

Le politiche di prevenzione della corruzione: un anno dopo

di Alessandro Natalini

Premessa

La legge 190/2012 e i relativi decreti hanno avuto il merito di dare visibilità ad una politica di prevenzione della corruzione che per lungo tempo aveva vissuto di iniziative episodiche. Queste disposizioni sono state adottate dal governo Monti quasi alla scadenza della legislatura, ricorrendo ad un sofferto voto di fiducia e a decreti legislativi adottati nella complessa fase politica che ha preceduto la formazione del governo Letta. Ciò ha prodotto inevitabilmente forzature e vuoti normativi che hanno condizionato la fase di attuazione.

L'impianto della 190/2012 è basato su una minuta previsione di obblighi informativi (sono circa 270), su prescrizioni in materia di incompatibilità e inconfiribilità che riguardano migliaia di incarichi, nonché su pervasive regole comportamentali previste dai codici di condotta che trovano ora una sanzione sul piano disciplinare.

A ciò si aggiunge un sistema di programmazione a cascata che muove dalle Linee guida del Comitato interministeriale, approda nel Piano nazionale anticorruzione e, infine, si dirama in ciascuna amministrazione ed ente pubblico attraverso i Piani di prevenzione della corruzione e i Programmi per la trasparenza. Il disegno organizzativo dell'anticorruzione, semplificando molto, si impernia sull'ANAC, che ha il compito di vigilare sull'attuazione delle disposizioni contenute nella legge e nei Piani, e sul Dipartimento della funzione pubblica, che dovrebbe invece coordinare dal punto di vista organizzativo e informativo migliaia di enti e di amministrazioni pubbliche. In ciascuno di questi soggetti il punto di riferimento organizzativo è rappresentato dai Responsabili della prevenzione della corruzione (che di norma svolgono anche il compito di Responsabili della trasparenza) e dagli Oiv o da strutture equivalenti.

La terapia d'urto del governo Monti – adottata in un contesto istituzionale e politico frammentato, instabile e riottoso – ha quindi un impianto centralistico, piramidale, monistico, basato in larga misura sul criterio del comando e del controllo. Questa scelta ha molte controindicazioni in quanto produce rigidità, soffre inevitabilmente di buchi normativi, si ostina ad applicare regole uniformi a realtà

amministrative molto diverse, introduce nuovi oneri, mentre ogni sforzo di vigilare su migliaia di soggetti pubblici poco inclini ad adempiere le centinaia di diverse (e spesso anche difficilmente interpretabili) prescrizioni normative sembra destinato per sua natura ad incontrare notevoli difficoltà. Nel corso del primo anno di applicazione della legge n. 190/2012 questi problemi sono stati esacerbati dal fatto che non è stato previsto un regime transitorio che conferisse un minimo di gradualità alla realizzazione di queste misure.

A fronte di queste difficoltà, si sente spesso dire che la prevenzione della corruzione, almeno in un contesto come quello italiano, è solo un ulteriore spreco di risorse e che occorre investire tutte le energie su un rafforzamento dell'azione repressiva dei giudici. Tuttavia, gli studi sul fenomeno corruttivo in Italia evidenziano che esso ha natura sistemica, coinvolgendo lo stesso modo di essere delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche. Se quindi non modifichiamo la loro fisiologia i giudici penali dovranno continuare a tentare di porre rimedio ad una corruzione strutturale con strumenti che, per loro natura, possono sanare solo patologie specifiche e circoscritte.

Non possiamo rassegnarci a questa deriva. Dobbiamo però laicamente ragionare sulla efficacia della 190/2012 per migliorarla dove possibile, ma senza stravolgerla: ricordiamoci che un modo sicuro per far fallire ogni progetto di modernizzazione burocratica, il quale per sua natura non può produrre i propri frutti prima di diversi anni, è quello di proporre uno radicalmente diverso prima ancora che sia stato possibile valutare gli effetti di quello troppo repentinamente ritenuto obsoleto.

