

*Didattica e formazione*



Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali  
Università degli Studi di Pavia



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI  
SCUOLA DI GOVERNO LOCALE

# Trasparenza e anticorruzione tra *enforcement* e *risk management*

a cura di

Pietro Previtali, Raffaella Procaccini, Andrea Zatti



PaviaUniversityPress

Trasparenza e anticorruzione tra *enforcement* e *risk management* / a cura di Pietro Previtali, Raffaella Procaccini, Andrea Zatti. - Pavia : Pavia University Press, 2017. - 83 p. : ill. ; 24 cm.  
(Didattica e formazione)

<http://archivio.paviauniversitypress.it/oa/9788869520655.pdf>

ISBN 9788869520648 (brossura)

ISBN 9788869520655 (ebook PDF)

In testa al front.: Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Pavia; Fondazione Giandomenico Romagnosi, Scuola di Governo Locale.

© 2017 Pavia University Press, Pavia

ISBN: 978-88-6952-064-8

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento anche parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i paesi.

L'autore è a disposizione degli aventi diritti con cui non abbia potuto comunicare, per eventuali omissioni o inesattezze.

In copertina: Immagine liberamente modificata di *Affiche con disegno di donna* dall'Archivio Touring (Associazione "WW1 - dentro la Grande Guerra"), distribuita sotto licenza CC BY-SA 3.0

Prima edizione: luglio 2017

Pavia University Press – Edizioni dell'Università degli Studi di Pavia  
Via Luino, 12 – 27100 Pavia (PV) Italia  
<http://www.paviauniversitypress.it> – [unipress@unipv.it](mailto:unipress@unipv.it)

Stampa: DigitalAndCopy S.a.S., Segrate (MI)  
*Printed in Italy*

# Sommario

<b>Introduzione</b> .....	1
<b>L'approccio dell'etica pubblica allo studio della corruzione politica</b> <b>Un'analisi normativa</b>	
Michele Bocchiola, Emanuela Ceva.....	5
<b>Il lungo cammino della trasparenza amministrativa in Italia</b>	
Tiziana Altì.....	21
<b>La prevenzione del fenomeno corruttivo alla luce della legge n. 69 del 2015</b> <b>con l'ausilio della mappatura dei rischi</b>	
Raffaella Procaccini.....	31
<b>Anticorruzione e trasparenza nelle società controllate</b> <b>dalle pubbliche amministrazioni: quali strumenti e quali prospettive?</b>	
Pietro Previtali, Andrea Zatti.....	49
<b>Le attività di controllo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione</b> <b>e la collaborazione con la Guardia di Finanza</b>	
Cesare Maragoni.....	71
<i>Abstract in English</i> .....	85

## Introduzione

È da qualche anno ormai che il nostro Paese si contraddistingue, almeno guardando al dibattito politico e alla produzione normativa, per la lotta alla corruzione. Le cronache di questi ultimi anni sono state dominate, da una parte, dalla patologia corruttiva, spesso di eclatanti dimensioni – casi Expo, Mose, Mafia Capitale – dall'altra, dagli antidoti alla patologia, sotto forma di nuove leggi e regolamenti e dell'azione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e del suo presidente, l'ex giudice e PM Raffaele Cantone.

In effetti, nel nostro paese non si è storicamente affrontato in modo strutturale il tema della corruzione, lasciando di fatto alle sole forze dell'ordine e ai tribunali il compito di reprimere e, allo stesso tempo, di prevenire il compimento di atti di *mala gestio*. È come se si chiedesse al chirurgo, per quanto bravo e competente, sia l'intervento, sia la dieta bilanciata per prevenirlo. Eppure sono anni che l'opinione pubblica internazionale su questo tema ci associa a latitudini sudamericane e subsahariane: nella classifica di Transparency International siamo sempre attorno al 60°-70° posto su più di 150 paesi censiti. Percezione che non cambia nelle valutazioni della Commissione Europea: «Corruption is perceived in Italy as a pervasive and systemic phenomenon, with numerous areas of activity and territories being affected».

Dando dunque per assodato che il problema corruttivo sia ben radicato nel nostro paese, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di attrattività e credibilità, come possiamo risolverlo, nell'auspicio di avvicinarci tra 10-15 anni alla top ten dei paesi virtuosi?

