

*Funzione amministrativa e prevenzione dei fenomeni corruttivi*  
(legge n. 190/2012 e decreti attuativi)

Lunedì 8 aprile 2013 – Ore 15,30

Sala Polifunzionale di Palazzo Chigi. Roma, Via di Santa Maria in Via n. 37

**Intervento del Ministro per la P.A. e la semplificazione,  
Pres. Filippo Patroni Griffi**

Ringrazio per l'invito a questo seminario che ha, tra gli altri, il grande merito di mettere insieme la funzione amministrativa e la prevenzione dei fenomeni di corruzione e consente di inquadrare la prevenzione dei fenomeni di corruzione nella giusta luce, volta a ricomprendere anche quella relativa ai fenomeni di *maladministration*, quale svolgimento non corretto dell'azione amministrativa, un fenomeno che prescinde dalla commissione di fatti di reato. Una lettura in positivo della prevenzione dei fenomeni di corruzione, quindi, è un modo per orientare dall'interno l'esercizio della funzione amministrativa e, più in generale, del potere pubblico.

Fatta questa premessa, il giudizio sulla bontà del titolo del seminario si estende, inevitabilmente, anche all'impostazione del commentario alla legge e, soprattutto, ai decreti attuativi. In questa introduzione, vorrei descrivere lo studio che ha preceduto l'approvazione della legge ed evidenziare gli elementi che, a mio parere, debbono essere particolarmente tenuti presenti. Elementi giuridici e normativi, certo, ma anche culturali che collegano, in particolare, la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'esercizio della funzione pubblica ed amministrativa.

E' stato detto moltissimo, per cui non mi dilungherò sul punto, sui motivi per i quali è stato necessario intervenire nel rapporto tra corruzio-

ne e settore pubblico, sia in questo periodo ma anche per il futuro. Vi sono principalmente due ordini di ragioni, una di ordine economico ed una di ordine sistemico, perché la corruzione implica costi economici e sistemici. Non mi avventurerei nella quantificazione di quelli di ordine economico, perché i metodi di misurazione sono molto aleatori e anche la base di riferimento è piuttosto incerta, però sicuramente si può affermare che la corruzione si risolve in una tassa impropria sulle imprese e sui loro investimenti e può determinare una vera e propria barriera all'ingresso sul mercato delle nuove imprese.

Più in generale, la corruzione distorce l'allocazione delle già limitate risorse pubbliche, ma anche di quelle private. L'unico dato economico quantitativo che vorrei richiamare è quello, che mi ha sempre colpito molto, della quantificazione della relazione inversamente proporzionale tra la diffusione della corruzione e la crescita economica, quale si evince dalle classifiche di *Transparency International* sulla corruzione percepita. È da sottolineare però che si tratta non di corruzione effettiva, ma di quella percepita. Ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione di *Transparency International* provoca la perdita del 16% degli investimenti dall'estero. Le imprese che operano in un ambiente ad alto tasso di corruzione cre-

scono in media dal 25 al 40% in meno (a seconda che si trattino di grandi o piccole e medie imprese) rispetto alle aziende che operano in contesti sani. Questi dati, secondo me, sono quelli che meglio riassumono, al di là del *quantum*, il costo economico della corruzione.

Per quanto riguarda i costi di tipo sistemico, la corruzione fa venir meno la trasparenza dei meccanismi decisionali pubblici e, più in generale, di quelli finalizzati all'adozione di politiche pubbliche. Questo significa, evidentemente, che si genera una sfiducia nelle istituzioni e nei meccanismi di legittimazione democratica, perché nel momento in cui viene alterato il processo decisionale si mette proprio in discussione la base dello stesso meccanismo di legittimazione democratica. La legittimazione delle amministrazioni, certo, ma non solo quella.