Illustro di seguito, condensandole in dieci punti, le mie riflessioni con l'avvertenza che si basano sui dati del Rapporto ANAC sul primo anno di attuazione della l. n. 190/2012 (http://www.anticorruzione.it/wp-content/uploads/Rapporto-attuazione-1.-n.-190_2012-ANAC.pdf).

1. Differenziamo gli interventi. Le azioni di contrasto alla corruzione devono essere diversificate per settori di intervento e dimensioni delle amministrazioni pubbliche per quanto riguarda gli strumenti di prevenzione degli obblighi di corruzione, gli obblighi informativi, le regole sulla inconfiribilità e l'incompatibilità, nonché le regole di condotta. Non possiamo regole identiche a scuole, ospedali, ministeri e comuni che in alcuni casi sono costituite da migliaia di dipendenti disposti su diversi livelli organizzativi, mentre in altri hanno poche unità di personale e, al massimo, un dirigente. Le regole per la trasparenza e le altre misure di prevenzione del rischio di corruzione devono essere differenziate a seconda che si tratti di

procedimenti regolatori, autorizzatori o di ispezione presso le imprese. Troviamo alcune tracce di questa necessaria diversificazione degli strumenti di risposti nella 190/2012 e nei relativi decreti delegati. Occorre ora avviare dei tavoli tecnici “per materia” che formulino proposte di linee guida ANAC settoriali per la trasparenza e i codici di condotta e, in prospettiva, portino a rivedere l’eccessiva omogeneità dell’attuale impianto normativo.

2. Ampliamo l’ambito di operatività. La legge 190/2012 si è concentrata soprattutto sulla prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche a livello regionale e locale. Per rendere più efficaci gli interventi occorre estendere il loro ambito di operatività con riguardo: 1) alla politica, introducendo codici etici per gli organi di vertice, il registro delle lobbies, nuove regole sui bilanci dei partiti, nonché disciplinando le modalità di affidamento degli incarichi e il finanziamento delle fondazioni di natura politica; 2) al settore statale, in particolare rivedendo le misure sulla incompatibilità e l’inconferibilità che soffrono di peculiari asimmetrie; 3) alle società partecipate e controllate e agli enti privati vigilati e finanziati, prevedendo misure attaggiate ai loro compiti e alle loro modalità di funzionamento ma considerandole attori imprescindibili del contrasto della corruzione; 4) alle imprese private, in quanto le amministrazioni pubbliche non si corrompono da sole, rivedendo il sistema del d.lgs. 231/2001 (che al momento sembra operare solo come un sistema di scarico delle responsabilità dei vertici delle aziende, ma non rappresenta un vero argine al fenomeno corruttivo) e la disciplina sul falso in bilancio; 5) alle aziende, come le SOA, che operano a contatto con le amministrazioni pubbliche; 6) agli incarichi negli uffici di diretta collaborazione, in relazione ai quali non è stato ancora adottato il decreto legislativo previsto dalla legge 190/2012 art. 1, c. 67. Nel contempo, occorre introdurre deroghe specifiche alle previsioni in materia di trasparenza per coloro che rivestono posizioni oggettivamente a rischio, come, ad esempio, all’interno della Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, o che abbiano subito concrete minacce.

3. (Ri)usiamo la digitalizzazione. Le innovazioni tecnologiche possono dare un grosso apporto alle politiche anticorruzione. Gli investimenti fatti negli anni passati sull’automazione del workflow procedimentale sono ancora poco valorizzati per valutare in modo sistematico i tempi di risposta delle amministrazioni pubbliche, individuando, e rendendo pubbliche, le specifiche responsabilità per i ritardi. Ancora, le iniziative meritoriamente avviate da alcune amministrazioni in favore degli open

