

Una visione d'insieme: criticità e proposte

Il complesso avvio del processo

L'entrata in vigore della legge n. 190/2012, contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", rappresenta un importante momento di discontinuità del panorama normativo italiano: l'enfasi è posta sulla necessità che occorre prevenire la corruzione e non solo reprimerla e che i diversi interventi siano parte di una politica integrata della quale occorre monitorare l'efficacia in modo da poter adottare gli eventuali correttivi.

I problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione sono inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento della pubblica amministrazione. Nel caso specifico della legge n. 190/2012, essi sono stati accentuati dalla complessità e dalla portata innovativa del disegno riformatore che interviene, tra l'altro, nella delicata sfera dei rapporti tra politica e amministrazione. È emblematico che nel primo anno di applicazione della normativa anticorruzione l'Autorità abbia potuto rilevare che le norme di più diretta rilevanza per i vertici politici ai vari livelli di governo e, in particolare, la disciplina della inconferibilità e dell'incompatibilità e degli obblighi di trasparenza per gli organi di indirizzo politico, abbiano suscitato particolare attenzione e preoccupazione all'interno delle amministrazioni.

I ritardi maturati rispetto alle scadenze originariamente previste dalla legge, determinati, oltre che dai complessi meccanismi di attuazione, anche dalle particolari circostanze politiche, non consentono oggi di riferire in merito a risultati. Tuttavia, è opportuno segnalare i primi passi di questo processo di attuazione che rappresentano il punto di partenza di un percorso di adeguamento delle amministrazioni ai principi della legge, con l'obiettivo di migliorare l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un processo dinamico che, alla luce dell'esperienza maturata e delle difficoltà manifestate, sia pure in modo differenziato, dalle amministrazioni, va orientato nella direzione della "complementarietà" ad altre politiche di riforma, volte al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica. In questa logica, appare coerente l'individuazione della CiVIT quale Autorità nazionale anticorruzione.

In questo primo anno l'Autorità si è impegnata per stimolare le amministrazioni e gli enti a cominciare a dare attuazione ai principi della legge n. 190/2012, pur in presenza dei ritardi prima richiamati, per esercitare un'azione di accompagnamento rispetto ai numerosi dubbi interpretativi emersi, per intervenire al fine di superare le opposizioni e le ritrosie manifestate da più parti, e per

semplificare, ove possibile, nei limiti consentiti dalla legge, gli adempimenti connessi ai flussi informativi.

Le condizioni al contorno, riconducibili alle incertezze generate da un quadro normativo complesso e instabile, non hanno certo agevolato questo processo, già, peraltro, non facile. Si è registrato, infatti, un susseguirsi di previsioni normative, intervenute in modo incisivo sulle funzioni dell'Autorità, che ne hanno limitato le competenze e alterato le caratteristiche, ma non sempre rispondenti ad un disegno coerente e unitario. È auspicabile che, nel prossimo futuro, alle fisiologiche difficoltà connesse all'attuazione di un disegno innovativo e complesso non si aggiungano ulteriori elementi di incertezza.

La difficile affermazione della cultura dell'integrità

Appare particolarmente problematica la constatazione che il livello politico, attore fondamentale nelle politiche di prevenzione e contrasto alla corruzione, non abbia mostrato, ai diversi livelli, particolare determinazione e impegno. Significativo al riguardo è il fatto che, nonostante i reiterati solleciti dell'Autorità, al 28 novembre 2013 non tutti i ministeri abbiano nominato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) e che ritardi analoghi siano presenti a livello di enti nazionali e territoriali. La questione non è di poco rilievo, considerato che la figura del RPC costituisce il perno organizzativo dell'attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione, al quale spetta il compito di assicurare, tra l'altro, l'efficace attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC).

Al tempo stesso, un insieme eterogeneo di soggetti, con interpretazioni 'mirate' e poco sistematiche della normativa, invocano presunte specificità per cercare di eludere l'applicazione della legge, con riferimento, ad esempio, alla possibilità di individuare all'interno del proprio assetto organizzativo una figura idonea a ricoprire il ruolo di RPC o sull'applicabilità delle regole di trasparenza ai propri organismi di vertice.

Peraltro, in una prospettiva più generale, già in sede di monitoraggio dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità 2012 delle amministrazioni centrali, è stata rilevata la scarsa attenzione delle amministrazioni alle problematiche dell'integrità, ad eccezione di casi isolati di applicazione dell'analisi del rischio. Analogamente, gli esiti del monitoraggio sull'avvio del ciclo della *performance* 2013 hanno mostrato che, nonostante le indicazioni formulate dall'Autorità, poche amministrazioni hanno sviluppato un approccio integrato all'interno dei Piani della *performance* e previsto obiettivi, indicatori e *target* di trasparenza e integrità all'interno dei Piani stessi.

L'effettività del modello di prevenzione

Gli elementi informativi e di esperienza sulle criticità manifestate dalle amministrazioni nell'impostazione del ciclo della *performance* vanno, pertanto, valorizzati nella fase di definizione delle politiche di prevenzione per dare concretezza al disegno del legislatore, che si basa proprio su un modello di programmazione "a cascata". Questa consapevolezza ha orientato, tra l'altro, l'intervento dell'Autorità sui contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) e sulle indicazioni in esso previste relativamente ai PTPC delle amministrazioni. Infatti il PTPC, per essere efficace, deve contenere obiettivi appropriati e indicatori di misurazione adeguati e va coordinato con gli altri strumenti di programmazione: il bilancio, che garantisce la sostenibilità finanziaria degli interventi preventivi; il Piano della *performance*, in cui dovrebbero confluire gli obiettivi strategici ed operativi scelti da ciascuna amministrazione, anche con riferimento alle misure di attuazione del PTPC; il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il Piano per la formazione. Su questo aspetto occorrerà porre rinnovata enfasi in occasione dell'avvio del ciclo della *performance* 2014 in modo da promuovere l'integrazione effettiva tra la pluralità di strumenti previsti in materia di *performance*, trasparenza e anticorruzione.

L'efficace attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione dipende anche da un assetto organizzativo coerente con l'insieme delle responsabilità riconducibili al ruolo che il RPC è chiamato a svolgere. Oltre che al suo collocamento adeguato nella scala gerarchica, sono necessari poteri di controllo e risorse (in termini di competenze professionali e di sistemi informativi) in modo che tale figura possa effettivamente incidere sui comportamenti e sul funzionamento e non costituire solo un capro espiatorio.

Una condizione necessaria è, comunque, un convinto impegno da parte degli organi di indirizzo politico che si sostanzia nella definizione di obiettivi chiari, misurabili e rendicontabili nei PTPC e in un impulso effettivo alla promozione dell'integrità.

Come superare la 'cultura dell'adempimento'

L'insieme delle richieste pervenute all'Autorità rilascia un'immagine di amministrazioni pubbliche prevalentemente preoccupate per le innovazioni introdotte e restie all'assunzione delle relative responsabilità, che formulano richieste per acquisire conferme e non solo per effettive complessità interpretative. Insomma, pubbliche amministrazioni avverse al rischio, che spesso sembrano privilegiare il rispetto formale di tempi e procedure piuttosto che la consapevole attuazione di una efficace politica di prevenzione della corruzione. Analogamente a quanto riscontrato nei primi esercizi di applicazione del modello e degli strumenti previsti dal d.lgs. n. 150/2009 in materia di *performance*, trasparenza e qualità dei servizi, anche nel primo anno di

attuazione della legge anticorruzione, sembra di poter affermare che ha prevalso una logica di “adempimento”.

Questo atteggiamento, endemico nel modo di essere della pubblica amministrazione italiana, rischia di essere accentuato dall'accresciuta gamma di responsabilità dirigenziali previste dalla legge e dai decreti legislativi, con la possibile, quanto pericolosa, conseguenza che i dirigenti reagiscano adottando un approccio meramente formale e che i procedimenti amministrativi diventino ancora più lenti e farraginosi.

Per superare questo approccio, non bisogna solo sanzionare comportamenti devianti ma anche investire nella diffusione delle conoscenze, nella comunicazione delle buone pratiche e nella valorizzazione delle differenze in modo da stimolare ciascuna amministrazione a disegnare una propria politica di prevenzione. In questa prospettiva il grado di apertura dell'amministrazione verso l'esterno può fare la differenza così come la formazione 'mirata' che però, ad un anno dall'entrata in vigore della legge, stenta ad affermarsi.

La formazione

Nonostante il ruolo assegnato dal legislatore alla formazione come strumento di prevenzione della corruzione, essa costituisce ad oggi una tessera mancante del mosaico. Le attività progettate dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) non si può dire siano andate ‘a regime’. Le iniziative di supporto ai RPC nella redazione dei PTPC nonché quelle riferite alle altre figure delle amministrazioni coinvolte nelle aree di rischio di corruzione sono in fase di avvio e risultano limitate nella fase operativa solo ad alcune amministrazioni.

Pur prevedendo un significativo aumento di ore di formazione e assistenza erogate nel corso del 2014, c'è da aspettarsi, comunque, che la domanda delle amministrazioni di una formazione mirata su coloro che operano in aree particolarmente esposte a fenomeni corruttivi possa risultare largamente inevasa, con il rischio di lasciare spazio a iniziative non sempre coordinate e adeguate alla complessità delle esigenze da soddisfare. In questa prospettiva vanno almeno definiti, d'intesa con l'Autorità, contenuti formativi minimi che orientino e supportino le amministrazioni nella scelta dei percorsi di formazione. Vanno inoltre promosse iniziative tecnologicamente avanzate che consentano di ampliare quanto più possibile l'ambito dell'offerta formativa.

La necessità di differenziare

Particolari problemi si sono manifestati nell'esperienza applicativa di una disciplina complessa che non introduce le necessarie differenziazioni in relazione alla dimensione delle amministrazioni. È emblematica, al riguardo, la preoccupazione manifestata dagli enti locali di piccole dimensioni

rispetto all'impossibilità di dare piena e corretta attuazione a particolari disposizioni di legge, come quelle relative alla nomina del RPC o alla rotazione dei dirigenti, all'interno di strutture organizzative nelle quali è presente un'unica figura di livello dirigenziale titolare di una pluralità di competenze.

Anche l'immediata precettività degli obblighi di trasparenza disposti dal d.lgs n. 33/2013, l'ampliamento dei soggetti tenuti a darne attuazione, la necessità di adattare una normativa unica ad amministrazioni ed enti estremamente diversificati, nonché l'abnorme estensione del numero degli obblighi di pubblicazione (complessivamente circa 270), costituiscono elementi che manifestano con tutta evidenza un problema di sostenibilità complessiva del sistema e che hanno determinato nei soggetti tenuti all'applicazione numerosi dubbi e incertezze interpretative. In questa sede l'Autorità ribadisce, come già fatto in diverse occasioni, la necessità di semplificare gli obblighi di pubblicazione e, comunque, di differenziarli per tipologia di amministrazioni, in relazione alla dimensione e alle caratteristiche organizzative delle stesse, anche al fine di valorizzare effettivamente il contenuto della trasparenza in termini di *accountability*.

Per realizzare politiche anticorruzione differenziate ma comunque 'governate dal centro' è auspicabile che si sviluppi un sistema di reti istituzionali con un ruolo attivo degli organismi associativi per la diffusione dell'informazione, la circolazione dei documenti e l'individuazione delle modalità d'azione più appropriate in ciascun contesto specifico (ad esempio, università, camere di commercio, enti di ricerca, etc.). È altresì necessario che queste reti interagiscano con il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) e l'Autorità, ciascuno per il proprio ambito di competenza. Analogamente va affrontato in maniera coordinata con il ministero competente il problema dell'applicazione della legge n. 190/2012 e dei decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013 alle istituzioni scolastiche al fine di trovare soluzioni 'sostenibili', anche in considerazione dell'elevatissimo numero delle istituzioni interessate.

La rilevanza dell'informazione

La disponibilità di flussi informativi sistematici e affidabili è un presupposto essenziale per l'efficace attuazione della legge n. 190/2012 e lo svolgimento dell'attività di vigilanza. Da questo punto di vista, un passo importante e urgente è rappresentato dalla definizione di modalità standardizzate per il rilascio di dati e informazioni elaborabili e comparabili che si realizzi attraverso il coordinamento del DFP con l'Autorità, in modo da renderle funzionali alla vigilanza. L'esperienza maturata in sede di monitoraggio della *performance* delle amministrazioni centrali ha messo in evidenza che anche nelle amministrazioni di grandi dimensioni i supporti informativi

costituiscono una criticità. Pertanto, non vanno sottovalutati gli sforzi da porre in essere in questa direzione.

Trasparenza: verso una nuova prospettiva

Il processo di adeguamento alle norme sulla trasparenza è stato certamente avviato ma l'efficacia della pubblicazione di dati, documenti e informazioni rischia di essere compromessa dal fatto che alle oggettive difficoltà connesse alla crescita enorme degli obblighi – che ne rendono estremamente difficile l'immediata attuazione – si aggiunge un atteggiamento culturale delle amministrazioni poco propense a rendere conto delle proprie attività. Pur in presenza di uno sforzo complessivo di ampliamento della gamma delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali, infatti, ad oggi l'efficacia della trasparenza, quale strumento per promuovere effettivamente forme diffuse di controllo sociale, è ancora molto insoddisfacente, anche a causa della ritrosia o dell'incapacità della maggior parte delle amministrazioni a generare e diffondere informazioni relative ai servizi erogati e ai relativi costi, la cui pubblicazione è necessaria per rendicontare la *performance* verso l'esterno.

Questo aspetto rappresenta un elemento qualificante degli interventi di vigilanza avviati quest'anno e sarà al centro dell'impegno per l'avvio del ciclo della *performance* 2014. Va inoltre rafforzato il collegamento, tuttora debole, tra *performance* e trasparenza con l'esplicita previsione nei Piani della *performance* di adeguati riferimenti a obiettivi, *target* e indicatori relativi alla realizzazione dei Programmi triennali della trasparenza.

In questa prospettiva sarebbe anche auspicabile, come già proposto dall'Autorità nel 2012, peraltro a fronte di un numero di obblighi minore, ridurre gli obblighi specifici di pubblicazione e valorizzare la funzione dei Programmi triennali per la trasparenza come risposta mirata agli specifici bisogni informativi connessi alle funzioni di ciascuna amministrazione piuttosto che, come spesso accade, come meri riepiloghi degli obblighi informativi previsti per legge.

Le questioni problematiche

La complessità delle disposizioni normative ha dato luogo a diversi e rilevanti problemi interpretativi e applicativi, con particolare riguardo alle questioni dell'incompatibilità e inconferibilità disciplinate dal d.lgs. n. 39/2013, rispetto ai quali l'Autorità ha offerto il proprio contributo avvalendosi dei propri poteri consultivi. Il trasferimento di tali poteri in capo al Ministro della pubblica amministrazione e semplificazione operato dal d.l. n. 69/2013, contenente "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, oltre che creare incertezze e disorientamento nelle amministrazioni, non ha consentito di

affrontare alcuni problemi emersi con riferimento a numerosi casi concreti, per i quali sarebbe stato opportuno fornire tempestivi chiarimenti e che risultano, allo stato, parzialmente irrisolti.

Emblematiche, al riguardo, sono le questioni poste dalla coesistenza di discipline diverse per le singole situazioni di incompatibilità, come nel caso delle previsioni contenute nel d.lgs. n. 39/2013 e nel Testo Unico degli Enti Locali, d.lgs. n. 267/2000 (con i dubbi relativi alle rispettive fattispecie di incompatibilità, ai sistemi di sanzioni, all'ambito soggettivo di applicazione, ai controlli tra le dichiarazioni rese circa l'insussistenza di cause di incompatibilità), cui si aggiungono quelle relative al coordinamento tra fonti di diverso livello, soprattutto per effetto dell'autonomia normativa riconosciuta alle regioni e agli enti locali, e alcune previsioni normative poco chiare riguardanti le cause di inconferibilità ascrivibili alla presenza di sentenze di condanna.

Ci sono poi elementi di incoerenza che richiederebbero un intervento del legislatore: particolarmente significative, ad esempio, le questioni poste dalla presenza di disposizioni che individuano situazioni di incompatibilità non simmetriche tra i dirigenti statali e quelli di amministrazioni regionali e locali e di società in controllo pubblico e le incertezze derivanti da un certo 'strabismo' nell'individuazione dell'organo di indirizzo tra d.lgs. n. 39/2013 e d.lgs. n. 33/2013.

Vi è anche poca chiarezza circa le norme da applicare ai procedimenti sanzionatori previsti dal d.lgs. n. 33/2013: il decreto opera un rinvio alla legge n. 689/1981 ma rimangono poco chiari i soggetti cui spetta, rispettivamente, l'avvio del procedimento sanzionatorio e l'irrogazione della sanzione, così come non ben definiti risultano i confini dei poteri riservati all'Autorità.

Rimangono ancora incerti anche i confini dell'applicazione della normativa sulla trasparenza alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, a causa dei riferimenti poco chiari sia alle "attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o dell'Unione Europea" (art. 1 c. 34 legge n. 190/2012), a cui solamente si applica il regime della trasparenza, sia alle società quotate e loro controllate a cui non si applica la trasparenza, laddove "quotazione" e "controllo" possono avere varie accezioni. Sarebbe anche opportuno un intervento volto a definire la soglia minima della quota di partecipazione pubblica alla quale collegare gli obblighi di trasparenza in capo all'ente partecipante. Inoltre, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore sulle modalità di elaborazione di una serie di dati da pubblicare sui servizi, a cominciare dalla contabilizzazione dei loro costi, e sulla definizione dei confini, oggi incerti, tra le esigenze di tutela della sicurezza individuale e quelle di rispetto della trasparenza.

Alcune criticità, anche in termini operativi, derivano inoltre dall'assenza di un termine per la conservazione dei dati nelle sezioni di archivio, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, con un evidente aggravio per le amministrazioni in termini di spesa. Sarebbe utile introdurre scadenze

differentiate che tengano conto delle diverse tipologie di documenti, atti e informazioni per cui il decreto prevede la pubblicazione.

Infine, è da segnalare anche la mancanza di una tutela espressa della riservatezza di quanti effettuano segnalazioni all'Autorità.

I problemi della misurazione

L'efficace contrasto della corruzione richiede necessariamente il superamento del deficit informativo oggi esistente. Una misurazione solida ed adeguata del fenomeno rappresenta un aspetto imprescindibile e prioritario sia per una comprensione più completa della sua dinamica e della sua distribuzione sul territorio e nei diversi settori sia per indirizzare efficacemente le politiche di contrasto.

È necessario, pertanto, un impegno istituzionale nazionale che preveda l'inserimento del tema della corruzione tra quelli oggetto di sistematica indagine da parte dell'Istituto Nazionale di Statistica e, in questo senso, si comincia a registrare qualche sviluppo positivo in conseguenza dell'interlocuzione avviata con l'Istituto. Nel contempo, è auspicabile il superamento delle carenze registrate nelle fonti di informazione all'origine delle statistiche giudiziarie. L'assenza di un archivio digitale completo delle sentenze penali rende complessa l'attività di analisi e di valutazione del fenomeno corruttivo come rappresentato, nella sua parte "emersa", dall'attività giudiziaria.

La spinta dal basso

La spinta che viene dalla società civile per combattere l'illegalità è una componente essenziale del buon esito delle politiche anticorruzione. I cittadini e le imprese, singoli o associati, possono non solo essere consultati nella predisposizione dei PTPC, dei Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità e dei Codici di comportamento delle singole amministrazioni, ma possono anche segnalare, ai soggetti che operano sui diversi livelli del controllo, forme di attuazione carenti o tardive delle norme e delle linee guida in materia di anticorruzione, soprattutto con riferimento al rispetto degli obblighi di trasparenza, che sono maggiormente visibili dall'esterno, ma anche in relazione a situazioni di incompatibilità e di violazione dei codici di comportamento.

L'esperienza maturata in questo primo anno mostra che le potenzialità offerte dalla normativa anticorruzione e sulla trasparenza sono ben lungi dall'essere pienamente sfruttate, come dimostrato dalla limitata dimensione delle segnalazioni, prevalentemente orientate a problematiche di trasparenza nelle realtà di piccole dimensioni, spesso originate dalla dialettica politica locale. In questa direzione, il potenziamento della funzione di ascolto da parte dell'Autorità, in fase di avvio, potrà rilevarsi un utile strumento per favorire la partecipazione attiva di cittadini e imprese così

come l'attivazione effettiva da parte delle amministrazioni dello strumento dell'accesso civico che ancora stenta ad affermarsi.

Il ruolo dell'Autorità

Uno degli elementi caratterizzanti il modello di prevenzione della corruzione disegnato dalla legge n. 190/2012 è quello di individuare un'Autorità nazionale anticorruzione caratterizzata da una spiccata indipendenza dall'Esecutivo. È superfluo sottolineare l'importanza dell'indipendenza, del resto ampiamente riconosciuta in ambito internazionale, rispetto alle amministrazioni e agli stessi vertici politici, ai fini dello svolgimento di funzioni che coinvolgono la valutazione del modo in cui la legge è applicata, del funzionamento complessivo delle amministrazioni stesse e delle misure adottate a scopi di integrità e trasparenza.

È utile piuttosto ricordare che la CiVIT, nella riforma realizzata con il d. lgs. n. 150/2009, era stata istituita per svolgere una funzione di fulcro e di motore di un sistema basato sulla centralità della valutazione del personale e delle strutture, nel quale il ciclo della *performance*, la qualità dei servizi pubblici, la trasparenza e l'integrità dell'azione amministrativa apparivano fortemente integrati tra loro, anche in funzione della prevenzione della corruzione. Successivamente, il legislatore ha ritenuto di dover spostare il baricentro della regolazione, in considerazione, da un lato, dei riflessi che la crisi economica e i conseguenti rimedi stabiliti nei provvedimenti di finanza pubblica hanno determinato sulla attuazione della riforma e, d'altro lato, della crescente richiesta di adeguati interventi in materia di contrasto alla corruzione. Sono state, quindi, definite misure di prevenzione, delle quali la disciplina della trasparenza rappresenta un presupposto fondamentale.

L'evoluzione legislativa che si è registrata negli ultimi mesi non pare collocarsi nel solco tracciato dal legislatore nel triennio precedente.

Il ridimensionamento delle funzioni consultive dell'Autorità operato con il d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98/2013, prima richiamato, nei fatti ha ricondotto all'Esecutivo funzioni interpretative i cui contenuti potrebbero limitare l'esercizio della vigilanza, se non in sintonia con l'interpretazione dell'Autorità. La previsione di un parere obbligatorio ma non vincolante da parte dell'Autorità sulle direttive e circolari del Ministro fornisce una soluzione parziale al problema.

Da ultimo, il trasferimento delle competenze in materia di *performance* – previsto dal d.l. n. 101/2013, contenente “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni” e, successivamente, annullato in sede di conversione del decreto – ha generato confusione e incertezze nelle amministrazioni e ritardato, tra l'altro, le

nomine degli OIV, chiamati anche a svolgere la rilevante funzione di attestazione in materia di trasparenza. Con il medesimo provvedimento, peraltro, il legislatore ha ritenuto di intervenire anche sulla stessa organizzazione e composizione dell'Autorità, modificandone il nome in Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC.), aumentandone il numero dei componenti e prevedendo anche la decadenza anticipata degli attuali componenti prima della scadenza naturale del loro mandato. Indipendentemente da ogni valutazione sulla compatibilità tra le scelte operate in sede di decretazione d'urgenza e la materia dell'organizzazione amministrativa, tanto più quando sono in gioco questioni riguardanti l'indipendenza, pacificamente riconosciuta anche a livello legislativo all'Autorità, non si può non segnalare che questo stato di cose rischia di minare l'autorevolezza dell'Autorità stessa, requisito essenziale per l'efficacia del suo operato e rischia di compromettere alcuni dei fondamenti delle recenti riforme, primo fra tutti quello dell'indipendenza. In questa prospettiva, va anche ribadita la sproporzione tra gli obiettivi assegnati dal legislatore all'Autorità e i mezzi a sua disposizione, come più volte segnalato in diverse sedi istituzionali. In particolare, in presenza di un'attività in costante crescita, la limitata dotazione di risorse umane e la mancanza di un ruolo organico, peraltro previsto per la quasi totalità delle Autorità indipendenti, pone notevoli problemi legati, tra l'altro, al frequente ricambio di personale e all'impossibilità di garantire continuità alla struttura operativa, anche ad invarianza di spesa.

1. Premessa

Finalità e limiti del Rapporto

Il Rapporto vuole offrire un primo bilancio dello stato di attuazione della legge n. 190/2012 ad un anno dalla sua entrata in vigore, richiamando sinteticamente i profili normativi essenziali, riportandone le prime concrete evidenze attraverso l'analisi dell'attività dei soggetti coinvolti, evidenziandone luci e ombre e offrendo possibili proposte di miglioramento in base all'esperienza maturata. In considerazione dei ritardi occorsi rispetto alle scadenze originariamente previste dalla legge, determinati, oltre che dai complessi meccanismi di attuazione, anche dalla conclusione anticipata della XVI legislatura e dai tempi lunghi nell'avvio della XVII, l'Autorità nazionale anticorruzione ha ritenuto opportuno analizzare lo 'stato dell'arte' delle politiche di contrasto della corruzione quale momento preliminare rispetto alla previsione dell'art.1, c. 2, lett. g) della legge, in base alla quale "l'Autorità Nazionale Anticorruzione riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia".

Proprio in conseguenza dei ritardi richiamati, il Rapporto è prevalentemente focalizzato su luci e ombre manifestatesi in questo primo anno, emerse attraverso le attività svolte dall'Autorità e dagli altri soggetti istituzionali per dare attuazione alle indicazioni della legge – così che il sistema della prevenzione della corruzione possa andare a regime nel 2014 – in quanto allo stato non è ancora possibile riferire dei risultati. Il Rapporto è articolato per temi in modo da porre in evidenza gli aspetti più problematici della nuova disciplina e della sua concreta attuazione.

Il Rapporto, con i limiti prima descritti, vuole offrire un primo contributo alla riflessione nelle sedi istituzionali ai diversi livelli e alla conoscenza da parte dell'opinione pubblica delle questioni connesse all'efficace attuazione della legge n. 190/2012, nella consapevolezza che per affrontare adeguatamente le complesse sfide che la prevenzione e il contrasto alla corruzione impongono al nostro paese sono preliminarmente necessari forte unità di intenti, spirito di leale collaborazione tra le istituzioni e crescente attenzione delle istituzioni e della società civile all'affermazione della cultura della legalità e dell'integrità.

2. Il contesto

Attualmente l'immagine dell'Italia è quella di un paese a elevato grado di corruzione percepita sia da parte dei cittadini che da parte di imprese e analisti. La corruzione politico-amministrativa comincia ad assumere una dimensione preoccupante soprattutto a partire dalla metà degli anni Settanta e aumenta costantemente fino alla prima metà degli anni Novanta. Nel 1995 mostra un *trend* decrescente a seguito delle inchieste giudiziarie di quegli anni per poi ripresentarsi in una forma ancora più invasiva nell'ultimo ventennio¹.

A questo si aggiunge la distanza che intercorre tra l'Italia e buona parte dei paesi membri dell'Unione europea nelle classifiche internazionali, qualunque sia l'indicatore utilizzato, a fronte del fatto che generalmente paesi caratterizzati da livelli di sviluppo economico e strutture politico-istituzionali simili presentano livelli di corruzione analoghi. Più precisamente, i paesi del Nord dell'Europa (Danimarca, Svezia, Finlandia) occupano costantemente le prime posizioni della classifica. Austria, Germania, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito si attestano su valori medio-alti. I paesi dell'Europa meridionale (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo) si trovano in posizioni significativamente peggiori. Allo stesso modo il livello di capitale sociale e di istruzione nel nostro paese appare altrettanto distante da quello dei principali partner europei.

L'Italia si presenta come un caso anomalo nel panorama europeo anche per quel che riguarda la distribuzione della corruzione sul territorio nazionale, che non risulta essere omogenea. Uno studio recente sulla qualità delle istituzioni (di cui la corruzione è uno dei pilastri) condotto su incarico della Commissione Europea dall'Università di Goteborg nel 2010 ha registrato per l'Italia la maggiore varianza interna su base regionale in Europa.

La natura pervasiva e sistemica assunta dal fenomeno porta inevitabilmente ad un indebolimento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, nella classe politica e nella pubblica amministrazione, a uno svilimento dei principi di buon governo e di etica pubblica, ad una profonda alterazione della cultura della legalità. Da un punto di vista più strettamente economico la corruzione altera il funzionamento del mercato, penalizzando le imprese sane e limitando o impedendo nuove iniziative imprenditoriali, riduce i flussi di investimenti esteri e distribuisce le risorse pubbliche in modo non efficiente.

¹ Nella rilevazione del 2013 di *Trasparenza International*, l'Italia ha registrato un indice di corruzione percepita pari a 43 (rispetto al valore di massima trasparenza di 100) che riflette l'impatto che fenomeni recenti di corruzione e di malversazioni possano aver avuto sulla percezione nazionale ed internazionale del fenomeno. Il dato del 2013, per quanto leggermente migliorato rispetto a quello del 2012, non è tuttavia troppo distante dalle rilevazioni dell'ultimo decennio in base alle quali l'Italia si colloca su posizioni analoghe a quelli di numerosi paesi dell'Asia e dell'America Latina.