cui all'art. 125 del codice dei contratti quando vengono concesse alcune facoltà

alle stazioni appaltanti per i lavori, i servizi e le forniture “in economia” che, sono il sistema più diffuso per la pratica clientelare e corruttiva (si pensi al famigerato cottimo fiduciario). Sarebbe utile inserire alla lettera b) un “ivi compresi lavori, forniture e servizi in economia”.

L’art. 3 del ddl 2156 istituisce la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) che sostituirà l’evidentemente inutile Osservatorio. In realtà la modifica non sembra essere particolarmente utile ai fini della lotta alla corruzione in quanto i dati che confluiranno non sono significativi per gli organi di polizia giudiziaria; infatti, la lettera d) del comma 4 dell’art. 7 del codice dei contratti riporta solo il programma triennale dei LL.PP. e l’elenco dei contratti pubblici affidati mentre il comma 8 si riferisce ai contratti di importo superiore a 150.000 euro.

Gli importi, con grande fantasia e capacità, sono spesso artificiosamente e sapientemente frazionati e quindi non andranno mai in Banca Dati. Inoltre, il solo elenco dei contratti affidati non dice nulla se non accompagnato da altre notizie importanti (ditta aggiudicataria, importo e durata del contratto e, direi, anche tutti gli estremi del responsabile del procedimento di cui all’art. 10 del codice dei contratti che potrebbe servire a far figurare nella BDNCP i nominativi dei potenziali corruttibili, soprattutto se figurano più volte).

Un’integrazione in questi termini potrebbe essere utile alle forze dell’ordine che avrebbero tutti i dati di partenza già a disposizione (potenziale corruttore e potenziale corrotto).

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Via Cavour, 256 - 00184 R o m a  
Tel. 06 4620051 - Fax 06 47823150  
sap-nazionale.org  
tanzi@sap-nazionale.org

Alla stessa stregua, una riflessione meriterebbero i rinnovi, le proroghe ed i prolungamenti dei contratti d'appalto variamente denominati e motivati che sfuggono a qualunque banca dati.

L'art. 7 del ddl 2156 interviene sul TUEL, modificano o inserendo alcuni nuovi articoli; in particolare:

⇒ Il primo intervento correttivo riguarda l'art. 49 del TUEL che finalmente modifica una vecchia dicitura che aveva di fatto neutralizzato l'operato del responsabile di ragioneria (solitamente accorto censore negli enti locali "normali"), limitando il suo intervento ai soli atti che comportavano impegno di spesa o accertamento di entrata (che ormai non sono più adottati espressamente con deliberazione di Giunta o Consiglio). Anche se il nuovo testo dell'art. 49, introdotto dall'art. 7 del ddl 2156, introduce una formula alquanto sibillina (*"riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente"*), la novella sembra appropriata. Qualche precisazione o esplicitazione servirebbe, forse, per capire cosa si intende per *"riflessi"* perché immagino che alcuni direttori di ragioneria potranno diplomaticamente attestare, nei loro pareri sui provvedimenti della giunta e del Consiglio, che "allo stato, non appaiono esserci riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria-patrimoniale dell'ente".

Nulla, invece, è cambiato su ogni proposta di deliberazione che non sia "mero atto di indirizzo" per le quali non è richiesto alcun parere di regolarità tecnica e finanziaria.

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Via Cavour, 256 - 00184 R o m a  
Tel. 06 4620051 - Fax 06 47823150  
sap-nazionale.org  
tanzi@sap-nazionale.org

Però, spesso è facile trasformare le proposte in atti di indirizzo per evitare di esprimere scomodi pareri e poi adottare provvedimenti che appaiono “dovuti” in esecuzione dell’atto di indirizzo. Anche questa è una tecnica consolidata che faciliterebbe eventuali disegni criminosi. Il rimedio potrebbe essere obbligare gli organi di indirizzo ad allegare al “mero atto di indirizzo” una specie di separata–allegata “relazione istruttoria” da parte del responsabile di ragioneria/responsabile del servizio/segretario che si esprimano – stavolta sì - sui possibili *“riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell’ente”*.

⇒ Altro intervento significativo nel TUEL riguarda l’inserimento, sempre da parte dell’art. 7 del ddl 2156, dell’art. 147-bis sul controllo di regolarità amministrativa e contabile. Viene distinta la “fase preventiva” (comma 1) dalla “fase successiva” (comma2); mentre la prima è ben delineata, la seconda è assicurata sotto la direzione del segretario in base al rinvio a “modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente”, secondo “una selezione casuale”. Non mi sembra che, con questo nuovo articolo, si faccia molto per prevenire e reprimere la corruzione. Una possibile proposta potrebbe essere quella di istituzionalizzare, già nella legge, la “fase successiva” di controllo mediante l’istituzione, per esempio, di un apposito gruppo interno, formato da 3 o 5 membri (segretario, direttore di ragioneria, responsabile di un altro servizio, l’avvocato dell’ente, un

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Via Cavour, 256 - 00184 R o m a  
Tel. 06 4620051 - Fax 06 47823150  
sap-nazionale.org  
tanzi@sap-nazionale.org

revisore, un politico di opposizione o altri). Alla “selezione casuale”, poi, potrebbe essere preferibile un limite di importo (per esempio: tutti i provvedimenti di importo superiore a 5.000 euro o che presuppongono una futura spesa superiore a 5.000 euro o che comportano una minore entrata superiore a 5.000 euro, ecc.).