data sono ancora sporadiche e devono essere consolidate e fatte proliferare, inserendole nella cornice complessiva della programmazione della trasparenza. In proposito, è importante sottolineare che restano ancora “chiusi” i più importanti giacimenti di informazioni pubbliche gestionali come le banche dati di RGS (in particolare, Siope e Sicoge), mentre è necessario ampliare il novero delle informazioni messe a disposizione in materia di gare e appalti dall’AVCP. Infine, negli ultimi anni abbiamo assistito alla diffusione di portali e banche dati che avrebbero dovuto aumentare l’accessibilità alle informazioni e ai dati pubblici. Oltre al portale che sta gradualmente avviando l’ANAC (che investe, per espressa volontà normativa, essenzialmente i documenti che riguardano il ciclo della performance), sono state recentemente costituite la Banca dati unitaria della pubblica amministrazione della RGS, il Sistema informativo statistico delle pubbliche amministrazioni dell’Istat, il Portale per la trasparenza della AVCP, il Portale per la trasparenza dei servizi per la salute e Perla PA del DFP. Queste iniziative stanno procedendo in assenza di una regia complessiva, spesso basandosi su anagrafi delle amministrazioni e degli enti pubblici differenti per cui è arduo per i cittadini integrare tra loro le (comunque ancora molto insufficienti) informazioni fornite da ciascuna di esse.

4. Semplifichiamo gli adempimenti. C’è il rischio che le misure di contrasto alla corruzione complichino ulteriormente la vita delle amministrazioni introducendo nuovi adempimenti e rendendo ancor più rigide e complesse le procedure burocratiche. Invece la legalità cresce laddove le regole procedurali sono più chiare e quindi più certe. E’ almeno dal primo dopoguerra che continuiamo ad affastellare organismi di controllo e vincoli normativi con il solo risultato di aumentare i tempi di attesa e i costi per i cittadini, mentre le responsabilità in merito agli esiti dell’azione burocratica diventano sempre più opache svuotando ogni forma di accountability pubblica. Le misure per ridurre i rischi di corruzione non devono essere volte ad aggiungere, ma a togliere vincoli e strumenti di controllo al fine di renderli più funzionali. Occorre quindi che l’Agenda della semplificazione e il prossimo Piano nazionale anticorruzione non solo non si ostacolino a vicenda, ma, anzi, sviluppino forme di sinergia. In questa direzione il primo passo da compiere è quello di applicare all’ANAC ciò che le norme già prevedono per le altre autorità indipendenti. In primo luogo, il ricorso all’Air per la predisposizione delle linee guida e l’adozione di ogni forma di atto a contenuto regolatorio (L. 229/2003). In secondo luogo, la adozione di un programma di misurazione e riduzione degli oneri burocratici imposti alle amministrazioni pubblici e agli enti privati al fine di

prevenire la corruzione (DL 70/2011). In questa prospettiva occorre, in particolare, passare al vaglio gli elenchi di obblighi di trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33/2013 utilizzando il criterio della proporzionalità. Per questa via si potrebbero realizzare consistenti semplificazioni. Ad esempio all'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013 potrebbe essere introdotta una soglia che escluda dall'obbligo di pubblicazione gli incarichi di collaborazione o consulenza di modesta entità. Analogamente si potrebbe introdurre una soglia minima all'obbligo di pubblicare i contratti di lavori, servizi e forniture (art. 37 del d.lgs. n. 33/2013). Ancora, si potrebbe innalzare il limite dei mille euro previsto dagli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 per la pubblicazione degli atti di concessione di ogni vantaggio economico attribuito a imprese, persone ed enti per un importo. La durata dell'obbligo di pubblicazione, attualmente fissato indistintamente in 5 anni, potrebbe essere differenziato in relazione alle diverse tipologie di dati e della finalità della pubblicazione. Infine, l'art. 1, c. 27 della l. n. 190/2012 prevede che tutte le informazioni relative ai procedimenti amministrativi, bilanci e conti consuntivi, costi di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi, autorizzazioni e concessioni, contratti pubblici, concessioni di vantaggi economici, concorsi e prove selettive siano trasmesse, in via telematica, all'ANAC. In fase di prima applicazione, al fine di rendere più sostenibili gli adempimenti per le amministrazioni, l'ANAC ha stabilito che con l'invio dei dati sui contratti all'AVCP si assolva anche il relativo obbligo di comunicazione. Per tutti gli altri dati, l'Autorità ha comunque disposto la sospensione di queste gravose comunicazioni di cui però potrebbe essere ragionevole prevedere la definitiva eliminazione. Al fianco di queste semplificazioni si dovrebbero però provare a colmare alcuni vuoti normativi lasciati dalla legge 190/2012 e dai relativi decreti delegati specificando, ad esempio, gli obblighi di trasparenza ai fini della individuazione degli inquilini degli immobili pubblici e dei lavori svolti all'esterno dai dipendenti pubblici anche quando operano in regime di part time.