Ben venga l'ANAC con il suo presidente, ma non appare opportuno attribuire a tale strumento un potere salvifico e risolutivo. Il problema è che per curare il paziente non serve solo la medicina o la terapia d'urto – vedi commissariamento delle imprese e allontanamento dei funzionari – ma serve soprattutto una politica di prevenzione affinché il paziente non diventi tale e comunque il numero di pazienti non sia superiore alle capacità di cura del sistema. E allora il giusto mix terapeutico non può che essere un intreccio virtuoso di regole, sanzioni e di cultura.

E in effetti come regole e ipotesi sanzionatorie probabilmente ci siamo, anche se tutto è perfezionabile. Sul fronte della corruzione 'dai privati verso la pubblica amministrazione' abbiamo il decreto legislativo n. 231 del 2001, sul fronte della corruzione 'dentro la pubblica amministrazione' la legge n. 190 del 2012. Le due norme di riferimento sono state accompagnate e seguite da una serie di ulteriori specifiche e declinazioni tematiche e settoriali che rendono ora il quadro disciplinare certamente molto più completo e adeguato rispetto a soli 10 anni fa.

Il problema è proprio il contesto culturale in cui queste regole si trovano a dover funzionare.

Per quanto concerne le imprese, l'Organismo di vigilanza istituito ai sensi del decreto n. 231, proprio per vigilare sull'onesta condotta dell'impresa, non solo è nominato dallo stesso CdA che governa l'impresa, ma a volte coincide con esso. Dunque il controllato non solo nomina il controllore, ma addirittura tende a coincidere. Parallelamente, nelle pubbliche amministrazioni il responsabile della prevenzione della corruzione non solo è nominato dall'organo politico, ma addirittura coincide con le figure apicali (nei comuni il responsabile della prevenzione della corruzione è il segretario comunale). Per non parlare della retorica del costo zero e della logica dell'invarianza per cui tutte le attività e innovazioni organizzative finalizzate a fronteggiare questa sfida sistemica dovrebbero essere portate avanti nella pubblica amministrazione con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Già da queste esemplificazioni appare evidente come le regole senza cultura siano come la forma senza sostanza. Scatole vuote, sterili, anzi a rischio di effetti controproducenti. Basti pensare all'obbligo previsto per le pubbliche amministrazioni di rotazione dei dirigenti, quando i dirigenti nelle amministrazioni di media dimensione si contano sulle dita di una mano; o al fatto che, focalizzando l'attenzione sulla componente emergenziale e puntuale, si finisce per distogliere l'attenzione dai comportamenti comuni e da un'interpretazione più ampia dei fenomeni devianti.

Vale la pena citare un ultimo parallelo fra paesi con cultura 'a differente latitudine': la legge antifrode degli Stati Uniti sancisce che colui che denunci una frode ai danni della pubblica amministrazione (*whistleblower*) venga 'risarcito' con un incentivo che può arrivare fino al 30% della somma eventualmente recuperata dal governo. In Italia, la legge n. 190/2012, all'art. 1 comma 51, sancisce che «il pubblico dipendente che denuncia all'autorità giudiziaria condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro, non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria avente effetti sulle condizioni di lavoro per motivi collegati alla denuncia». Dunque, a parità di condizioni, ma evidentemente non di cultura né di regole che da essa scaturiscono, il pubblico dipendente negli Stati Uniti rischia di diventare milionario, il pubblico dipendente in Italia riesce (forse) a mantenere il proprio posto di lavoro.

Altro grande tema, intimamente collegato alla lotta alla corruzione, è quello della trasparenza.

Nel programma di razionalizzazione delle partecipate locali proposto da Cottarelli si vincevano i quattro cardini su cui si basava la strategia del Commissario Straordinario:

- circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008;
- introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni;
- promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, incluso l'uso diffuso dei costi standard, e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala;
- fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo.

Se i primi tre punti spettano evidentemente a chi detiene la cosiddetta *governance* pubblica dell'ente partecipato, l'ultimo punto spetta chiaramente ai cittadini a cui esso offre i suoi servizi. Seguendo questa logica, il cittadino probabilmente può e deve porsi almeno un primo interrogativo: la società, così come l'ente locale stesso o l'azienda ospedaliera, sta utilizzando correttamente ed efficacemente le risorse che sono state assegnate?