⇒ Altro intervento significativo nel TUEL riguarda l’inserimento, sempre da parte dell’art. 7 del ddl 2156, dell’art. 147-quater riguardante i controlli sulle società partecipate. Anche per questo articolo non appaiono risolte tutte le tematiche che affliggono gli enti in materia di lotta alla corruzione. Perché includere solo le società partecipate? Non è meglio includere tutti gli enti e le agenzie strumentali comunque denominate cui l’ente partecipa con l’erogazione di contributi o con la nomina degli organi di vertice o di controllo? La solita fantasia degli enti ha portato alla costituzione non sempre e solo di società partecipate ma anche di apparati paralleli clientelari, variamente denominati, cui l’ente partecipa, di fatto, con l’erogazione di contributi o con la nomina degli organi di vertice o di controllo. Una modifica in tal senso appare più logica.

⇒ Altro intervento nel TUEL riguarda l’inserimento, sempre da parte dell’art. 7 del ddl 2156, dell’art. 147-sexies che circoscrive l’ambito di applicazione ai soli comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti ed alle province. Capisco l’esclusione delle Regioni (per rispetto dell’autonomia loro riconosciuta che, di fatto, però,

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Via Cavour, 256 - 00184 R o m a  
Tel. 06 4620051 - Fax 06 47823150  
sap-nazionale.org  
tanzi@sap-nazionale.org

comporterà l'esclusione dal rispetto delle nuove norme anticorruzione), anche se è fortemente sbagliata perché tutte le Regioni hanno numerose società partecipate, enti ed agenzie strumentali con organismi pletorici di gestione e cospicui gettoni di presenza/indennità di carica. Capisco meno l'esclusione dei comuni con meno di 5.000 abitanti che, secondo i dati dell'ultimo censimento del 2001, sono 5.836 su 8.101 (cioè il 72% circa). Alla fine, gli organi di polizia giudiziaria potranno contare sui nuovi strumenti di repressione della corruzione solo per 2.265 comuni (cioè il 28%, poco più di un quarto dei comuni italiani) e su un centinaio di province. La maggior parte dei comuni e tutte le Regioni sembrano escluse!!

⇒ Altro intervento correttivo del TUEL riguarda la riscrittura dell'art. 151 che non sembra in linea con la portata innovativa dell'art. 49; al responsabile del servizio finanziario, infatti, sono trasmessi i soli "provvedimenti che comportano impegni di spesa" (comma 4) anziché tutti i provvedimenti che comportino "*riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*", come per le proposte di deliberazione di cui all'art. 49. Alcune determinazioni sono spesso "imposte" dagli organi politici; e non sempre con atti di indirizzo! Tuttavia, immaginiamo un atto di indirizzo che dispone di procedere alla gara per un servizio qualsiasi (es. raccolta rifiuti solidi urbani) e magari la gara va deserta e si procede, poi, a trattativa privata; immaginiamo la determinazione a contrarre

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Via Cavour, 256 - 00184 R o m a  
Tel. 06 4620051 - Fax 06 47823150  
sap-nazionale.org  
tanzi@sap-nazionale.org

che riserva a separato provvedimento l'approvazione del bando, del capitolato speciale d'appalto, dello schema di contratto, dell'impegno di spesa: chi controllerà mai questi atti? Il responsabile del servizio finanziario ne avrà cognizione solo al momento dell'impegno di spesa e la "selezione casuale" di cui al comma 2 dell'art. 147-bis magari non lo ricomprenderà. Mi sembra priva di reali contenuti questa parte del provvedimento.

Il comma 5 del nuovo art. 151, poi, riserva i nuovi interventi alle province ed ai soli comuni con più di 5.000 abitanti e cioè a poco più di 2300 enti su 8.200 circa. In questo comma, allora, perché, per esempio, non inserire almeno una controfirma del Segretario dell'ente sul "parere di congruità"? Almeno lo vedono in due l'atto e lo firma non solo chi lo ha ideato e/o predisposto/adottato.

⇒ Altro intervento correttivo del TUEL riguarda la riscrittura dell'art. 169 relativo al PEG. Anche qui vi è una distonia con l'impianto complessivo del ddl: nessun termine appare perentorio e l'applicazione diventa facoltativa per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti (cioè 7.437 comuni su 8.101). Se il PEG non c'è, l'organo politico resta il dominus di tutte le attività dell'ente, anche se il comma 3 del nuovo art. 169 si preoccupa di garantire la "delega ai responsabili dei servizi delle attività da svolgere, degli obiettivi da raggiungere e delle relative dotazioni necessarie". L'istituto della "delega" trasferisce non la titolarità del potere bensì l'esercizio di esso, il delegante può



**IL SEGRETARIO GENERALE**

Via Cavour, 256 - 00184 R o m a  
Tel. 06 4620051 - Fax 06 47823150  
sap-nazionale.org  
tanzi@sap-nazionale.org

impartire direttive (persino verbali!!), ha potere di sostituzione in caso di inerzia, ha potere di annullamento degli atti, può revocare la delega stessa. Un PEG maggiormente diffuso garantirebbe minori esclusive per gli organi politici degli enti più piccoli.

⇒ Per ultimo, sarebbe auspicabile ripensare alla funzione e al ruolo del Segretario Comunale.

Bisognerebbe, reintrodurre il controllo di legittimità obbligatorio, anche sulle determine, da parte del Segretario. Stabilire bandi unici, classi e sedi concorsuali, con graduatoria di merito a scorrimento e non lasciare al Sindaco la scelta. Oggi il Segretario è un dipendente del Sindaco e non può un controllore dipendere dal controllato.

Il Segretario Generale  
Dr. Nicola TANZI