5. Rafforziamo e articoliamo il centro. La vigilanza fa perno sulla ANAC che dispone al momento di un organico che non è stabile ed è troppo ridotto. Su questo è urgente intervenire per ampliarlo utilizzando forme di mobilità da altre amministrazioni ed enti pubblici. Occorre inoltre ripartire in modo più chiaro le competenze tra il Dipartimento della funzione pubblica e l'ANAC con riguardo alla interpretazione delle complesse e per molti versi ambigue norme della 190/2012 e dei relativi decreti attuativi. Inoltre, le forme di coordinamento organizzativo e informativo devono essere maggiormente articolate. Non possiamo avere migliaia di amministrazioni, enti e società che svolgono i compiti più differenziati, trovando un

punto di riferimento organizzativo nel solo Dipartimento della funzione pubblica oltre che nelle Prefetture con riguardo agli enti locali. Occorre progettare un sistema di hub di coordinamento settoriale per comuni, regioni, università, camere di commercio, asl, ecc. incentrato su organismi associativi come, ad esempio, l’Anci, Unioncamere o la Crui. In relazione alle singole amministrazioni occorre poi che le funzioni di vigilanza esercitate dagli Oiv o dai Nuclei di valutazione, che al momento in materia di prevenzione della corruzione si concentrano sulla attestazione del rispetto degli obblighi di trasparenza e sul parere rilasciato sui codici di condotta, siano estese alla verifica del rispetto sostanziale delle indicazioni delle norme di legge, del Piano Nazionale Anticorruzione e delle linee guida della ANAC nella predisposizione dei Piani di prevenzione e nella attuazione delle altre misure specifiche previste da queste disposizioni. Ma occorre che per questi OIV o Nuclei di valutazione siano previste adeguate forme di incentivo. Una idea potrebbe essere quella di legare obbligatoriamente la corresponsione di almeno una parte del loro compenso alla predisposizione di tutte le attestazioni e verifiche di propria competenza oppure di prevedere la loro decadenza o il divieto di essere successivamente nominati come componenti dello stesso o di altri OIV in caso di reiterato e grave inadempimento dei propri compiti.

6. Passiamo dall’addizione alla trasformazione. E’ tradizione che gli interventi di riforma amministrativa in Italia aggiungano uffici, funzioni e adempimenti amministrativi lasciando inalterato il funzionamento del resto dell’organizzazione. Questo primo anno di attuazione induce a credere che questo stia accadendo anche per la prevenzione della corruzione. Ad una prima analisi cursoria, molti dei Piani di prevenzione della corruzione presentati al 31 gennaio 2014 non sembrano essere basati su una specifica analisi delle organizzazioni pubbliche e delle loro attività per cui le misure di prevenzione del rischio individuate sono indicate in modo vago e non si discostano molto da quelle già previste dalla legge. Anche i Programmi per la trasparenza continuano ad incentrarsi essenzialmente sugli obblighi informativi previsti dalle norme in relazioni ai quali il monitoraggio effettuato dall’ANAC (delibere n. 71 e 77 del 2013) ha messo in evidenza un ancora inadeguato tasso di pubblicazione. Per uscire dall’angusta logica dell’adempimento solo formale delle previsioni di legge si può ragionare su alcuni rimedi. Il primo è che il prossimo Piano Nazionale Anticorruzione, che dovrebbe essere varato nell’autunno 2014, preveda alcuni requisiti minimi di “effettiva consistenza” per i Piani di prevenzione (es. che la parte dei Piani di prevenzione che riguarda la formazione preveda le risorse per farvi fronte, individui le figure professionali a cui è specificamente rivolto,