Un altro aspetto del fenomeno corruttivo che vorrei sottolineare è la violazione del principio di uguaglianza che esso determina. Uguaglianza significa pari opportunità di tutti secondo un sistema di regole che non può essere alterato da fattori impropri. Il rispetto delle regole è, infatti, il requisito minimo del viver civile, se vengono alterate queste regole viene violato alla radice il principio di uguaglianza. Si viene ad ingenerare un circolo vizioso, perché la sfiducia dei consociati nella legalità della funzione amministrativa, causata dalla diffusione di pratiche corruttive, determina, da un lato, una certa assuefazione degli stessi consociati al fenomeno corruttivo, dall'altro, una percezione del prezzo della corruzione come costo fisiologico, anziché come costo improprio della partecipazione allo svolgimento della funzione amministrativa. Questo è, in realtà, il motivo per cui tutti gli ordinamenti hanno elaborato politiche integrate di repressione e prevenzione al fenomeno corruttivo che si fondano sul valore etico della legalità, in altre parole sull'integrità intesa proprio come princi-

pio fisiologico interno e conformante l'azione amministrativa.

Ricordo che in un saggio di molti anni fa, pubblicato su *"Public Administration Review"* del 1992, uno studioso americano, Dennis Thompson, scrisse testualmente: *"l'etica rende la democrazia compiuta, consente di concentrare il dibattito sul merito e sulla sostanza delle politiche pubbliche"*. In una parola lo studioso offre i prerequisiti per l'elaborazione della buona politica e direi, quindi, della buona funzione amministrativa. In altri termini, i cittadini devono essere sicuri che le decisioni pubbliche siano prese sulla base del merito delle questioni, sulla ponderazione degli interessi, tra i quali anche quelli legittimi dei privati coinvolti nell'azione amministrativa, e che non siano influenzate da condizionamenti impropri, estranei agli interessi pubblici. Non devono sorgere dubbi, in definitiva, sul fatto che l'esame del merito delle questioni sia stato alterato perché un intervento esterno ha sviato, in senso tecnico, l'esercizio della funzione amministrativa.

In questo contesto, il Governo, non appena insediato, si è posto come primo obiettivo, in un clima non facile e qualche volta ostile, di favorire l'approvazione del disegno di legge in materia di lotta alla corruzione, che già era in discussione in Parlamento. Prima dell'approvazione del testo, tuttavia, il Governo ha provveduto all'apporto di una serie di integrazioni e modifiche, volte ad incidere sia sul versante della repressione, sia, soprattutto, su quello della prevenzione. Al fine di elaborare gli emendamenti al disegno di legge è stata istituita una Commissione di studio presso il Dipartimento della funzione pubblica, la quale ha predisposto un "libro bianco", la cui attività di ricerca e studio è continuata anche dopo l'approvazione della legge stessa. Il metodo adottato per individuare gli elementi normativi su cui incidere si è basato sul confronto con le migliori esperienze interna-

zionali, soprattutto quelle definite nell'ambito del gruppo GRECO, istituito dal Consiglio d'Europa.

Il Dipartimento, inoltre, ha collaborato assiduamente con l'OCSE, che ha stilato un rapporto di *integrity review* sull'Italia.

L'organizzazione ha valutato analiticamente e positivamente le misure introdotte nel nostro ordinamento nell'ultimo anno e mezzo, che hanno consentito al nostro Paese di avvicinarsi allo standard medio dei Paesi dell'area OCSE in materia di prevenzione della corruzione.

Le principali misure introdotte dalla legge possono essere essenzialmente e schematicamente così riassunte: in primo luogo, in attuazione della Convenzione di Merida del 1999, è stato individuato nella CIVIT il referente nazionale quale Autorità nazionale anticorruzione, che necessiterà probabilmente di alcune integrazioni sia sul piano delle risorse personali sia su quello delle competenze. Questa scelta importante ha consentito di avviare, a 14 anni dalla stipula della Convenzione, l'operatività dell'Autorità nazionale anticorruzione. In attuazione della legge, il Dipartimento per la funzione pubblica sta inoltre predisponendo il Piano nazionale anticorruzione, che è l'atto amministrativo più importante per rendere operative all'interno delle amministrazioni le misure di prevenzione contemplate dalla legge n. 190/2012. In realtà, il Piano nazionale anticorruzione fornirà alle singole amministrazioni modelli organizzativi e gestionali che dovranno poi essere adottati con singoli Piani elaborati da ciascuna amministrazione. La predisposizione di tali piani dovrà avvenire impiegando tecniche diffuse e conosciute nel settore privato, nonché in alcuni settori della pubblica amministrazione, di tecniche di *risk management* e di *risk assessment*, quali la mappatura dei rischi, la rotazione di dirigenti ed il monitoraggio dei procedimenti amministrativi a maggior rischio.

La legge n. 190 contiene, inoltre, una serie di deleghe legislative e regolamentari al Governo. Una finalizzata al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, che è stata attuata con un testo unico che, come si dirà meglio in seguito, è tutt'altro che meramente compilativo. La legge conferisce anche una delega al Governo per modificare la disciplina dell'attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice. Lo scopo della previsione è di limitare la conferibilità di incarichi dirigenziali, per esempio, a coloro i quali fossero stati colpiti da condanne penali pur non passate in giudicato, oppure a coloro i quali si trovassero in situazioni di conflitto d'interesse, tali da compromettere l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate. Una terza "delega" vincola il Governo ad emanare, con regolamento, un codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Una delega legislativa, infine, prevede l'emanazione di un testo unico sull'incandidabilità alla carica di membro delle assemblee elettive europee, nazionali e locali, nonché il divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo in conseguenza di condanne pronunciate con sentenze definitive per delitti non colposi.

La legge n. 190 contiene anche misure di tutela del dipendente pubblico che segnala comportamenti illeciti. La *ratio* di questa disposizione è l'introduzione nel nostro ordinamento di pratiche di c.d. *whistle blowing*, molto diffuse e foriere di buoni risultati in altri Paesi dell'area OCSE.

A cinque mesi dall'approvazione della legge, la situazione attuativa sul piano normativo è la seguente: è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il testo unico sulla trasparenza (di cui si dirà *infra*) ed è stato approvato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici. Questo Codice, diverso da quelli approvati nella stagione degli

anni '90, contiene un apparato sanzionatorio assente in quei primi Codici di comportamento, i quali erano più vicini ai vecchi codici etici di tradizione anglosassone. La predisposizione delle sanzioni consentirà di introdurre nel nostro ordinamento regole di comportamento maggiormente efficaci. I dipendenti saranno in grado di prevedere quale comportamento è lecito aspettarsi da un funzionario pubblico e i cittadini saranno a conoscenza dello standard di comportamento esigibile da un funzionario pubblico.

E' già vigente il testo unico sull'incandidabilità alle elezioni politiche e amministrative.

Per quanto riguarda, poi, il Piano nazionale anticorruzione, è stata avviata la redazione mediante la predisposizione delle linee guida elaborate dal Comitato interministeriale previsto dalla legge. Il Dipartimento per la funzione pubblica sta curando l'elaborazione dello stesso Piano.

Il Consiglio dei Ministri, infine, ha recentemente approvato anche il decreto legislativo in materia di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi.

Tra i provvedimenti attuativi delle deleghe sopra ricordate merita un'attenzione particolare il testo unico sulla trasparenza. Esso contiene una compilazione organica e completa degli obblighi di trasparenza che dal 1990 ad oggi sono stati introdotti da diversi provvedimenti legislativi e talvolta anche regolamentari. L'affastellarsi di obblighi di pubblicazione e di trasparenza ha generato quella che gli studiosi della materia chiamano "opacità per confusione": la mole di obblighi, spesso poco conosciuti, pregiudica il livello di monitoraggio e di controllo sulla *compliance*. Agli stessi, dunque, è agevole non ottemperare, poiché il più delle volte la verifica dell'adempimento è praticamente impossibile. Il provvedimento ha ricevuto, da parte dell'opinione pubblica, alcune critiche, soprat-

tutto in relazione al modello di regolazione adottato rispetto a quello previsto nel *freedom of information act (FOIA)* statunitense, che disciplina una forma di accessibilità totale alle notizie concernenti l'organizzazione e l'attività amministrativa.

L'ordinamento italiano si caratterizza da più di trent'anni per una logica diversa, quella del diritto di accesso regolato dalla legge n. 241/90, che prevede, quale requisito di ammissibilità dell'accesso a documenti amministrativi, un interesse qualificato individuale. Questa impostazione normativa, adottata nel '90, è andata evolvendosi: il principio di accessibilità totale è stato infatti affermato nel decreto legislativo n. 150 del 2009. Il Testo unico sulla trasparenza è stato adottato in continuità con quest'ultimo intervento. In primo luogo, il presupposto sul quale è stato fondato l'intervento normativo è stata la consapevolezza dell'assetto del sistema amministrativo italiano, simile in questo al modello continentale europeo e ben diverso da quello statunitense. Il nostro sistema è molto più complesso, gli atti amministrativi sono numerosi, le informazioni sono molte e la stessa macchina amministrativa è ben più complessa. In aggiunta, in Italia è significativa la tendenza ad avanzare richieste di accesso emulative, che implicano per le amministrazioni costi notevoli sopportati inutilmente. Il Governo ha deciso di invertire la logica del FOIA statunitense, stabilendo degli obblighi di pubblicità che prescindono dalla richiesta di un singolo cittadino. In questo, il nostro ordinamento conosce oggi una trasparenza più avanzata di quella garantita dall'ordinamento statunitense: indipendentemente dal fatto che qualcuno richieda determinate informazioni, queste devono essere pubblicate. Questo obbligo sostanziale di pubblicazione consente un controllo generalizzato sulla attività della pubblica amministrazione, il cosiddetto "controllo sociale" sull'operato delle p.a.,

che precedentemente sia la giurisprudenza sia il legislatore avevano ritenuto estraneo all'ambito di applicazione del diritto di accesso ai sensi della legge n. 241/1990. La logica scelta, dunque, non prevede l'obbligo di pubblicare tutto, bensì l'obbligo di pubblicare tanto. Il diritto di "accesso civico", in questo sistema, diviene un rimedio, inteso nel senso anglosassone del termine: un rimedio volto a far fronte all'inottemperanza agli obblighi di pubblicità. Il legislatore individua i dati e le informazioni che devono essere rese pubbliche, le amministrazioni sono tenute a pubblicarle indipendentemente dall'avanzamento di una specifica richiesta da parte di un cittadino. L'inadempimento, però, consente a qualunque cittadino di chiedere quei dati alle amministrazioni. La soluzione potrà anche apparire inferiore all'impostazione americana, ma è certamente più avanzata rispetto allo stato dell'ordinamento negli ultimi 20 anni.

Tornando allo spirito della legge e al contesto culturale necessario per la sua attuazione, mi preme ricordare che la fiducia dei cittadini dipende dai funzionari pubblici. Questi ultimi non devono mai dimenticare quanto sia precaria e fragile la fiducia del pubblico.

All'inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione il Presidente Lupo citava Pietro Calamandrei: *"l'umiltà è il prezzo che i giudici devono pagare al loro potere di incidere sulla vita dei cittadini"*. Questo è senz'altro vero per i giudici, ma il discorso può estendersi a tutti i dipendenti pubblici. Il funzionario pubblico deve sapere di essere il responsabile di un servizio reso alla comunità, deve assicurare standard di comportamento nel quale si traducano e vivano i valori della comunità di cui lui è espressione.

Questo probabilmente è il dato culturale più importante ed è quello al quale che uno statuto del funzionario pubblico, cioè di colui che esercita la funzione pubblica, debba ispirarsi.