

ANTICORRUZIONE : UNA SFIDA PER REIMPOSTARE IN CHIAVE ETICA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA.

di *Sonia Mecenate*

La recente Legge 190 del 2012 pone le basi per affrontare sistematicamente il tema dell'anticorruzione nel nostro Paese. L'Italia, nelle graduatorie internazionali¹, che comparano gli Stati in funzione del grado di diffusione del fenomeno della corruzione, è fortemente arretrata. L'argomento ha una portata transnazionale nella misura in cui gli scambi di beni e di servizi hanno assunto sempre più una dimensione globale. La corruzione è diventata emergenza internazionale per i danni economici diretti, indiretti e sistemici, che produce, minando la fiducia delle imprese nei confronti degli Stati e genera una riduzione degli investimenti a scapito della crescita economica. A livello nazionale la percezione della corruzione produce effetti altrettanto devastanti provocando la perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni e della politica.

Le iniziative per arginare il fenomeno a livello internazionale poste in essere nell'ultimo ventennio dal GRECO (*Gruppo di Stati contro la Corruzione*) nell'ambito del Consiglio d'Europa, hanno consentito di individuare principi guida, elaborare rapporti di valutazione tra Stati per poi fornire "Rapporti di Compliance" sui singoli Stati. A livello mondiale, la Convenzione delle Nazioni Unite, firmata a Merida contro la Corruzione nel 2003 è stata ratificata in Italia con la Legge 116 del 2009 mentre la Convenzione Civile sulla corruzione firmata a Strasburgo nel 1999 è stata recepita nell'ordinamento italiano nel giugno 2012.

La Legge anticorruzione, rappresenta la risposta strutturata alle richieste di adeguamento provenienti dal contesto mondiale ed europeo introducendo per la prima volta nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione attraverso un modello di azioni concatenate da porre in essere all'interno delle Pubbliche amministrazioni italiane.

Le strategie di prevenzione della corruzione vengono attuate a livello nazionale attraverso il *Piano Nazionale Anticorruzione* (PNA) e, a livello decentrato, tramite il *Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione* (PTPC). Con la recente approvazione del Piano Nazionale, elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, la *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche* (CIVIT) ha fissato al 31 gennaio 2014 la data ultima per l'approvazione dei piani triennali da parte delle singole amministrazioni. Successivamente, la Legge anticorruzione prevede che ciascuna Amministrazione nomini un Responsabile della prevenzione della corruzione e un

¹ www.transparency.it

Responsabile della trasparenza che non necessariamente devono coincidere in un unico soggetto.

L'impianto normativo è piuttosto complesso e articolato anche in considerazione del fatto che il Piano Triennale anticorruzione deve contenere al suo interno il Programma Triennale per la Trasparenza.

Un ulteriore elemento di novità introdotto dalla Legge 190 prevede l'emanazione di un nuovo Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici che è stato adottato con d.P.R. n. 62/2013 per conformare in chiave etica il comportamento del pubblico dipendente. Infatti, a differenza del passato, la natura di regolamento lo rende immediatamente applicabile e fonte di responsabilità disciplinare per un ambito di soggetti piuttosto esteso (anche collaboratori e consulenti della P.A. a diverso titolo).

Il D.lgs. 33/2013 (emanato su delega prevista all'articolo 35 della legge 190/2013) completa il quadro riordinando la disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, assumendo, nel caso specifico, un significato diverso da quello usuale. In realtà, il principio della trasparenza sancito all'art. 11 del d.lgs. 150/2009, in merito all'accessibilità dei dati, è espresso oggi dal decreto legislativo n. 33 con una portata significativamente maggiore di "*accessibilità totale*".

Anche in questo caso, la norma risponde a spinte provenienti dall'Unione europea tesa a ribaltare l'approccio culturale italiano e mutare il rapporto tra PA e cittadino riducendo la percezione comune di "mala-amministrazione della cosa pubblica". Quindi, attualmente, il concetto di "*accessibilità totale*" prevale su tutto salvi ovviamente i dati non ostensibili riguardanti lo stato di malattia, il segreto di Stato o situazioni assimilabili. Viene colmata in tal modo una discrasia tra l'Italia e lo standard europeo dove da tempo trovano applicazione sia il principio della trasparenza totale sia quello della legittimazione per tutti i soggetti ad accedere a dati e informazioni pubblici.

In sintesi, comportamenti e trasparenza completano il progetto di rinnovamento e cambiamento culturale al quale la nuova PA deve tendere. Da un lato, i comportamenti virtuosi dei pubblici dipendenti impattando sulla prestazione lavorativa contribuiscono a ridurre le sacche di inefficienza e corruzione agevolando il recupero di credibilità e prestigio dell'Amministrazione verso gli "*stakeholders*" interni ed esterni. Dall'altro, l'amministrazione trasparente, realizzata attraverso l'"*accountability*" a tutto campo, rappresenta un importante strumento per il contrasto e la prevenzione della corruzione in modo da garantire a tutti la possibilità di verificare l'agire dell'amministrazione.

A questo punto, la domanda che tutti ci poniamo a proposito della legge anticorruzione riguarda l'efficacia della norma ovvero quale risultato potrà produrre in termini di riduzione concreta della mala-amministrazione?

La risposta è arduosa anche perché non può che risentire della riflessione che è attualmente in corso circa la congruità delle scelte operate dal legislatore rispetto al pubblico impiego.

Peraltro, in aggiunta a quanto detto, una reale criticità risiede nella scarsa attenzione degli organi di indirizzo politico su strategie e politiche di contrasto alla corruzione. A tal proposito, già nel 2011, anche la Commissione Europea² ha presentato una serie di misure volte a rafforzare la lotta contro la corruzione nell'Unione Europea e, al contempo, a supportare la volontà politica degli Stati membri per combattere con efficacia il fenomeno; nel resoconto viene evidenziato questo specifico deficit di “*commitment*” politico.

Accanto a rischi già individuati, quale ad esempio quello dell'iper-regolazione normativa che potrebbe “ingessare” le amministrazioni, persiste la tendenza ad adempiere in modo burocratico piuttosto che innovare la sostanza dell'agire amministrativo. Esiste inoltre a margine anche una larga parte dell'amministrazione che non ottempera in alcun modo alle prescrizioni contenute nelle norme di legge (ad esempio le disposizioni contenute nel decreto legislativo n.150/2009 riguardanti la valutazione della performance) senza incorrere in alcuna sanzione.

Dunque, ci troviamo anche di fronte ad una mancanza di monitoraggio rispetto all'applicazione della norma. Allora, come pretendere un controllo efficace sulla modalità di applicazione delle leggi?

Analizzando l'impianto del PNA in rapporto alle linee guida internazionali, questo risulta complessivamente ben articolato anche se suscettibile, ovviamente, di miglioramenti ed interventi mirati. Nel caso specifico, esaminando le singole disposizioni, non sembrano ravvisarsi particolari criticità nell'impostazione tecnico – organizzativa del Piano, mentre, è assolutamente tangibile il rischio di burocratizzazione perché accompagnato da logiche di adempimento formale in presenza di un'elusione sostanziale delle prescrizioni. In altre parole, l'ottica anticorruzione nella quale il buon funzionario dovrebbe collocarsi è quella propositiva, di risultato, volta ad evitare atteggiamenti di adempimento meramente formale e, al contrario, tesa a cogliere la preziosa opportunità offerta dal Piano per intervenire sia sull'organizzazione degli uffici sia sulla riprogettazione dei processi in chiave etica di modernizzazione e semplificazione.

In tale architettura, si chiede al Responsabile della prevenzione della corruzione di giocare un ruolo fondamentale di coordinamento dell'azione di prevenzione assieme alla dirigenza tutta, al personale e all'Organismo Interno di Valutazione. L'obiettivo comune di misurazione dei rischi reali (*risk management*), orienterà l'azione di prevenzione per individuare le aree sulle quali intervenire e, conseguentemente, porre

² http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption/lf0004_it.htm

in essere i correttivi per adeguarle ai principi e alle linee guida contenuti nelle norme anticorruzione.

In altri termini, l'applicazione del metodo per la valutazione del rischio ha l'obiettivo di "neutralizzare" il rischio stesso individuando le misure volte ad evitare che lo stesso possa trasformarsi in un evento. Il *risk management* infatti, consiste nella mappatura dei processi, nell'individuazione sia delle singole fasi del processo sia del responsabile di riferimento; successivamente, i rischi sono puntualmente catalogati al termine di un processo di valutazione effettuato sulla base di indici di riferimento.

Dunque il ruolo del Responsabile della prevenzione della corruzione rappresenta il perno attorno al quale ruota tutta l'attività di prevenzione che prevede in primis la formulazione della proposta triennale di Piano anticorruzione e successivamente come oggetto di uno specifico *risk assessment* la vigilanza sull'applicazione effettiva del Piano.

In conclusione, anche se da un lato l'architettura normativa è ben congeniata, dall'altro la concreta efficacia delle norme dipende, come sempre è stato, dall'agire umano, dallo spirito etico e propositivo delle persone che fanno parte dell'organizzazione. In ultima analisi, la responsabilità di un eventuale fallimento non può che essere di tutti i soggetti coinvolti nel processo di rinnovamento nessuno escluso. Le persone fanno l'organizzazione, non è una banalità ma l'essenza del problema, forse sarebbe il caso riflettere sul valore della responsabilità, cioè sul fatto che spesso la colpa è sempre di qualcun altro.

E' necessario cogliere l'opportunità di rinnovamento evitando che prevalga ancora una volta la cultura del non fare o dell'elusione normativa orientata al mero adempimento "formale e/o minimale" di Legge avviando un circuito virtuoso per contrastare il fenomeno corruttivo che mina ogni giorno l'economia assieme alla credibilità internazionale dell'Italia. Ne è la prova la graduatoria di *Transparency International*, compilata sulla base dell'indice di percezione della corruzione (CPI) da parte dei cittadini di 174 nazioni, diffusa a dicembre 2012, che segnala un grave arretramento del nostro Paese il quale rispetto al 2011 scivola dal 69esimo al 72esimo posto. Peggio di noi in Europa solo Bulgaria e Grecia e siamo indietro a molti Paesi "cosiddetti in via sviluppo".

Ogni opinione è espressa a titolo personale

ALLEGATO 1

Lotta contro la corruzione

La Commissione presenta una serie di misure volte a rafforzare la lotta contro la corruzione nell'Unione Europea (UE) e la volontà politica degli Stati membri di combattere con efficacia questo fenomeno.

ATTO

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo del 6 giugno 2011, intitolata "La lotta contro la corruzione nell'Unione europea" [COM (2011) 308 def. – Non pubblicata nella Gazzetta Ufficiale].

SINTESI

La corruzione colpisce tutti i paesi dell'Unione europea, anche se in modi diversi. Si tratta di un fenomeno nefasto, non solo a livello finanziario ma anche sociale, perché la corruzione nasconde spesso altre infrazioni gravi quali il traffico di stupefacenti o la tratta degli esseri umani. Inoltre minaccia di intaccare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche e nei loro dirigenti politici.

A livello internazionale e comunitario esistono diversi strumenti di lotta contro la corruzione, che però non vengono sfruttati allo stesso modo in tutti gli Stati membri.

Per rafforzare in tutti gli Stati membri la volontà politica di trattare questo problema, la Commissione annuncia la creazione di una relazione anticorruzione e chiede agli Stati membri di sfruttare al meglio gli strumenti esistenti di lotta alla corruzione. Inoltre, presenta delle misure volte a migliorare l'inclusione del fenomeno nelle politiche interne ed esterne dell'Unione.

Relazione anticorruzione

A partire dal 2013, la Commissione pubblicherà ogni due anni una relazione anticorruzione ([DE](#) ) ([EN](#) ) ([FR](#) ) che costituirà un **meccanismo di sorveglianza e di valutazione dell'UE**. La relazione metterà in evidenza le tendenze e le debolezze alle quali bisognerà rimediare e stimolerà lo scambio delle migliori prassi. Permetterà anche di rendersi conto maggiormente degli sforzi profusi e dei problemi riscontrati, nonché delle cause della corruzione.

La relazione si baserà su dati provenienti da fonti diverse, tra cui i meccanismi di sorveglianza del Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e delle Nazioni Unite, ma anche da esperti indipendenti, da conclusioni di ricerche, dall'[Ufficio europeo per](#)

[la lotta antifrode](#) (OLAF), da [Eurojust](#), [Europol](#), dalla [rete europea contro la corruzione](#), dagli Stati membri, dagli studi Eurobarometro e dalla società civile.

Sfruttamento degli strumenti esistenti

La Commissione chiede ai paesi dell'UE di recepire integralmente nella loro giurisprudenza nazionale la legislazione europea contro la [corruzione nel settore privato](#) e di garantirne la buona applicazione.

Chiede, altresì, agli Stati membri che non lo hanno ancora fatto di **ratificare gli strumenti internazionali esistenti** contro la corruzione: la convenzione penale e la convenzione civile sulla corruzione del Consiglio d'Europa, la [convenzione delle Nazioni Unite](#) e la convenzione dell'OCSE.

La Commissione intende, peraltro, intensificare la propria cooperazione con le istanze internazionali e chiederà che l'**UE partecipi** al Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) ([EN](#)) ([FR](#)) creato in seno al Consiglio d'Europa.

Inclusione del tema della corruzione nelle politiche dell'UE

La lotta anticorruzione deve essere parte integrante di tutte le politiche UE interessate, sia interne che esterne.

A **livello interno**, la Commissione intende in particolare rafforzare la cooperazione giudiziaria e politica in materia di corruzione, in collaborazione con Europol, Eurojust, l'[Accademia europea di polizia](#) (CEPOL), e l'OLAF. Intende anche migliorare la formazione degli addetti ai servizi di contrasto in questo campo.

La Commissione proporrà, tra l'altro, un ammodernamento delle regole comunitarie sul **sequestro dei proventi del crimine** affinché le giurisdizioni degli Stati membri, anche nei casi di corruzione, possano effettivamente confiscare e recuperare i beni d'origine criminale. La corruzione è spesso legata al riciclaggio di denaro sporco, pertanto la Commissione presenterà nel 2012 una strategia destinata ad aumentare le **indagini fiscali penali**. Infine, per misurare meglio la portata della corruzione e l'efficacia delle misure intraprese per combatterla, si sta preparando un piano d'azione volto a migliorare le **statistiche sulla criminalità** e la giustizia penale.

La Commissione si occuperà anche dell'ammodernamento delle regole comunitarie sugli appalti pubblici, delle norme contabili e del controllo legale dei conti delle imprese europee. Ha inoltre adottato una [strategia di lotta contro la frode](#) che danneggia gli interessi finanziari dell'Unione.

A livello **esterno**, la Commissione continuerà a seguire con grande attenzione le politiche anticorruzione nei **paesi candidati** e **potenziali candidati** all'adesione all'UE. Prevede di rendere

questa lotta uno dei perni centrali del sostegno dell'UE ai paesi che partecipano alla [politica di vicinato](#). Quanto alle **politiche di cooperazione e di sviluppo**, la Commissione prevede di applicare con più frequenza il principio di condizionalità, ossia far sì che il rispetto delle norme internazionali in materia di corruzione sia una condizione per la cooperazione e l'aiuto allo sviluppo.

ATTI CORRELATI

Relazione della Commissione al Consiglio, del 6 giugno 2011, sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) [[COM \(2011\) 307](#) def. – Non pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale].

[Decisione della Commissione](#) del 28 settembre 2011 che istituisce un gruppo di esperti sulla corruzione [GU C 286 del 30.9.2011].

Il compito di questo gruppo di esperti è di consigliare la Commissione su tutte le questioni inerenti alla corruzione e, in particolare, di assisterla nell'elaborazione della relazione anticorruzione dell'UE.