ecc.) e per le Relazioni sull'attuazione del piano del responsabile della prevenzione, il cui rispetto deve essere certificato dagli Oiv. Inoltre, la 190/2012 e i suoi decreti legislativi, prevedono che i Piani di prevenzione e i Programmi della trasparenza si trasformino in obiettivi contenuti nel Piano per la performance. Tuttavia, come da tempo denuncia l'ANAC, l'introduzione di questo strumento previsto dal d.lgs. 150/2009 non ha ancora portato ad una effettiva differenziazione delle retribuzioni legata ad una valutazione nel merito. In diverse amministrazioni sono stati impiantati sistemi di valutazione della performance a volte anche ben pensati, ma che non sono poi stati utilizzati dai vertici politici e amministrativi per guidare le proprie amministrazioni per obiettivi. Per questo le prestazioni di quasi tutti i dirigenti pubblici per il 2012 risultano essere state valutate al massimo livello mentre si è omesso di valutare quelle del personale. Quindi, per consentire alla legge 190/2012 di poggiare su adeguati incentivi finanziari fondati sul merito, le amministrazioni pubbliche e i loro vertici politici devono finalmente prendere sul serio la valutazione della performance. Tuttavia, il rimedio principale alla logica dell'adempimento è che il vertice politico consideri la lotta alla corruzione un proprio obiettivo per riconquistare la legittimazione e la fiducia dei cittadini. Ci vuole più leadership politica: solo rafforzando obblighi normativi e controlli non si esce dalla logica dell'adempimento.

7. Rilanciamo la funzione ispettiva. Le attività ispettive all'interno delle amministrazioni pubbliche sono da tempo neglette. L'ANAC non ha le dimensioni e l'articolazione territoriale per svolgere questa funzione direttamente nei confronti di migliaia di amministrazioni ed enti pubblici. Al massimo può agire in via suppletiva per alcuni limitati casi di particolare rilievo. Tuttavia, può fare molto per dare impulso e guidare il rilancio di questa funzione all'interno di ciascun soggetto pubblico. Ciò ha spinto l'ANAC nel corso di questo primo anni a lavorare per definire forme di collaborazione di collaborazione con la UIF della Banca d'Italia al fine di prevenire il rischio di riciclaggio dei proventi della corruzione. Inoltre, sta collaborando con l'AVCP per individuare indicatori di rischio che consentano di individuare i casi specifici su cui concentrare le forme di prevenzione della corruzione. In prospettiva lo stesso esercizio deve essere svolto in relazione all'utilizzo dei fondi europei o per le attività ispettive condotte dalle amministrazioni pubbliche presso le imprese.

8. Costruiamo la capacità amministrativa. La legge 190/2012 è l'ennesima riforma sottoposta alla clausola di invarianza. In base ad essa le amministrazioni