Evidentemente l'invito qui non è a procurarsi visure camerali, bilanci e quant'altro dietro il pagamento dei relativi diritti di segreteria e bolli. Ma sedersi 5 minuti davanti al proprio computer e sfruttare la rete per valorizzare gli strumenti che la legislazione di questi ultimi anni ha messo a disposizione in materia di trasparenza, buona amministrazione e di prevenzione dei fenomeni della corruzione, con particolare riferimento al decreto legislativo n. 33/2013 e alla legge n. 190/2012.

E da qui l'amara sorpresa. Ancora oggi, sui siti web di alcune partecipate, di comuni, aziende ospedaliere e sanitarie, gli incarichi, le consulenze, gli acquisti, i procedimenti, addirittura i bilanci o non si trovano, o a volte – e anche peggio – compaiono con formati non comprensibili e leggibili ai più, o in sfondo bianco con la laconica scritta 'sezione in aggiornamento'. Per fortuna, ed è importante qui ricordarlo, non tutti gli enti si caratterizzano per questa 'mancata trasparenza'. Anzi, alcuni sono estremamente virtuosi e vanno oltre l'obbligo di legge, pubblicando sui loro siti web più informazioni di quanto richiesto dalle leggi di riferimento, ma al momento è difficile immaginare quale sia il reale tornaconto di tali comportamenti virtuosi. Il problema, in prospettiva, sembra essere non solo, o non tanto, quello di prevedere sanzioni pecuniarie e disciplinari per gli inadempienti, quanto quello di far crescere, dal basso, la capacità di lettura e comprensione di tale mole di dati, attivando un canale diffuso di *civil regulation* e responsabilizzazione reputazionale.

D'altra parte, la trasparenza non dev'essere un vincolo o peggio una minaccia, ma un'opportunità e non solo in termini di *spending review*. Basti ricordare che proprio la legge anticorruzione (legge n. 190/2012) pone correttamente la trasparenza amministrativa al centro della strategia di prevenzione dei fenomeni corruttivi. Citando Louis Brandeis – giudice della Corte suprema degli Stati Uniti dal 1916 al 1939 – a proposito di trasparenza amministrativa e di prevenzione della corruzione: «sunlight is the best disinfectant», la «luce del sole è il miglior disinfettante».

I saggi raccolti in questo volume nascono da un'attività formativa tenutasi presso il Collegio "Cairoli" di Pavia e organizzata dal Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Pavia e dalla Fondazione "Romagnosi" - Scuola di Governo Locale di Pavia. Essi riprendono e approfondiscono diverse delle tematiche già trattate in un'analoga iniziativa dell'anno precedente,<sup>1</sup> ponendosi in stretta complementarietà con essa.

Nel primo contributo, Michele Bocchiola ed Emanuela Ceva presentano un'analisi normativa della corruzione dei pubblici ufficiali e delle istituzioni pubbliche dalla prospettiva dell'etica pubblica, prendendo in considerazione due approcci diversi dell'ordine pubblico, quello (neo)repubblicano e quello liberale. Gli strumenti analitici proposti vengono poi utilizzati per tracciare alcune possibili implicazioni concrete per le strategie an-

---

<sup>1</sup> Previtali P., R. Procaccini, A. Zatti (2016), *Trasparenza e anticorruzione: la nuova frontiera del manager pubblico*, Pavia, Pavia University Press.

ticorruzione, con particolare riferimento a uno strumento importante quanto controverso come il *whistleblowing*.

Tiziana Altì, nel secondo capitolo, ripercorre le tappe fondamentali che hanno segnato il cammino della trasparenza amministrativa, soffermandosi sulle declinazioni giuridiche e operative di questo principio, duttile e astratto, fino alla più recente evoluzione legislativa del decreto legislativo n. 97/2016. L'analisi conferma, almeno sulla carta, la caratterizzazione propria del caso italiano rispetto ad alcune esperienze internazionali ispiratrici, con il preciso fine di trasformare il diritto di partecipazione individuale in un metodo a valenza generale, in chiave preventiva rispetto al fenomeno degli illeciti perpetuati all'interno dei pubblici apparati. Dall'esperienza applicativa sinora maturata deriva tuttavia chiaramente l'esigenza di scongiurare che le nuove disposizioni di legge conoscano un rispetto meramente formale, con il conseguente effetto collaterale della creazione di una 'burocrazia della trasparenza', fine a se stessa.

Il testo di Raffaella Procaccini offre un percorso di approfondimento dei contenuti della legge anticorruzione n. 69 del 2015 e delle relative principali novità normative, in relazione anche al Codice Rocco, caratterizzate da tre direttrici politico-criminali: il recupero coattivo del vantaggio illecito, la collaborazione processuale e l'inasprimento sanzionatorio (c.d. *enforcement*). In tema di pianificazione delle azioni di prevenzione della corruzione, l'analisi evidenzia l'importanza di una precisa mappatura dei rischi, che non si limiti a costituire un mero adempimento cartaceo, e si conclude con i riferimenti ad alcune esemplificazioni costruttive dei Piani triennali, anche alla luce delle più recenti linee guida ANAC del 2016.

Pietro Previtali e Andrea Zatti affrontano il tema, molto rilevante nel caso italiano, delle società partecipate dagli enti pubblici, focalizzando l'attenzione sulle modalità di applicazione della complessa e multiforme disciplina progressivamente adottata nel campo della prevenzione della corruzione e della trasparenza. La tesi di fondo, supportata da una analisi *ad hoc* su un campione di 106 società a controllo pubblico, è che la natura ambigua di questi moduli organizzativi rischi di rendere poco più che formale l'impatto organizzativo e gestionale delle misure adottate. Una forma di inerzia istituzionale che ha l'effetto di depotenziare lo sforzo fatto dal legislatore per produrre un cambiamento reale su un modello d'azione che negli ultimi tre decenni ha assunto, non senza criticità, un ruolo centrale nelle modalità di conduzione dell'intervento pubblico.

Nell'ultimo contributo Cesare Maragoni si sofferma sul ruolo di vigilanza e controllo dell'ANAC, facendo particolare riferimento alle possibili forme di coinvolgimento della Guardia di Finanza. Un coinvolgimento, previsto tanto nell'area della contrattualistica pubblica quanto nell'ampio comparto dei presidi di prevenzione della corruzione, che diventa un passaggio quasi obbligato per rendere effettiva la grande mole di disposizioni e precetti operanti in questi campi. Sul punto, l'autore precisa che le casistiche di collaborazione sinora individuate non sono da ritenersi esaustive visto che l'ampio spettro delle competenze istituzionali dell'Autorità e la generale funzione di supporto attribuita alla Guardia di Finanza rendono ipotizzabile l'estensione in diverse direzioni del raggio della collaborazione.



## **“Transparency and anti-corruption between enforcement and risk management”**

### ***Abstract in English***

The book stems from a training activity for public managers held in the Collegio “Fratelli Cairoli” of Pavia and organized by the Department of Political and Social Science and the “Giandomenico Romagnosi” Foundation. Essays are focused, adopting a multidisciplinary approach, on anti-corruption and transparency items, giving an original contribution to the ongoing debate on these issues.

**Pietro Previtali**, is an Associate Professor of Business Organization at University of Pavia. He got his PhD in Management and Business Administration at Bocconi University. He is Rector’s Delegate for Human Resources management and member of the Anticorruption Committee of the University of Pavia.

Since 1998 he has been teaching and conducting research on the managerial issues surrounding the introduction of information technologies in public agencies, health care organizations and private companies. At present, he is conducting research on compliance and business ethics, especially with reference to accreditation systems.

**Raffaella Procaccini** is PhD of Commercial Criminal Law in Bocconi University. She is member of the “Giandomenico Romagnosi” Foundation- Local Government School. She is a lawyer in Pavia and in Milan.

**Andrea Zatti** is Researcher of European Public Finance and Local Public Finance in the University of Pavia.

He is President of the “Giandomenico Romagnosi” Foundation- Local Government School and Rector of the “Fratelli Cairoli” College.

He has worked in the research area with APAT (Italian National Environmental Agency), CIRIEC (Centre Interdisciplinaire de Recherches et d’Information sur le Entreprises Collectives) and OCSE on environmental and territorial issues.