

Riformare la legge 190/2012: istruzioni per l’uso

di Andrea Ferrarini Massimo & Di Rienzo

SPAZIOETICO ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE



Quest’opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione – Non commerciale – Non opere derivate 4.0 Internazionale.

ABSTRACT. La necessità di “rilanciare” le politiche di prevenzione della corruzione in Italia andrebbe affrontata seriamente, avviando un dibattito pubblico sull’efficacia delle misure fin qui adottate. A nostro avviso, l’attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione non è apparsa soddisfacente, a causa della combinazione di molteplici fattori tra loro interrelati, tra i quali:

- 1. L’efficacia delle politiche di prevenzione della corruzione si misura soprattutto con il livello di commitment politico. In questi nove anni abbiamo osservato un progressivo “disimpegno” della politica nazionale, con effetti distorsivi in merito alla responsabilità o titolarità delle politiche. Gli attori del sistema di prevenzione hanno percepito che la prevenzione della corruzione è una “questione degli uffici amministrativi”;*
- 2. Il rischio di corruzione, è un fenomeno complesso e chiama in causa, in particolare, il ruolo e le dinamiche tra interessi che minacciano l’integrità dei decisori pubblici. In questi nove anni ci siamo occupati della corruzione amministrativa ma siamo ancora lontani dal comprendere il fenomeno corruttivo peculiare del contesto italiano e riferito ai diversi ambiti, politico, amministrativo, economico;*
- 3. In generale le organizzazioni della società civile hanno avuto un ruolo marginale e sono state chiamate ad offrire contributi solo in sede di consultazione delle strategie nazionali e locali;*
- 4. L’architettura della trasparenza in Italia, sebbene abbia costituito un notevole passo in avanti per il nostro Paese in termini legislativi, sembra aver disatteso molte delle promesse fatte.*

La necessità di “rilanciare” le politiche di prevenzione della corruzione in Italia andrebbe affrontata seriamente, avviando un **dibattito pubblico** sull’efficacia delle misure fin qui adottate. A nostro avviso, **l’attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione non è apparsa soddisfacente**, a causa della combinazione di molteplici fattori tra loro interrelati, tra i quali:

5. **L’efficacia delle politiche di prevenzione della corruzione si misura soprattutto con il livello di *commitment* politico.** In questi nove anni abbiamo osservato un progressivo “*disimpegno*” della politica nazionale, con effetti distorsivi in merito alla responsabilità o titolarità delle politiche. Gli attori del sistema di prevenzione hanno percepito che la prevenzione della corruzione è una “*questione degli uffici amministrativi*”;
6. **Il rischio di corruzione, è un fenomeno complesso e chiama in causa, in particolare, il ruolo e le dinamiche tra interessi che minacciano l’integrità dei decisori pubblici.** In questi nove anni ci siamo occupati della corruzione amministrativa ma siamo ancora lontani dal comprendere il fenomeno corruttivo peculiare del contesto italiano e riferito ai diversi ambiti, politico, amministrativo, economico;
7. In generale **le organizzazioni della società civile hanno avuto un ruolo marginale** e sono state chiamate ad offrire contributi solo in sede di consultazione delle strategie nazionali e locali;
8. **L’architettura della trasparenza** in Italia, sebbene abbia costituito un notevole passo in avanti per il nostro Paese in termini legislativi, **sembra aver disatteso molte delle promesse fatte.**

In merito al **primo punto**, la seconda [Raccomandazione del Consiglio dell’OCSE sull’integrità pubblica](#) del 2017 richiama i Paesi membri a creare un sistema coerente e completo di integrità pubblica, dimostrando, in particolare, **un impegno ai più alti livelli politici e dirigenziali del settore pubblico** per il rafforzamento dell’integrità e la riduzione della corruzione e chiarendo le responsabilità istituzionali in tutto il settore pubblico per rafforzare l’efficacia del sistema di integrità pubblica. Sempre secondo l’OCSE ([Public Integrity Handbook](#), 2020), il quadro legislativo e istituzionale deve **abilitare** le organizzazioni del settore pubblico e i dipendenti pubblici ad assumere la responsabilità di promuovere l’integrità. In Italia, in questi ultimi nove anni, **abbiamo osservato un progressivo “disimpegno” della politica nazionale** sui temi della prevenzione della corruzione, soprattutto se compariamo la centralità che occupava questo tema nel dibattito pubblico negli anni immediatamente successivi all’adozione della legge 190/2012. Un disimpegno che ha contribuito a determinare una certa **distorsione della percezione** in merito a chi sia responsabile o titolare delle politiche di prevenzione della corruzione nel nostro Paese e a chi si debba dare conto delle attività e dei risultati.