pubbliche devono utilizzare strumenti relativamente nuovi (ad esempio l'analisi del rischio) a fronte di un prolungato blocco delle assunzioni e delle collaborazioni che, almeno per il momento, impedisce di acquisire dall'esterno nuove competenze. Per questo l'attuazione delle politiche anticorruzione dipende essenzialmente dalla realizzazione di interventi formativi che sono una parte determinante dei Piani di prevenzione della corruzione. Tuttavia, una prima lettura di questi documenti mostra che in molti casi questi piani non sono basati su una adeguata analisi dei fabbisogni formativi e si confrontano con una offerta formativa affidata ad una pletora di strutture presenti ad ogni livello di governo. Sulla base dell'esperienza di questo primo anno di applicazione delle norme anticorruzione sarà possibile ricostruire un quadro delle risorse finanziarie, comprese quelli dei fondi europei, rese effettivamente disponibili e comprendere se esse sono commisurate al bisogno espresso di formazione. Ad una prima lettura sembra emergere la necessità di sottoporre queste iniziative formative ad una attenta valutazione per verificare se e in che misura esse siano effettivamente funzionali a far crescere la capacità delle amministrazioni di prevenire la costruzione e non solo a dare alimento ai centri di formazione. A mio avviso gli sforzi maggiori dovrebbero essere concentrati, piuttosto che nel rendere disponibili moduli di formazione a catalogo, nel promuovere una diffusione orizzontale delle conoscenze tra le pubbliche amministrazioni attraverso l'istituzione di piattaforme dedicate alla realizzazione di scambi di informazione, di iniziative di benchmarking volte ad individuare le buone pratiche, nonché di forme di mentoring le quali portino funzionari e dirigenti che hanno realizzato una esperienza positiva nella propria amministrazione a diventare i consulenti dei propri colleghi.

9. Progettiamo e realizziamo il sistema conoscitivo per il monitoraggio e la valutazione. Le informazioni di cui disponiamo in merito al fenomeno corruttivo sono inadeguate a fondare su una solida base empirica una politica di contrasto della corruzione articolata per settore di intervento (la corruzione in ambito sanitario è diversa da quella nelle opere pubbliche o per gli incentivi alle imprese o nelle università) e territorio. Questo in parte è dovuto agli annosi ritardi delle statistiche giudiziarie e in parte alla carenza di indagini mirate e continuative sul fenomeno da parte dell'ISTAT. Per colmare questo gap non è sufficiente commissionare saltuariamente un'indagine spot a qualche università o centro di ricerca per avere qualche dato da sfruttare nella prossima conferenza stampa. Occorre cominciare a definire un percorso, come ha cercato di fare in questo primo anno di attuazione della 190/2012 l'ANAC in collaborazione con l'Istat, per costruire nel tempo un sistema

conoscitivo che consenta di fondare il Piano nazionale anticorruzione su obiettivi e indicatori misurabili.

10. Rafforziamo la base. L'Italia è un paese malato di sfiducia nelle istituzioni e nella stessa possibilità di migliorarne il funzionamento. Le radici di questa patologia affondano in un complesso processo di consolidamento democratico che ci ha lasciato in eredità una differenziata, ma comunque insufficiente, tradizione civica. Per rafforzare la base di consenso su cui poggia una politica di prevenzione della corruzione occorre quindi favorire la diffusione di una nuova etica pubblica nella società civile. In primo luogo, dobbiamo partire dall'assunto che l'accesso civico è un buono strumento per indurre le amministrazioni ad adempiere specifici obblighi informativi già previsti dalla legge, ma non a far emergere nuove esigenze di trasparenza. E' quindi necessario attivare tavoli settoriali e realizzare indagini per capire quali ulteriori informazioni servono effettivamente a cittadini ed imprese. In secondo luogo, occorre promuovere nelle amministrazioni pubbliche la realizzazione di valutazioni periodiche sull'effettivo utilizzo delle pagine della sezione amministrazione trasparente e sul livello di soddisfazione di coloro che le hanno visitate. In terzo luogo, occorre investire di più nelle forme di partecipazione per la predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione e nei Piani di prevenzione della corruzione che, nella corsa a dare attuazione alla legge 190/2012 almeno per il 2014, ha finito per essere molto sacrificata. In quarto luogo, l'ANAC ha da poco attivato una forma di ascolto telematico delle segnalazioni dei cittadini in materia di trasparenza che in futuro potrebbe essere esteso a raccogliere segnalazioni sul rispetto dei codici di condotta e delle prescrizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità.