

EXECUTIVE SUMMARY

Il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)

Il SAeT, il Servizio Anticorruzione e Trasparenza inizia la sua operatività il 2 ottobre 2008, a seguito del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo che il 25 giugno del 2008 era stato soppresso l'Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto alla corruzione, creato nel 2003. L'atto formale di soppressione avviene con l'art. 68, comma 6, lettera a) del Decreto Legge n.112 recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Il SAeT diviene operativo i primi giorni di ottobre 2008 e a quattro mesi dalla sua creazione e collocazione nel Dipartimento della Funzione Pubblica presenta il suo primo rapporto al Parlamento.

Obiettivo del rapporto

Il presente rapporto è scritto tutto al gerundio ed in parte al futuro.

Il passato, che il SAeT ha dietro le spalle, infatti, è stato appena sufficiente per una ricognizione delle cose da fare, osservando anche le strutture equivalenti negli altri paesi. Inoltre è stato necessario mettere mano all'assetto organizzativo, recuperando i fili di una rete di competenze per lo più esterne alla struttura. Infine, si è dovuta valutare l'eredità lasciata dall'Alto Commissario ed individuare i nuovi compiti assegnati, desumibili dalla nuova denominazione del servizio che richiama i concetti di anticorruzione e trasparenza. Intorno alla parola trasparenza, di cui nella prima parte del rapporto si recupera l'evoluzione storica e normativa, orbitano altri concetti importanti come quello di integrità ed etica pubblica che spostano inevitabilmente l'enfasi dell'attività dalla repressione -che l'espressione Alto Commissario evocava - alla prevenzione del fenomeno corruzione che la parola trasparenza certamente richiama.

La "trasparenza è l'antidotto della corruzione" e "prevenire è meglio che reprimere" perché costa meno in termini sia economici che sociali.

Il presente rapporto al Parlamento, pertanto, costituisce una sorta di “manifesto in itinere” della lotta alla corruzione ed dello sviluppo della trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni sul quale confrontarsi con la classe politica e con l’opinione pubblica. Il rapporto può essere l’occasione per proporre iniziative ed azioni in un momento assai delicato per il paese, travolto per l’ennesima volta da notizie legate a fenomeni di corruzione o presunti tali. Gli scandali mediatici, però, rischiano di richiamare l’attenzione e creare indignazione per tempi sempre più brevi, creando “un effetto assuefazione” che certamente non giova al livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni in un momento di crisi economica profonda dove invece le istituzioni giocano anche un ruolo di sicurezza psicologica fondamentale.

Questo, quindi, più che un rapporto, vuol essere un momento di confronto, una proposta, un “contratto sociale” sull’impostazione che fin dalle prime mosse si intende dare all’attività di contrasto alla corruzione.

Il contenuto del rapporto

Il rapporto si articola in tre parti.

Nella prima si propone una definizione teorica del concetto di trasparenza e di corruzione. Due parole apparentemente semplici da pronunciare, più difficili da declinare.

Si tenta poi di misurare il fenomeno delle “corruzione scoperta” attraverso una rielaborazione dei dati forniti dal Ministero dell’Interno. Si passa in seguito alla rilevazione della corruzione come “fenomeno percepito” sia dall’opinione pubblica, sia da esperti internazionali sia all’interno delle stesse amministrazioni pubbliche. A tal fine, si recuperano i risultati emersi da ricerche promosse nel passato per fini diversi e prodotte da centri di ricerca e da organismi internazionali tra cui *Transparency International*.

Negli anni 2004- 2008 la “corruzione scoperta” (misurata dalle denunce di reati contro la P.A. recanti offesa alla sua integrità patrimoniale ed al suo buon andamento) presenta una stabilità di fondo: circa 3000 reati all’anno, in leggera flessione nell’ultimo biennio. La tipologia di denuncia di reato più consistente (32% del totale) attiene alla truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-bis del c.p.). Si tratta di una categoria di reato ascrivibile ai reati contro il patrimonio della P.A. e questo dato fotografa molto probabilmente la crescente attenzione della criminalità organizzata volta a trarre un vantaggio illecito dai finanziamenti pubblici. Se a questa fattispecie si aggiungono i reati per danno all’integrità economica della P.A. compiuto da privati (art. 316-bis e 316-ter) si arriva a contabilizzare il 47% del totale dei reati. Ciò deve far riflettere sull’importanza di introdurre meccanismi di prevenzione e contrasto nell’ambito delle erogazioni pubbliche. La trasparenza deve giocare in questo contesto un ruolo fondamentale.

L'analisi della distribuzione delle denunce di reato per regione evidenzia che:

- tra le prime 5 regioni per numero di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi compaiono ben 4 regioni del Sud Italia (la Sicilia, la Campania, la Puglia e la Calabria), mentre l'unica regione del Nord è la Lombardia.
- Tra le prime 5 regioni con il più alto tasso di denunce di reati collegati ai fenomeni corruttivi per ogni 1.000 dipendenti pubblici si conferma la Calabria, ma compaiono a sorpresa regioni quali il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta, il Molise e la Basilicata.

La conclusione raggiunta è che della corruzione misuriamo solo una parte: la corruzione scoperta e cioè la "punta dell'iceberg" che emerge. Non misuriamo invece la parte più consistente, quella che c'è e che non si vede e non si scopre: l'"iceberg sommerso".

La percezione del rischio di corruzione all'interno delle nostre pubbliche amministrazioni non sembra essere molto alta, mentre è alta la percezione dell'opinione pubblica. La valutazione del rischio - inteso come *risk management* - non fa parte della cultura manageriale del dirigente pubblico. È logico quindi che sia latitante anche la cultura della valutazione del rischio specifico di corruzione. Se non c'è percezione, non c'è valutazione del rischio e non ci possono essere azioni correttive, ma solo azioni repressive "a valle" che non intaccano il fenomeno "a monte". Questa forbice tra percezione dell'opinione pubblica e percezione della dirigenza pubblica è una criticità che va gestita.

Nella seconda parte del rapporto si relaziona sulla attività del SAeT.

In primo luogo sul modello organizzativo adottato: quello dell' *Hub & Spoke*. Una metafora organizzativa che letteralmente significa "mozzo di una ruota" (*Hub*) dal quale partono tanti "raggi" (*spoke*). La logica operativa è stata quella di utilizzare il piccolo nucleo del SAeT, attualmente con scarse risorse tecniche e finanziarie, come "mozzo della ruota" ed attraverso convenzioni ed accordi, mettere a sistema il *knowhow* già esistente in altre strutture prevalentemente pubbliche. Sono i raggi - gli *spoke* - e cioè organizzazioni che, pur avendo altre missioni e funzioni, attraverso l'*hub* vengono interconnesse per sfruttarne tutta la potenzialità in termini di lotta alla corruzione. In tal modo si può ottenere il massimo del valore aggiunto con il minimo costo.

Ciò che si scambia attraverso l'*Hub & Spoke* del SAeT sono conoscenze tecniche ed informazioni, collaborazioni e data base, ricerche e metodologie. Sul piano amministrativo lo strumento utilizzato per "mettere a rete" le varie *intelligence* di altre istituzioni (quali università, centri di ricerca, ministeri, magistratura, forze di polizia, agenzie ed autorità, organismi non profit) è quello tradizionale dei protocolli d'intesa e delle convenzioni. Nel rapporto si dà conto degli accordi stipulati: l'oggetto, i soggetti e le aree di collaborazione.

Nell'illustrare l'attività del SAeT si dà conto anche di quella internazionale sviluppata in forza di accordi e convenzioni internazionali.

Si dà conto inoltre dell'attività di analisi ed elaborazione delle segnalazioni pervenute. L'attività di segnalazione per la verità è molto limitata, dalle 46 segnalazioni pervenute nel 2005 si è passati 186 del 2008; mentre le telefonate nei tre mesi di competenza del SAeT sono state solo 15 che, per la quasi totalità, riguardavano richieste di informazioni piuttosto che segnalazioni di possibili illeciti. Le complessive 449 segnalazioni, in quattro anni, sono ben poca cosa. Questa area andrà opportunamente strutturata e migliorata anche con interventi di sensibilizzazione nei confronti dell'opinione pubblica.

La lotta alla corruzione deve diventare quello che si diceva un tempo per la sicurezza: una "cultura da indossare" sia sul fronte interno delle Pubbliche Amministrazioni sia sul fronte esterno dell'opinione pubblica.

Lo slogan creato quest'anno dalle Nazioni Unite per la giornata mondiale della lotta alla corruzione¹ (*anche il tuo no conta!*) unito ad un poster che mostra cittadini qualunque, uno di noi, che alza un cartellino rosso in segno di richiamo e censura², sono leve concettuali molto efficaci. Esse vanno prese a prestito per una cultura che probabilmente va creata piuttosto che risvegliata.

Occorre perciò cambiare cultura. Non è un invito alla delazione, è un richiamo alla giustizia per togliere le mani delle famose tre scimmiette che non vedono, non sentono e non parlano e dare loro un megafono per denunciare fatti di mal costume. Non si tratta di "fare la spia", ma semplicemente di garantire il rispetto di valori comuni.

La parte terza del rapporto è quella più propositiva e metodologica.

In essa viene illustrato il nuovo modello di lotta alla corruzione che si intende adottare basato sull'analisi del rischio di corruzione, l'introduzione di procedure di controllo e l'individuazione di precise responsabilità organizzative in aggiunta a quelle penali già previste dal codice. Si passano poi in rassegna gli strumenti che il SAeT, attraverso il modello dell'*Hub & Spoke*, metterà a disposizione delle singole amministrazioni nel breve e nel medio termine. Primo tra tutti, un modello per la misurazione e la stima della parte sommersa del fenomeno corruzione. Elemento che non si misura non si gestisce e quindi non si combatte e non si contrasta. Le stime che si fanno sulla corruzione, 50-60 miliardi all'anno, senza un modello scientifico diventano opinioni da prendere come tali ma che, complice a volte la superficialità dei commentatori e dei media, aumenta la confusione ed anestetizza qualsiasi slancio di indignazione e contrasto.

Un altro strumento che SAeT metterà a disposizione di tutte le amministrazioni, probabilmente già entro la fine del 2009, è il modello per valutare il rischio di corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni. Si tratta del primo passo

¹ La Giornata è stata celebrata dal SAeT il 9 dicembre 2008 con un convegno organizzato in collaborazione con Nazioni Unite, *Transparency International* e l'Università di Roma Tor Vergata.

² La metafora peraltro non è stata pienamente compresa e quindi criticata in quei paesi dove le regole del calcio non sono molto conosciute.

per poi introdurre procedure e sistemi di controllo tutti orientati alla prevenzione. Per inciso va detto che l'immagine della copertina di questo rapporto è stata ripresa dalla copertina del modello di valutazione del rischio emesso dalla competente autorità australiana, l'equivalente del manuale emesso dal Ministero del Tesoro del Regno Unito che va sotto il nome di *Orange Book*. Non sappiamo ancora di che colore sarà il nostro manuale, ma i contenuti sono chiari e si sta già lavorando di concerto con le competenti istituzioni che hanno esperienza in materia.

Conclusione

La corruzione è un male vecchio quanto l'uomo. Anche nel più bello dei paradisi terrestri c'è sempre un serpente pronto a corrompere e qualcuno disponibile a farsi corrompere. Il nostro non è un paradiso terrestre e ci sono tremilioni e seicentocinquantamila dipendenti pubblici per la stragrande maggioranza onesti e corretti che per colpa di alcuni vedono rovinare l'immagine del proprio ambiente di lavoro.

L'impatto economico della corruzione è molto alto: una "tassa immorale ed occulta" pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini, che erode e frena lo sviluppo economico. Se sono attendibili le stime di 50-60 miliardi di euro l'anno come costi della corruzione, stiamo parlando di una tassa di circa 1000 euro l'anno a testa, inclusi i neonati. La corruzione ha però un impatto ancora maggiore sul piano dell'immagine, della morale, della fiducia; un costo non monetizzabile che rischia di ostacolare gli investimenti esteri in Italia, di uccidere la fiducia nelle istituzioni e rubare la speranza nel futuro alle generazioni di giovani, cittadini ed imprese.

Tra gli elementi per combattere la corruzione ce ne sono tre più importanti di altri: volontà politica, pressione dell'opinione pubblica e strumenti tecnici per analizzare, valutare e trattare il rischio di corruzione.

Il SAeT, se potrà disporre di adeguate risorse, si candida a gestire la parte tecnica ed individuare, anche in collaborazione con altri soggetti, gli strumenti per risvegliare la pressione e la passione dell'opinione pubblica italiana (quella internazionale è già molto forte). Si renderà necessario, non solo individuare le risorse per promuovere la lotta alla corruzione, ma anche promuovere una riflessione profonda ad ampio raggio. La corruzione passa anche attraverso una rivisitazione del sistema di finanziamento dei partiti, la riaffermazione dei principi dell'integrità e dell'etica pubblica.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

TRASPARENZA E CORRUZIONE TRA DATI E PERCEZIONE

Capitolo

1**TRASPARENZA E CORRUZIONE: DARE UN
SENSO ALLE PAROLE****1.1 Premessa**

Che cosa conosciamo della corruzione in Italia? La risposta è poco, molto poco.

La corruzione è come un “iceberg”. Quello che vediamo è solo la “punta” che emerge sopra il pelo dell’acqua. In altri termini conosciamo le cifre della “corruzione scoperta”: le denunce intese come delitti registrati e numero di persone coinvolte. Non conosciamo le dimensioni dell’iceberg che sta sotto il pelo dell’acqua. Quanto è grande la parte sommersa rispetto a quello che riusciamo ad intravedere?

Fino a quando non disporremo di un modello di stima non saremo in grado di rispondere a questa domanda e chi può offrire un importante contributo in tale senso è solo la ricerca scientifica a carattere interdisciplinare.

Disporre di un modello di stima, infatti, sarà fondamentale in futuro anche per poter misurare la ricaduta delle iniziative – normative, organizzative e culturali – che si andranno a promuovere sia sul fronte della prevenzione che della repressione.

La corruzione è purtroppo un elemento dinamico. Usando una metafora si potrebbe paragonare ad un “cancro” che ha cellule mutanti e tende ad attaccare i punti organizzativi più deboli del sistema. La risposta non può che essere un’attenzione costante alimentata da dati e conoscenze.

Purtroppo anche della “corruzione scoperta” conosciamo molto poco. Come accennato sappiamo solo il numero dei reati (circa 3000 l’anno, praticamente nulla), la tipologia dei reati, il numero delle persone coinvolte e le regioni dove sono stati commessi. Non conosciamo la dimensione economica intesa come costi, sottrazione di risorse, non conosciamo i settori coinvolti, sanità, grandi opere e lavori pubblici, finanziamenti europei, università, ambiente ecc. Non sappiamo neanche le tipologie di aziende pubbliche più esposte al rischio, intese come regioni, enti locali, amministrazioni centrali, enti pubblici economici. Non conosciamo le funzioni aziendali più esposte della PA (ad esempio: ufficio acquisti, concorsi, contabilità, prestazione di servizi, erogazione di fondi, ecc).

Non conosciamo i profili personali dei soggetti coinvolti nel reato: politici, funzionari, dirigenti, semplici impiegati.

Perchè questa situazione? Perchè di fatto il fenomeno corruzione non è stato mai preso in considerazione dal sistema di rilevazione statistica della pubblica amministrazione o, forse, perchè mancava una domanda di cui oggi SAeT è invece portatore. Certamente la lotta alla corruzione non è mai stata di fatto nell'agenda politica di nessun governo e non da oggi. Da sempre.

Come si coniuga la trasparenza con la lotta alla corruzione?

La trasparenza è un antidotto potente alla corruzione. È un alleato strategico e naturale nella lotta alla corruzione. È un elemento formalmente presente da sempre nei nostri ordinamenti ma, nei fatti, succube e vittima dell'auto-referenzialità storica delle pubbliche amministrazioni.

Questo primo capitolo del rapporto ha come obiettivo quello di specificare meglio i concetti di trasparenza e corruzione.

1.2 Il concetto di trasparenza e la sua evoluzione in Italia

La progressiva emersione della trasparenza come principio costituzionale

L'art. 97 della Costituzione dispone che la Pubblica Amministrazione sia organizzata dalla legge, «in modo che ne siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità».

In ragione dell'elasticità che le caratterizza, le nozioni di buon andamento ed imparzialità hanno assunto, nel tempo, diverse accezioni dottrinali e declinazioni legislative e giurisprudenziali. In particolare, la nozione di buon andamento è venuta ad inglobare le dimensioni, distinte ma interrelate, di efficienza, efficacia ed economicità, le famose tre E alle quali si è aggiunta poi la quarta E di etica, nel nostro caso etica pubblica. Un elemento che come si vedrà, ha molto a che fare con la lotta alla corruzione.

Peraltro, con il passare degli anni e l'evolvere della coscienza democratica nella società civile, i principi generali dell'organizzazione e dell'azione della Pubblica Amministrazione sono andati acquisendo contenuti ulteriori, non circoscritti esclusivamente alla dimensione dell'efficienza dell'attività amministrativa, ma comprensivi di dimensioni etiche pregnanti.

E' così emersa l'esigenza di assicurare una maggiore comunicazione e prossimità tra cittadini, società civile e P.A. e garantire, attraverso la conoscibilità della attività amministrativa, il controllo democratico sulla stessa.

Il principio di trasparenza è venuto a configurare un'attualizzazione del principio di pubblicità dell'azione dei poteri pubblici, il quale, pur non esplicitamente codificato nella Carta costituzionale, rappresenta uno dei connotati essenziali dello stato di diritto, ritenuti dal costituente premessi ed acquisiti rispetto al precetto, più puntuale, dell'art. 97 della Costituzione.

Trasparenza, un ideale che viene da lontano

L'ideale della trasparenza era già presente nella agognata "essenzialità" dell'amministrazione secondo il modello di Cavour e Minghetti, da perseguire anche grazie al decentramento regionale che in quella stagione si tentò di adottare.

L'affermazione solo parziale del modello cavouriano determinò, nella seconda metà dell'ottocento, il progressivo sviluppo dell'amministrazione statale secondo strutture disorganiche, aggravato durante il periodo crispino dall'ampliamento delle competenze e dalla specializzazione in aree materiali: ne derivò un'esigenza di coordinamento e di catalogazione di documenti ed informazioni che prese corpo nella creazione, ad opera del R.D. del 10 febbraio 1878, n. 4288, della Direzione generale di statistica del Regno, con competenze anche in ordine alla statistica giudiziaria, e nel R.D. del 25 gennaio 1900, n. 35, recante il Regolamento per gli uffici di registrazione e di archivio delle amministrazioni centrali. Il fine perseguito da questi provvedimenti fu, contemporaneamente, l'accrescimento della funzionalità dell'azione amministrativa e la garanzia della certezza pubblica e dell'affidamento generale nei confronti dell'amministrazione statale.

L'età giolittiana comportò il definitivo approdo allo stato amministrativo, caratterizzato anche dall'involuzione del formalismo giuridico nella Pubblica Amministrazione e dallo sviluppo di amministrazioni parallele. E' estremamente significativo che proprio in questi anni, in parallelo con il decollo economico del Paese, si verificarono i primi ed eclatanti episodi di corruzione politica in Italia, primo fra tutti, lo scandalo della Banca Romana. Non a caso, la polemica antiburocratica e la denuncia dell'elefantiasi dell'amministrazione statale presero corpo in quegli anni, trasversalmente alle appartenenze politiche.

Le esigenze della Guerra, prima, ed il Fascismo, poi, avrebbero ulteriormente aggravato l'indirizzo giolittiano.

Per queste ragioni, durante i primi decenni del secolo XX, si registrano iniziative istituzionali e provenienti dal mondo economico volte a rafforzare i controlli sulla amministrazione ed a razionalizzare i suoi rapporti con gli interessi economici: la pubblicazione, a partire dal 1908, del Bollettino delle Aste e forniture, allo scopo di fornire un tasso di pubblicità alle gare bandite dalle amministrazioni; il primo Congresso degli appaltatori italiani, del 1912, in cui emerse l'esigenza di regolazione della normativa nel settore delle forniture e degli appalti; l'istituzione, nel 1920, della Commissione parlamentare d'inchiesta per le spese di guerra; la

ristrutturazione del Servizio ispettivo del Ministero dell'Interno, principale veicolo di emersione dei fenomeni corruttivi nelle amministrazioni centrali e periferiche.

In età repubblicana, l'organizzazione amministrativa fu segnata dal continuismo con il ventennio. Peraltro, nella stagione del centro-sinistra, la programmazione come ideale di buon governo e l'attuazione delle Regioni fecero registrare un'ulteriore complicazione delle strutture e dell'attività amministrativa, e, parallelamente, un ampliamento dei reati di corruzione e degli altri reati contro la Pubblica Amministrazione, come accreditato dalle indagini storiche.

Reagendo allo sviluppo incontrollato della macchina burocratica, il problema della trasparenza, esemplificato nel noto motto della amministrazione "casa di vetro", cominciò a porsi a far data dal "Rapporto Giannini", presentato dal Ministro della Funzione Pubblica Massimo Severo Giannini al Parlamento il 16 novembre 1979: una lungimirante ed organica espressione del riformismo amministrativo. Ne derivò un fermento politico ed una cospicua attività istituzionale: la Commissione, presieduta da Mario Nigro, sul procedimento amministrativo elaborò un testo di legge che sarebbe poi confluito, salvo parziali modifiche, nella legge 241 del 1990, in cui, anche sulla scia dell'emersione del principio di trasparenza nei Trattati istitutivi delle Comunità europee e facendo propri gli insegnamenti derivanti dalla comparazione con i modelli normativi francese e statunitense, faceva la propria comparsa in termini giuridici il principio della trasparenza.

Le riforme dell'ordinamento amministrativo intraprese a partire dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, hanno perseguito questo fine attraverso lo sviluppo del principio di pubblicità dell'azione amministrativa (art. 1 l. 7 agosto 1990, n. 241), che ha consentito un primo svolgimento della «trasparenza» della P.A. La successiva legge 11 febbraio 2005, n. 15, ha poi incluso la nozione di trasparenza tra i principi generali dell'azione amministrativa, integrandola nell'elencazione di cui all'art. 1, ed ha apportato cospicue modifiche alla normativa previgente sul diritto di accesso. Il successivo D.P.R. n. 184 del 2006 ha dato svolgimento regolamentare alla novella legislativa.

La trasparenza amministrativa ed i suoi limiti

Ad oggi, il percorso verso la specificazione di una valenza giuridica della trasparenza nell'organizzazione della P.A. ha trovato un campo di applicazione relativamente circoscritto: esso è stato confinato al pur rilevante ambito della conoscibilità del procedimento, ed ha dato luogo all'emersione di un diritto di accesso ai documenti amministrativi (art. 22 l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dalla l. n. 11 febbraio 2005, n. 15): un diritto che ha pregevolmente ridotto il novero dell'attività amministrativa soggetta al vincolo della segretezza ed ha consentito una più adeguata partecipazione dei privati nei procedimenti amministrativi che riguardano i loro interessi.

Esso costituisce il perno del principio di trasparenza anche nella normativa europea: l'art. 42 della Carta di Nizza è dedicato al diritto di accesso, ancorandolo al valore della trasparenza.

Tuttavia, il riconoscimento di un diritto di accesso non è sufficiente a consentire quella conoscenza diffusa e pubblica la cui finalità primaria è il controllo democratico e la conoscibilità della P.A., ma da cui consegue anche una maggiore *accountability* dell'amministrazione, l'accrescimento dei tassi di efficacia, efficienza ed imparzialità dell'azione amministrativa, ed una maggiore fiducia dei cittadini nella P.A.

Inoltre, l'interpretazione che è stata conferita al diritto di accesso ne ha determinato un'involuzione rispetto all'esigenza di assicurare una generale pubblicità dell'attività amministrativa, mentre sono prevalse nei bilanciamenti giurisprudenziali le ragioni della *privacy* dei soggetti coinvolti nel procedimento, un'accezione stretta dell'interesse ad accedere ai documenti, nonché le stesse esigenze di funzionalità della P.A. La stessa novella legislativa del 2005, tesa anche a fronteggiare tali contraddizioni ed a ridimensionare il contenzioso giurisdizionale sull'accesso mediante la ristrutturazione della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, cui sono conferite anche funzioni di composizione del contenzioso tra privati e Pubblica Amministrazione, ha raggiunto solo in parte gli scopi che si era prefissata.

In una recente sentenza (n. 2314 dell'11 maggio 2007), il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità di un'interpretazione restrittiva del diritto di accesso, esteso ai soli soggetti coinvolti nel procedimento, al fine di garantire «l'interesse dell'amministrazione a non subire eccessivi intralci nella propria attività gestoria». La stessa Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 372 del 2004, dovendo stabilire la legittimità di una norma statutaria regionale sul diritto di accesso, ne ha affermato la validità solo all'interno dei paletti rappresentati dal diritto alla riservatezza dei soggetti coinvolti.

Comunicazione, informatizzazione e trasparenza amministrativa

Sotto il profilo organizzativo, un importante contributo all'ampliamento della trasparenza della P.A. è venuto dagli impulsi verso l'informatizzazione e la digitalizzazione della stessa. In particolare, il Codice dell'Amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82) pone l'Italia in una posizione di avanguardia nell'uso delle nuove tecnologie nei rapporti tra privati e P.A. e risponde ad un impegno di vastissima portata, coordinato dall'allora Ministro per l'innovazione e le tecnologie attraverso le competenze tecniche del CNIPA. Il piano industriale per l'innovazione, presentato il 2 ottobre 2008 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione, si pone nel solco di questo atto normativo, implementandolo nelle parti che necessitano di svolgimenti normativi e tecnici e rivedendone talune criticità.

Il Codice, peraltro, ha implementato e reso doverosa la presenza delle istituzioni pubbliche in rete, dando effettività alle previsioni di principio contenute nella l. n. 150 del 2000, in tema di comunicazione pubblica, che ha accresciuto la capacità delle strutture della P.A. di rendere conoscibile la propria organizzazione e la propria attività, mediante lo sviluppo di strumenti di pubblicità istituzionale.

Il nuovo percorso: trasparenza e lotta alla corruzione

Fino ad oggi, nonostante l'enfasi acquisita dal principio di trasparenza nell'ordinamento amministrativo, è mancato uno svolgimento legislativo nel senso del perseguimento di una strutturazione dell'apparato amministrativo finalizzata alla prevenzione delle numerose ed eterogenee forme di illiceità che possono caratterizzarne l'azione, sviarne gli scopi e le funzioni, decurtarne il patrimonio e l'efficienza funzionale. Non a caso, con la legge 26 aprile 1990, n. 86 – la cui approvazione è avvenuta pressoché in parallelo alla già citata legge 241 del 1990 – il Parlamento preferì affidare la tutela dell'interesse collettivo alla legalità alla prevenzione, ovvero all'individuazione di prassi amministrative e modelli organizzativi capaci di combattere strutturalmente il riprodursi dei fenomeni corruttivi.

Al contrario, la strettissima relazione tra un'organizzazione amministrativa conformata al principio di trasparenza e prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi nella Pubblica Amministrazione è comprovata negli scritti più approfonditi sul tema e trova importanti riscontri tanto nel "Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione", presieduto da Sabino Cassese, presentato alla Camera dei deputati il 23 ottobre 1996, quanto nella Relazione della Commissione sulle disfunzioni e gli illeciti nella Pubblica Amministrazione, presieduta da Gustavo Minervini, istituita dal Ministero della Funzione Pubblica, presentata al Governo il 29 settembre 1997.

L'istituzione del SAeT intende rispondere a queste sollecitazioni. Essa è infatti preordinata al monitoraggio dello sviluppo del principio di trasparenza nella P.A. allo scopo di valutarne gli esiti in ordine alla prevenzione ed alla lotta alle forme di illecito interno, anche con riferimento all'analisi dei modelli stranieri e delle politiche europee, ed alla predisposizione di un piano annuale nazionale per la trasparenza. Sulla base degli esposti e delle segnalazioni che pervengono all'istituto, nonché delle iniziative di studio che esso istruisce autonomamente, il SAeT si propone di osservare i principali fenomeni, comuni a diverse amministrazioni, di ostacolo allo sviluppo del principio di trasparenza e di riproduzione di forme di illecito interno, allo scopo di rilevare le principali criticità nell'ordinamento amministrativo vigente e di prospettare al Dipartimento della Funzione Pubblica le opportune revisioni a livello di normazione, di organizzazione degli uffici, di prassi amministrative.

Tale attività di coordinamento e monitoraggio risponde alla considerazione che la politica pubblica della trasparenza attraversa tutte le amministrazioni in tutti gli enti

pubblici territoriali che compongono la Repubblica, ma richiede un coordinamento nazionale se la si vuole utilizzare come strumento di lotta, antidoto, alla corruzione.

La trasparenza una delle cifre di questo governo

Il Dipartimento della Funzione Pubblica e l'intero Ministero, nell'ambito del quale il SAeT è inserito, ha giocato, fin dai primi interventi, la carta del coinvolgimento dell'opinione pubblica creando una pressione sui risultati delle pubbliche amministrazioni che non ha precedenti nella storia della PA italiana.

Per la prima volta la riforma della PA è nelle "agende" e nelle "chiacchiere" dei dipendenti pubblici e dei dipendenti privati, dei cittadini e delle imprese, della politica e delle strutture. In questo modo l'opinione pubblica contribuisce al cambiamento proprio con la pressione sui risultati che è in grado di esercitare. Da qui la valenza della trasparenza intesa, però, in un'accezione diversa: il processo di trasparenza e comunicazione non significa solo che la PA "si giustifica" nei confronti dell'opinione pubblica su "che cosa fa" e su "come lo fa", ma adotta "una strategia di ascolto" che dalle "critiche" della stessa opinione pubblica individua gli spunti per il miglioramento dell'organizzazione.

E' in questo senso che la trasparenza gioca un ruolo centrale nella lotta alla corruzione. Si vuole creare una pressione sui comportamenti etici – e cioè quelli non richiesti per norma - che contribuiscono a costruire i pilastri del concetto di integrità del dipendente pubblico. Si tratta di veri e propri "anticorpi" alla corruzione.

Spesso le pubbliche amministrazioni hanno livelli di risposta, intesi come comportamenti, differenti a seconda di situazioni, settori e procedimenti. Una concessione, la composizione di una commissione di concorso, l'erogazione di un servizio, i tempi di liquidazione di una pensione, la lista di attesa per un'analisi in un ospedale, i tempi medi degli esami di un corso di laurea; sono tutti elementi che se presentano tempi di risposta differenti possono nascondere inefficienza, scarsa produttività o magari anche "eccessiva produttività" alimentata da fenomeni di corruzione. Rendere noti questi tempi significa consentire al cittadino un confronto, permettere un controllo sociale sui comportamenti che costituiscono l'antidoto della corruzione.

La corruzione si contrasta con il controllo sociale, ma perché questo si realizzi servono due condizioni: senso civico dei cittadini e trasparenza. Se sul primo servono tempi lunghi ed investimenti intangibili quali interventi di formazione e sensibilizzazione per creare una nuova coscienza sociale; per la trasparenza è più semplice, è un fatto tecnico, un aspetto procedurale realizzabile con le idee ed il contributo di tutti.

E' chiaro che il problema che si pone è che cosa deve essere reso trasparente perché si realizzi quel controllo sociale auspicato per combattere la corruzione. La storia potrà insegnare molto. Per ora l'importante è iniziare, raccogliendo suggerimenti, inseguendo intuizioni, imparando dalla cronaca e ponendosi

sempre la domanda: quale atteggiamento di trasparenza avrebbe potuto evitare o rendere più difficile l'episodio di corruzione che si è consumato? I dati registrati e le statistiche raccolte sul fenomeno "corruzione scoperta" debbono essere trasformati in informazioni, prima, ed in patrimonio di conoscenza, poi.

La prevenzione della corruzione legata al livello di trasparenza deve entrare nel patrimonio organizzativo di ogni singola unità che opera nell'ambito della pubblica amministrazione italiana. A tal fine occorre mettere in condizione il dirigente ed il funzionario responsabile di una pubblica amministrazione di analizzare il rischio di corruzione legato alla mancanza di trasparenza e, quindi, attivare tutte le iniziative del caso.

1.3 La definizione di corruzione³

La tutela del bene costituzionale "buon andamento della P.A." non è perseguita solo mediante la legislazione sull'organizzazione della P.A., ma anche mediante lo strumento della repressione penale.

Tramite il vasto arsenale di reati contro la P.A. commessi da privati o da pubblici ufficiali – previsti principalmente dai Capi I e II del Titolo II del Libro Secondo del Codice Penale –, la nozione generica di «corruzione» assume diverse sfaccettature e qualificazioni giuridiche. Non tutte le fattispecie penali comprese nei Capi in esame, peraltro, sono rilevanti ai fini dell'attività del SAeT. All'interno di queste vanno infatti selezionate le sole ipotesi di reato la cui commissione implica un danno rivolto anzitutto all'integrità del patrimonio della P.A., dei suoi beni o dei suoi mezzi aventi valore economico, a prescindere dalla circostanza che la commissione di questi reati determini costi sociali che si propagano ben al di là della sola dimensione economica.

Buona parte della normativa in esame, peraltro, ha subito modificazioni ed integrazioni ad opera della consistente riforma dei reati contro la Pubblica Amministrazione, di cui alla legge 26 aprile 1990, n. 86.

Senza alcuna pretesa di completezza, si propone qui di seguito una ricostruzione sommaria del disegno normativo vigente:

- Emergono anzitutto i reati di peculato, che si caratterizzano per avere ad oggetto condotte messe in atto da pubblici ufficiali di appropriazione

³ Nota bibliografica essenziale: Giannini, *Certezza pubblica*, in Enc. dir. (Milano 1960); Cazzola, *Della corruzione, fisiologia e patologia di un sistema politico* (Bologna 1988); Meloncelli, *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in Enc. dir. (Milano 1988); Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (Bologna 1996); Melis (cur.), *Etica pubblica e amministrazione* (Napoli 1997); Rimoli-Salerno, *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza* (Roma 2006); Hood-Heald, *Transparency. The Key to Better Government?* (Oxford 2006); Quaranta (cur.), *Il Codice della Pubblica amministrazione digitale. Commento ragionato* (Napoli 2006); Arena, *Trasparenza amministrativa*, in Diz. dir. pubbl., VI, dir. da Cassese (Milano 2006); Merloni (cur.), *La trasparenza amministrativa* (Milano 2008).

- indebita di beni e mezzi aventi valore economico della P.A.: il peculato (art. 314 c.p.) ed il peculato mediate profitto dell'errore altrui (art. 316 c.p.).
- Rilevano poi i reati di concussione e corruzione: il reato di concussione (art. 317 c.p.) si determina nel momento in cui un pubblico ufficiale, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, costringe o induce taluno a dare o a promettere indebitamente a sé o ad un terzo denaro o altra utilità. Il reato di corruzione differisce da quello di concussione perché necessita di un concorso tra privato corruttore e pubblico ufficiale corrotto, ambedue autori di una condotta identica e speculare, concernente un accordo finalizzato al mercimonio dell'attività funzionale della Pubblica Amministrazione. Va tuttavia segnalato come, nella giurisprudenza più recente, le due figure di reato vadano soggette a fenomeni di omogeneizzazione e reciproco appiattimento. La corruzione, peraltro, è a sua volta articolata in una pluralità di figure: la corruzione in atti d'ufficio (art. 318 c.p.); la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 c.p.). Un'ipotesi specifica è quella della corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter c.p.), E' prevista poi la figura della corruzione di incaricato di pubblico servizio (art. 320 c.p.), al fine di ridimensionare, nel caso di specie, il trattamento sanzionatorio. A completare il novero dei reati di corruzione in senso stretto sta poi l'istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.), che mira a punire pubblici ufficiali o privati che abbiano sollecitato altri a commettere il reato di corruzione, nell'ipotesi in cui la corruzione non sia poi venuta in essere.
- Il ruolo sempre maggiore che vanno acquisendo i finanziamenti comunitari in numerosi settori della vita economica degli Stati membri ha spinto il legislatore ad estendere le ipotesi di reato fin qui elencate anche alla tutela degli organi delle Comunità europee. Così, l'art. 3, comma 1, legge 29 settembre 2000, n. 300, che ha introdotto nel Codice il reato di peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis c.p.).
- Il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) appare, nella sua attuale configurazione normativa, come una fattispecie residuale, destinata a comprendere ipotesi di condotte illecite poste in essere dal pubblico ufficiale non rientranti nella condotte tipizzate negli articoli precedenti: a seguito della già citata riforma legislativa del 1990, sono infatti state ridimensionate le c.d. fattispecie a formula aperta, che avevano consentito un'ampia ingerenza del giudiziario nell'attività amministrativa. Il reato di abuso di ufficio è, nel sistema vigente, la figura cui ricondurre in via residuale l'illiceità delle condotte del pubblico ufficiale connotate da abusività e determinanti un ingiusto vantaggio patrimoniale per sé o per altri o un danno ingiusto ad altri. Il rilievo di questa ipotesi di reato sta in ciò, che essa delimita l'area dell'illecito penale da quella del mero illecito amministrativo: il reato in parola è infatti concretato dalla compresenza della violazione di legge e del vantaggio patrimoniale che ne consegue. Va poi considerato che la più volte citata legge 26 aprile 1990, n. 86, ha anche operato l'abrogazione delle fattispecie di malversazione a danno dei privati ed interesse privato in atti d'ufficio.