La titolarità dell’anticorruzione italiana è del Governo e del Parlamento. A livello locale è della componente di indirizzo politico, il Sindaco nei Comuni, il Direttore Generale in una Azienda Sanitaria Locale, ecc... In realtà dovremmo parlare di una “*titolarità delegata*” dal momento che i veri titolari delle politiche di prevenzione della corruzione sono, da una parte la collettività nazionale e locale, dall’altra i mercati, i contribuenti ed i destinatari potenziali dei servizi pubblici che hanno aspettative di imparzialità e buon andamento del sistema. Dal momento che questi ultimi sono titolari “diffusi”, la loro partecipazione alle politiche, la sorveglianza su di esse e la domanda di rendicontazione viene mediata attraverso le organizzazioni della società civile ed imprenditoriale e dai media.

Ebbene, questa ricostruzione è molto diversa dalla percezione di chi si trova dentro e fuori le pubbliche amministrazioni.

Dal momento che le iniziative di prevenzione della corruzione necessitano di una ampiezza temporale incompatibile con la gestione del consenso elettorale, **la politica ha progressivamente ridotto il suo impegno**, avviando riforme normative percepite come maggiormente redditizie nel breve periodo e centrate sul potenziamento dei meccanismi di repressione della corruzione.

Il sintomo di un tale disimpegno è ravvisabile anche nell’attuale assetto istituzionale, così come è stato ri-disegnato dall’intervento di semplificazione promosso nel 2014 dal Governo Renzi. Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90 Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari, all’articolo 19, comma 15 stabiliva: “*Le funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di (trasparenza e) prevenzione della corruzione di cui all’articolo 1 (, commi 4, 5 e 8,) della legge 6 novembre 2012 n. 190, (e le funzioni di cui all’articolo 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33,) sono trasferite all’Autorità nazionale anticorruzione*”.

Il quadro istituzionale aveva bisogno di una decisa ridefinizione al fine di dotare il nostro Paese di una **Autorità nazionale** competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione. La trasformazione della CIVIT in ANAC è sembrata la scelta più razionale. Vengono trasferiti ad ANAC tutti i compiti e le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), così come vengono ripartite le funzioni tra la nascente Autorità indipendente e il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP).

Con il Decreto Legge n. 90/2014, l'Autorità anticorruzione italiana (ANAC) subentra al DFP nello svolgimento di tutte le funzioni ad esso originariamente attribuite dai **commi 4 e 5 dell'articolo 1 della legge 190/2012**:

- **coordinamento dell'attuazione delle strategie** di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
- **promozione e definizione di norme e metodologie comuni** per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
- **definizione di modelli standard delle informazioni e dei dati** occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge (190/2012), secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
- **definizione di criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti** nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni.

A livello nazionale la presenza di un'Autorità indipendente (ANAC) qualifica il nostro Paese: ANAC ha rappresentato un indiscutibile punto di riferimento durante la fase di avvio e di sviluppo della prevenzione della corruzione in Italia. Tuttavia, la scelta maturata nel 2014 di centralizzare su ANAC tutte le funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e verifica delle politiche di prevenzione, da un lato ha aumentato il peso della nascente Autorità Anticorruzione; dall'altro, **ha inviato un primo segnale di disimpegno della politica sui temi dell'integrità**. Anche Carloni, in *L'anticorruzione tra prevenzione, manette e buonsenso*, (Diritto Penale Contemporaneo, 2019) afferma: *“Non si tratta, però, di dire che il sistema italiano di prevenzione della corruzione è il migliore possibile, o che l'azione dell'Autorità chiamata ad applicarlo è esente da difetti. La posizione dei responsabili di prevenzione della corruzione è troppo debole, così come lo è la loro protezione quando la loro azione li pone in contrasto con l'amministrazione di appartenenza. Il fatto di aver affidato in modo pressoché totale all'ANAC il compito di definire la strategia nazionale anticorruzione (con il Piano nazionale) fornisce un alibi ed una scusa di disimpegno, o di mancanza di approccio strategico e complessivo, al sistema politico”*.

A seguito della compressione degli spazi di manovra del Governo, le politiche si sono cristallizzate nella prevenzione della cosiddetta *“corruzione amministrativa”*, senza agganciare temi cruciali come l'integrità della politica (come vedremo di seguito). La conseguenza è stata una certa **sovraesposizione di ANAC** e la formazione di un *monopolio dell'anticorruzione* in capo ad un'Autorità indipendente. Gli attori del sistema di prevenzione hanno di fatto percepito che la prevenzione della corruzione è una **“questione degli uffici amministrativi”**.

L'**esperienza internazionale** ha mostrato che la centralizzazione delle responsabilità in capo ad Autorità indipendenti non costituisce sempre la soluzione più efficace. Se, da una parte, una certa indipendenza può proteggere le Autorità dalle pressioni politiche, dall'altra, esse non fanno parte dell'ecosistema istituzionale e la loro azione potrebbe risultare inefficace. Inoltre, esiste il rischio che altri attori pubblici rinuncino ad assumersi le proprie responsabilità affidando all'Autorità indipendente il compito esclusivo di promuovere e rendere conto delle politiche (*OECD Public Integrity Handbook*, Box 2.1. *Assigning responsibility for public integrity to a central institution versus an independent body or bodies*).

Del resto, **il disimpegno della politica è visibile anche a livello locale**. Per come è stata originariamente disegnata l'architettura della prevenzione della corruzione in Italia, la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione ricade sul Responsabile della prevenzione della corruzione (RPCT), con uno scarso coinvolgimento degli organi di indirizzo. La questione è ben nota tanto che a questo proposito è intervenuta anche una importante modifica del quadro legislativo, che però non ha inciso significativamente verso un effettivo maggior coinvolgimento (*si tratta del D.lgs. 97/2016 che ha rappresentato il primo dei decreti attuativi della cosiddetta Legge Madia (Legge n. 124 del 7 agosto 2015)*).

In merito al **secondo punto**, l'Italia, come molti altri Paesi, ha costruito la sua politica avendo come obiettivo la prevenzione della **corruzione amministrativa**, cioè una forma di: *“deviance in public sector institutions, interactions and processes at central and local level (OECD 2015)*. E la Banca Mondiale conferma che: *“The majority of anti-corruption interventions and reforms in the public sector have been targeting public corruption at the state administration level (World Bank 1997, USAID 2009: 4, European Commission 2014)”*.

La prevenzione della corruzione amministrativa, seppure abbia costituito un rilevante passo in avanti per il nostro Paese, pone il nostro modello ancora al di sotto degli *standard* internazionali. E' certamente meritorio de-frammentare il quadro normativo e regolamentare che in questi anni si è stratificato. **Ma dobbiamo ampliare lo sguardo rispetto a quando la legge 190/2012 è stata adottata, al fine di comprendere meglio i fenomeni che dobbiamo prevenire.**

La corruzione non fa distinzione tra uffici amministrativi e organi di indirizzo politico. Intervenire esclusivamente sulla “buona amministrazione” non ha consentito di gestire adeguatamente le interferenze nei processi decisionali strategici.

La corruzione è un fenomeno sommerso, difficilmente quantificabile attraverso l'analisi dei dati giudiziari, esperienziali e percettivi. Ma abbiamo imparato che gli eventi corruttivi generano anomalie all'interno delle pubbliche amministrazioni e nel contesto socio-economico. Queste anomalie possono essere rilevate attraverso l'analisi statistica dei dati.

L'apertura dei dati e l'analisi in ottica anticorruzione ci permetterà in futuro di comprendere meglio le dimensioni di un fenomeno che ha però molteplici volti. **Questo promettente percorso, tuttavia, ha alcuni limiti** che non riguardano soltanto la disponibilità dei dati e la loro affidabilità. I dati e gli indicatori oggettivi spiegheranno una certa propensione del fenomeno a manifestarsi, ma non faranno luce sulle dinamiche attraverso cui questo fenomeno si attualizza. In sintesi, ci aiutano a comprendere la corruzione soltanto *“dopo”* che si è verificata.

Tutto ciò che è “prima” della corruzione è ancora piuttosto sconosciuto e non esistono indicatori esperienziali di misurazione affidabili. Una evidenza di ciò è che in questi nove anni abbiamo osservato come la valutazione del rischio di corruzione si sia concentrata sulla probabilità ed impatto di un evento, dando per scontata la conoscenza del fenomeno.

Se è chiaro che la prevenzione della corruzione deve rivolgere la sua attenzione a fenomeni più ampi rispetto al reato penale, **non è ancora ben chiaro di cosa si dovrebbero realisticamente occupare, ad esempio, le pubbliche amministrazioni quando svolgono la loro attività di pianificazione delle strategie locali.**

Il Piano Nazionale Anticorruzione nel 2013 stabiliva che: *“Il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie della diverse fattispecie penalistiche, che, come noto, sono disciplinate negli artt. 318 e ss. c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un **malfunzionamento** dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”*. Questo approccio era sicuramente funzionale ad evitare sovrapposizioni all'interno del sistema pubblico: il Potere Giudiziario si occupa dei reati, mentre le singole pubbliche amministrazioni si occupano dei malfunzionamenti derivanti da un uso distorto del potere pubblico o da un inquinamento *ab externo* dell'azione amministrativa.

Nei successivi Piani Nazionali, ANAC ha cercato di descrivere sempre meglio questo malfunzionamento corruttivo. Nel 2015, per esempio, l'Autorità proponeva di descriverlo come *“l'assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari”*. Il focus, dunque, non era più sull'uso a fini privati del potere pubblico, ma sulla **interferenza** degli interessi privati nelle decisioni pubbliche: un fenomeno che chiama in causa il conflitto di interessi, ma che è stato all'epoca qualificato con le locuzioni *mala gestio* o *maladministration*.

Negli anni, **abbiamo notato una inversione del rapporto causa-effetto**: la *maladministration/mala gestio* per molte amministrazioni pubbliche è una cattiva gestione dei processi che, anche involontariamente, promuove interessi estranei

all'amministrazione; anziché essere un malfunzionamento che deriva dall'interferenza generata da interessi privati. Eppure, il fenomeno dell'interferenza sembra essere l'aspetto più rilevante della corruzione anche per ANAC, che infatti nel PNA 2017 propone una nuova definizione, più sintetica, del malfunzionamento corruttivo: *"assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa di condizionamenti impropri"*.

Infine nel PNA 2019, l'Autorità ha chiarito quale interesse generale deve essere particolarmente tutelato dalle strategie di prevenzione: esse devono *"identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali"*. **Il malfunzionamento corruttivo si sostanzia in una rovinosa caduta dell'imparzialità.**

Questo posizionamento dovrebbe lasciar intendere che la prevenzione della corruzione dovrebbe occuparsi di quei fenomeni che determinano una minaccia all'imparzialità dell'azione amministrativa. **Un chiaro riferimento al conflitto di interessi, alle situazioni di inconferibilità e incompatibilità, al fenomeno del *pantouflage*.** Questi elementi acquistano nel PNA 2019 una certa centralità (il PNA 2019, pag. 36, afferma con una certa enfasi: *"La tutela anticipatoria di fenomeni corruttivi si realizza anche attraverso la individuazione e la gestione del conflitto di interessi"*), anche in conseguenza del fatto che numerose amministrazioni spingono per avere un quadro più chiaro dei rapporti che esistono tra conflitto di interessi e corruzione e strumenti più efficaci per l'emersione e la gestione di tali complessi fenomeni.

Lo sviluppo di efficaci politiche di prevenzione può essere frenato dalla non chiara definizione del rischio che si intende prevenire. Nel caso specifico della L. n. 190/2012, abbiamo assistito, negli anni, a sostanziali modifiche nella definizione dei fenomeni corruttivi e dei conseguenti obiettivi di prevenzione.

Siamo ancora molto lontani dal comprendere il fenomeno corruttivo peculiare del contesto italiano e riferito ai diversi ambiti, politico, amministrativo, economico in cui la corruzione si dispiega, soprattutto se guardiamo ai **precursori della corruzione**, come il conflitto e la convergenza di interessi e ai meccanismi di neutralizzazione dell'etica individuale e organizzativa. Passi in avanti sono stati fatti sulla comprensione dei fattori abilitanti a livello organizzativo, ma questi non spiegano perché le persone diventano corrotte (piuttosto indicano la presenza di un contesto favorevole).

L'attività di analisi ha avuto una mera rilevanza statistica e spesso si è fatto riferimento ad una progressiva "frammentazione" dei fenomeni. Nella Presentazione del Presidente Francesco Merloni in occasione della Relazione annuale dell'Autorità nazionale anticorruzione 2019 si legge: *"Da un esame delle informazioni disponibili emerge che il fenomeno corruttivo è piuttosto polverizzato e multiforme, e coinvolge quasi tutte le aree territoriali del Paese. Il valore della tangente è di frequente molto basso e assume sempre di più forme diverse dalla classica dazione di denaro, come l'assunzione di amici e parenti. Tra le contropartite più singolari (riscontrate nel 21% dei casi esaminati) figurano ristrutturazioni edilizie, riparazioni, trasporto mobili, pasti, permottamenti e buoni benzina. Pensate che in un caso segnalato quest'anno, in cambio di un'informazione riservata è stato persino offerto un abbacchio!"*

Tutto questo senza però mai dare vita ad una seria analisi su casistiche differenziate, senza nemmeno provare a capire se esistono **dinamiche o pattern devianti comuni** e senza mai interrogarsi su alcune questioni rilevanti, come ad esempio: in che modo gli agenti pubblici corrotti giustificano il proprio comportamento? Come vengono giudicati dai colleghi? Quali relazioni della sfera pubblica e privata entrano in gioco? Quali dinamiche tra interessi emergono? Quali vulnerabilità organizzative hanno accompagnato l'evoluzione di queste dinamiche verso il fallimento etico?

Questa mancata contestualizzazione ha avuto delle conseguenze in fase di attuazione della normativa, ad esempio, **prevedendo misure ed obblighi omogenei per tutte le pubbliche amministrazioni**; a prescindere dal fatto che in un Ente Locale il rischio di caduta dell'imparzialità ha spesso a che fare con l'interferenza della politica; oppure che in sanità è critico il rapporto con gli interessi economici e l'ingerenza delle politiche regionali sul funzionamento del sistema sanitario pubblico; oppure, ancora, che nelle società pubbliche il problema è l'ambiguità del ruolo dell'ente controllante e la commistione di istanze e valori di tipo privatistico (fatturato, immagine, ecc..) con esigenze di trasparenza e integrità derivante dall'uso di risorse pubbliche e dall'erogazione di servizi universali; che a livello centrale e regionale il problema è l'opacità dei processi decisionali e il monopolio di potere della dirigenza pubblica.

L'evidenza di questa scarsa attenzione al contesto la ritroviamo nelle analisi dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). Il **contesto esterno** è ridotto ad un'analisi di tipo "criminologico", spesso

riassunti malfatti delle relazioni sullo stato della sicurezza pubblica di Ministero dell'interno e Prefetture. Difficilmente abbiamo riscontrato la presenza di una mappa degli *stakeholder*, una identificazione dinamica degli interessi che premono sui processi. Il **contesto interno**, a sua volta, è ridotto ad una pedissequa esposizione di organigrammi e descrizioni di assetti organizzativi, trascurando la "cultura organizzativa" (*ethos*), la stima delle risorse (umane e strumentali) e delle competenze necessarie a gestire il rischio, il clima organizzativo, i rapporti con la politica, ecc...

Dunque, rimane del tutto inesplorata in ambito nazionale la questione su cosa determini la caduta dell'imparzialità nel settore pubblico e quali dinamiche realmente intervengano. La questione non è di poco conto, soprattutto per chi si trova a condurre una **analisi del rischio**. Come è noto, il rischio rappresenta l'effetto dell'incertezza sugli obiettivi. L'incertezza è uno stato anche parziale, di assenza di informazioni relative alla comprensione di un evento, delle sue conseguenze e della sua verosimiglianza. Il rischio, dunque, non deriva dal fatto che alcuni eventi dannosi possono accadere, ma dal fatto che non conosciamo tali eventi.

Pertanto se non è chiaro quale è il fenomeno o l'evento da mettere sotto osservazione, allora la prevenzione del rischio diventa un mero esercizio divinatorio.

Per quanto riguarda il **terzo punto**, l'articolo 13 della Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC) stabilisce che gli Stati, nei limiti dei propri mezzi conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prendono le misure appropriate volte a favorire la **partecipazione attiva, nella prevenzione della corruzione e nella lotta contro tale fenomeno, di persone e di gruppi non appartenenti al settore pubblico**, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, misure volte inoltre a sensibilizzare maggiormente il pubblico sull'esistenza, le cause e la gravità della corruzione e sulla minaccia che questa rappresenta. Per questo **gli Stati devono accrescere la trasparenza dei processi decisionali e promuovere la partecipazione del pubblico a tali processi**. Negli ultimi venti anni una consistente letteratura scientifica ha consolidato l'ipotesi che **la presenza di una società civile organizzata e attiva nella lotta alla corruzione sia cruciale**.

Quando è opportunamente ingaggiata, la società civile gioca un ruolo fondamentale a livello educativo, comunicativo, rappresentativo e cooperativo attraverso iniziative formative, di studio e di ricerca sui fenomeni, di monitoraggio civico, di advocacy e lobbying, di mobilitazione e rafforzamento della consapevolezza, ecc...

Con particolare riferimento alle politiche di prevenzione della corruzione, le organizzazioni della società civile potrebbero fornire un contributo fondamentale:

- nei processi decisionali che portano all'adozione di norme e strategie nazionali e locali,
- nel monitoraggio dell'attuazione delle strategie,
- nella valutazione dei risultati e dell'impatto delle norme e delle strategie nazionali e locali,
- nel monitoraggio della spesa pubblica.

La partecipazione è anche uno dei pilastri su cui poggia l'iniziativa *Open Government Partnership*: cittadini, organizzazioni della società civile e imprese devono essere coinvolti nei processi decisionali e nella definizione delle politiche nazionali e locali contribuendo con idee, conoscenze e abilità al bene comune e all'efficienza delle amministrazioni. Nei nove anni di attuazione della normativa anticorruzione **le organizzazioni della società civile hanno giocato un ruolo marginale sia a livello nazionale che locale**, per motivi diversi.

Processi consultivi in cui la pianificazione strategica viene resa disponibile per una valutazione da parte del pubblico **solo quando i documenti sono stati già redatti** hanno escluso il dialogo con le organizzazioni della società civile in sede di elaborazione dei Piani Nazionali, escludendo in questo modo i portatori di interessi nella definizione delle priorità, nella individuazione dei fenomeni e nella costruzione delle misure.

Questo è avvenuto nonostante che le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, avessero raccomandato di **"prevedere che in sede di elaborazione del Piano e in sede di verifica della sua attuazione siano fornite indicazioni atte ad assicurare la pubblicità delle forme di consultazione o degli incontri con associazioni o portatori di interessi particolari"**.

A questo proposito, il documento finale dell'European Open Government Leaders' Forum che si è tenuto a Milano nel 2018 ribadisce che: *“L’obiettivo della partecipazione è di aumentare la fiducia, promuovere un equilibrio sostenibile di interessi, comprensione reciproca e credibilità tra i diversi attori. Questa partecipazione è costruita sul desiderio di collaborare proattivamente; sull’abilità di parlare chiaramente; sulla motivazione ad ascoltare; sulla capacità di capire; sulla volontà di rispettare differenti visioni e bisogni. È anche costruita sulla trasparenza **a partire dagli stadi iniziali dei processi di decision-making e sulla volontà di monitorare, ri-valutare e adattare le politiche**”.*

A livello locale, una percezione distorta della titolarità delle politiche ha progressivamente allontanato i temi della prevenzione della corruzione dalle arene parlamentari e dalle agende politiche nazionali e locali.

A seguito di una modifica intervenuta nel 2016, gli organi di indirizzo politico emanano *“linee di indirizzo”* vincolanti per il RPCT. Tuttavia, non esiste alcun obbligo, affinché queste linee di indirizzo vengano adottate attraverso processi partecipativi.

Anche in questo caso, sembrano essere state disattese le stesse indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione del 2013 (Allegato 1, B.1.1.7 Forme di consultazione in sede di elaborazione e/o di verifica del P.T.P.C.): *“Al fine di disegnare un’efficace strategia anticorruzione, le amministrazioni debbono realizzare delle forme di consultazione, con il coinvolgimento di cittadini e di organizzazioni portatrici di interessi collettivi, ai fini della predisposizione del P.T.P.C., della diffusione delle strategie di prevenzione pianificate, nonché sui risultati del monitoraggio sull’implementazione delle relative misure. Le amministrazioni debbono poi tener conto dell’esito della consultazione **in sede di elaborazione del P.T.P.C.** e in sede di valutazione della sua adeguatezza, anche quale contributo per individuare le priorità di intervento”.*

Sempre a livello locale, la legge 190/2012 ha introdotto uno specifico obbligo per le amministrazioni: definire, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione un proprio **codice di comportamento** che integra e specifica il codice di comportamento nazionale. Nella pratica, anche questi processi partecipativi sono stati soppiantati da processi consultivi, tanto che l’effettivo contributo dei portatori di interessi, interni ed esterni è stato risibile. Di conseguenza, l’organismo indipendente di valutazione è diventato l’unico soggetto a cui rendicontare l’attività di codificazione, consolidando la percezione di una titolarità interna della prevenzione della corruzione (*una questione degli uffici*).

In questa ultima fase, in cui l’attenzione sulla prevenzione della corruzione è tornata a far parte delle agende politiche e dei media, questa scarsa propensione ad includere le organizzazioni della società civile nei processi di formazione e di monitoraggio della spesa è ancora ben visibile nello scivolamento verso un *“modello centrato sui controlli interni al sistema amministrativo, dall’anticorruzione-trasparenza all’audit-compliance, in un disegno più centralistico e meno “aperto”* (Cfr: Carloni E., [“Passi indietro su anticorruzione e trasparenza? Considerazioni a margine del PNRR e del decreto PA”](#), in Orizzonti del diritto pubblico, giugno 2021), in linea con i sistemi di prevenzione della corruzione e delle frodi dell’Unione europea.

L’angusto spazio di manovra concesso alla partecipazione ha reso la prevenzione della corruzione un sistema chiuso di procedure e controlli, autoreferenziale e percepito come estraneo dagli attori del contesto esterno.

La partecipazione della società civile deve entrare a far parte della cultura del legislatore e delle amministrazioni. A prescindere da richieste di coinvolgimento da parte della società civile, governo e amministrazioni devono aprire alla partecipazione ogni processo decisionale che coinvolge l’integrità pubblica, a partire dagli stadi iniziali.

In merito al **quarto punto**, infine, l’articolo 10 della Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC) stabilisce che, tenuto conto della necessità di lottare contro la corruzione, gli Stati adottano, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, le misure necessarie al fine di **accrescere la trasparenza** della propria pubblica amministrazione, anche per quanto concerne, se del caso, la propria organizzazione, il proprio funzionamento ed i propri processi decisionali. Attraverso la legge 190/2012 l’Italia ha recepito questo articolo, innestando la trasparenza all’interno del proprio complesso quadro normativo ed ordinamentale. Questo percorso di recepimento è stato tutt’altro che lineare anche perché la parola “trasparenza” in Italia racchiude in sé molti significati accumulati nel corso di molte stagioni. Per capirlo, è sufficiente osservare la traiettoria che il concetto di trasparenza ha disegnato negli ultimi trent’anni nel nostro Paese.

Si parte con il diritto di **accesso documentale** (legge 241/1990) che, a dire il vero, c'entra assai poco con il concetto di trasparenza per come si è andato affermando negli ultimi anni, ma che ha rappresentato l'Italia per molti anni nei *rating* internazionali sulla trasparenza.

Con la legge 150/2000, "*Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*", si distingue la comunicazione esterna (URP) dalla attività di informazione (ufficio stampa), offrendo, almeno sulla carta, la possibilità alle PA di costituire canali permanenti di ascolto e verifica del livello di soddisfazione del cliente/utente, tale da consentire all'organizzazione di adeguare di volta in volta il servizio offerto.

Nel 2009, con la stagione della **trasparenza del ciclo della performance**, improvvisamente si sono accesi i riflettori sulle "case di vetro". Alcune amministrazioni hanno avviato un percorso interessante. Nelle esperienze più avanzate questo percorso aveva portato ad identificare, insieme ad organizzazioni civiche e comitati di cittadini/utenti, un set di dati e informazioni, peculiari rispetto alle diverse tipologie di amministrazione.

Il d.lgs. 33/2013, di diretta attuazione della legge 190/2012, ha congelato questo promettente processo, capovolgendone il senso. Unilateralmente, si è deciso quali fossero i dati e le informazioni rilevanti, ai fini non tanto della valutazione della *performance* quanto della prevenzione della corruzione: il mantra della luce del sole che disinfetta le stanze buie e polverose dove colludono interessi illeciti e potere pubblico prese l'avvento su tutto il resto.

L'introduzione di una notevole mole di obblighi di pubblicazione e la stretta connessione con la prevenzione della corruzione hanno profondamente modificato il significato della trasparenza e il rapporto con i cittadini. **Si è passati dal concetto di *accountability* (trasparenza intesa come voler rendere conto) al concetto di *adempimento* (trasparenza intesa come dover rendere conto)** e i cittadini sono stati investiti del ruolo di *vigilantes* delle amministrazioni, in una specie di gioco a "guardia e ladri" in cui il legislatore ha immaginato amministrazioni restie ad assolvere i propri obblighi e cittadini che, con le loro istanze di accesso civico, intervenivano per ricordare che quel dato o quel documento, ai sensi di quel preciso articolo e comma del d.lgs. 33/2013, dovevano per forza essere pubblicati.

Il d.lgs. 97/2016, infine, ha introdotto l'istituto dell'**accesso civico generalizzato** (ACG). Si tratta di una modalità di accesso a dati e informazioni prodotte o detenute dalle pubbliche amministrazioni molto più ampio rispetto al passato. L'accesso civico generalizzato riconosce a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

Alla fine di tutto questo tormentato processo, dettato più dall'agenda della comunicazione politica che da un serio studio sulla compatibilità di sistemi amministrativi profondamente diversi, **il sistema italiano si era dotato di numerosi canali di accesso alle informazioni, applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni che sono entrati, irrimediabilmente, in rotta di collisione.**

L'architettura della trasparenza amministrativa in Italia, attualmente, si configura così: ad una **trasparenza "reattiva"** (ACG) si affianca una **trasparenza "proattiva"**, fatta di numerosi obblighi di pubblicazione a carico delle amministrazioni.

Per quanto concerne la trasparenza reattiva, l'accesso ai dati e alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni è garantito attraverso un procedimento amministrativo volto a valutare la presenza o l'assenza di limiti (assoluti o relativi) all'accesso stesso, in linea con molti altri ordinamenti che si sono dotati di meccanismi riconducibili al Freedom of Information Act (FOIA).

L'architettura della trasparenza in Italia, sebbene abbia costituito un notevole passo in avanti per il nostro Paese in termini legislativi, sembra aver disatteso molte delle promesse fatte.

Tanto che il PNRR riporta: "*Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi*

atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori. È il caso, inoltre, delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative”.

L'onerosità a cui fa riferimento il PNRR riguarda sia il **costo assoluto** in termini di risorse impegnate per garantire l'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione e la corretta gestione delle istanze di ACG, sia il **costo relativo** in termini di effettiva opportunità di conoscenza ai fini di una sorveglianza diffusa e ai fini della partecipazione al dibattito pubblico (i due obiettivi posti dalla normativa).

E' oltremodo paradossale come la trasparenza venga sempre declinata con la qualificazione “**amministrativa**”: anch'essa una “*questione degli uffici della pubblica amministrazione*”. Nell'ottica del Governo Aperto la trasparenza non è un procedimento amministrativo, bensì un **SERVIZIO** che le istituzioni (pubblica amministrazione e organi decisionali) mettono a disposizione della società civile per partecipare alle decisioni e per sorvegliare riguardo alla prevalenza degli interessi primari rispetto ad altri interessi particolari. In quest'ottica, i meccanismi di accesso diventano uno strumento fondamentale e vanno costruiti insieme alla società civile. Un'architettura realmente in linea con queste aspettative dovrebbe:

- **a livello nazionale e locale, prevedere l'apertura di dati e informazioni sui processi decisionali pubblici a tutti i livelli** (istituzioni parlamentari, ministeri, Consigli regionali, Enti pubblici, ecc...), con la tracciabilità delle agende dei decisori politici e amministrativi e con una dettagliata anagrafe dei portatori e rappresentanti di interessi.
- sempre a livello nazionale, **garantire l'ampliamento del raggio d'azione dell'Allegato B del Dlgs n. 97/2016** (art.9), costituendo un nucleo di banche-dati libere e accessibili, attraverso una modalità che possiamo chiamare di “trasparenza nativa”. Le organizzazioni della società civile possono contribuire ad indicare altri nuclei di dati e informazioni: ad esempio, i dati sui contributi erogati, sulle nomine e gli incarichi (ulteriori rispetto a quelli già presenti).
- a livello locale, assicurare che i Piani triennali della prevenzione della corruzione contengano, nella sezione “trasparenza”, i risultati di percorsi partecipativi e che includano gli impegni delle amministrazioni ad **aprire dati e informazioni che vengono indicate come strategiche** per gli obiettivi di partecipazione e sorveglianza.
- a livello nazionale e locale, prevedere un **meccanismo di accesso residuale**, ispirato ai meccanismi di accesso documentale e generalizzato gestito dalle istituzioni europee, messo a disposizione delle organizzazioni della società civile e degli organi di stampa, per accedere a dati e informazioni ulteriori.
- a livello nazionale e locale, assicurare che il **Registro dei Titolari Effettivi** divenga uno strumento nella piena disponibilità delle pubbliche amministrazioni sia nell'ottica di verificare la presenza di conflitti di interessi sia in ottica anticorruzione. In merito alla centralità e alla importanza della trasparenza dei Titolari Effettivi in ottica anticorruzione si può fare riferimento al [Piano Triennale di Prevenzione delle Corruzione e della Trasparenza 2021-2023](#) del Comune di Milano, art. 14 bis *Titolare Effettivo: adempimenti da attuare anche al fine di prevenire l'insorgere di conflitti di interesse: “Sempre in tema di **conflitto di interesse**, anche potenziale, dei dipendenti della Pubblica Amministrazione ed in relazione alla dichiarazione del c.d. “titolare effettivo” secondo la definizione di cui all' articolo 20 del D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e s.m.i., si introduce seguente la disciplina: È fatto obbligo ai soggetti privati che concludono con l'Amministrazione contratti di concessione d'uso o convenzioni urbanistiche o che sono destinatari di un finanziamento, di un contributo, o di vantaggi economici di qualunque genere, o di provvedimenti autorizzativi e/o concessori, di comunicare il Titolare effettivo. Tale dichiarazione è ritenuta necessaria per consentire all'Amministrazione comunale di verificare l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, dei dipendenti dell'Ente, volta per volta coinvolti nel procedimento in relazione alle rispettive competenze”.*

La Legge 190/2012 ha innescato negli anni un accumulo di adempimenti a carico del sistema pubblico che solo in parte si sono rivelati in grado di contrastare efficacemente il fenomeno. In certi casi l'eccessiva “*burocrazizzazione*” dell'attività di prevenzione ha avuto un impatto negativo sulla funzionalità degli uffici e ha rallentato i processi decisionali pubblici.

Dunque, il rilancio della prevenzione della corruzione, anche attraverso meccanismi di semplificazione, è cruciale ma è ancora più cruciale non perdere l'occasione di **promuovere una governance inclusiva e trasparente**, adottando un approccio nuovo, uno **stile relazionale** votato al metodo del Governo Aperto (*Open Government*).

Proprio in un'ottica di **Governo Aperto**, la *governance* del sistema di prevenzione della corruzione (o, meglio, di "promozione dell'integrità pubblica"), potrebbe fortemente essere arricchita sotto molteplici aspetti, come, ad esempio:

- aprire processi di reale **partecipazione** (attualmente i processi sono "consultivi") nella elaborazione della strategia nazionale di prevenzione della corruzione (PNA), affiancando ANAC nel coinvolgimento di portatori di interessi qualificati e competenti, come organizzazioni della società civile, *expertise* di settore, amministrazioni destinatarie, componente politica e imprenditoriale;
- definire in maniera partecipata il quadro delle **competenze professionali** che un RPCT dovrebbe avere (e anche gli altri attori della prevenzione), nonché prevedere adeguati percorsi di accompagnamento e sviluppo;
- creare **community di innovatori** con funzioni di supporto, formazione, scambio di esperienze, identificazione di modelli innovativi di pianificazione e attuazione della strategia anticorruzione a livello locale;
- prevedere forme di **rendicontazione dei risultati** ed il rapporto tra costi e benefici delle misure di prevenzione della corruzione al fine di valutare la *performance* del sistema e promuovere successivi adeguamenti della normativa;
- aprire dati e informazioni sull'effettiva integrazione tra **ciclo della performance** sistema di prevenzione all'interno dei PTPCT al fine di valutare la capacità delle singole misure di ridurre il rischio di corruzione.