

Ar2



Carlo Bozzi  
Giusy Massaro  
Francesco Viggiani

## **La corruzione e il processo di digitalizzazione della P.A.**

Dall'analisi del fenomeno  
agli strumenti di contrasto e prevenzione

*Prefazione di*  
Italo Volpe





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVIII  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1709-5

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

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2018

# Indice

- 7 *Prefazione*  
di Italo Volpe
- 9 *Introduzione*
- 11 *Capitolo I*  
*La corruzione in Italia*
- 1.1. Lo stato e la percezione della corruzione in Italia, 11 – 1.2. L'attività di controllo della spesa pubblica e di contrasto, 17 – 1.3. La misurazione della corruzione, 21.
- 25 *Capitolo II*  
*Cenni sul sistema italiano di contrasto alla corruzione*
- 2.1. La Legge “Severino” e la riforma dello strumento penalistico, 25 – 2.2. Il sistema amministrativo di prevenzione introdotto dalla legge 190/2012 e il quadro di riferimento, 28 – 2.2.1. Il Piano Nazionale Anticorruzione, i Piani Triennali di prevenzione della Corruzione e gli altri strumenti di prevenzione previsti dalla “legge anticorruzione”, 32 – 2.2.2. L'attuale normativa in materia di trasparenza. L'accesso civico generalizzato, 35 – 2.2.3. Modalità di gestione delle istanze di accesso generalizzato e sanzioni in caso di inosservanza, 39 – 2.2.4. La rotazione del personale e la formazione, 41 – 2.2.5. L'astensione in caso di conflitto di interessi e il Codice di comportamento dei pubblici dipendenti, 43 – 2.2.6. I limiti allo svolgimento di incarichi e attività extra-professionali, 44 – 2.2.7. La tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, 46 – 2.2.8. Punti di debolezza delle misure di prevenzione della anticorruzione, 48 – 2.3. L'accertamento del danno erariale come strumento di contrasto alla corruzione, 49 – 2.3.1. La responsabilità amministrativa e il Codice di Giustizia Contabile: un'occasione persa?, 50 – 2.3.2. Danno all'immagine della P.A.: un esempio delle criticità caratterizzanti le fattispecie di responsabilità erariale, 53 – 2.3.3. Limiti della responsabilità amministrativa: il futuro è nella prevenzione?, 60.
- 63 *Capitolo III*  
*La Pubblica Amministrazione Digitale*
- 3.1. Il quadro normativo italiano, 63 – 3.2. Il Codice dell'amministrazione digitale aggiornato e l'Agenda digitale italiana, 65 – 3.3. La Commissione parlamentare di inchiesta, 71 – 3.4. Gli appalti pubblici in una P.A. moderna, 75 – 3.5. In prospettiva: la scuola può vincere la corruzione, 79.

85    **Capitolo IV**

*Un'analisi del ruolo della digitalizzazione nella lotta alla corruzione*

4.1. Lo stato della digitalizzazione dell'Italia nel contesto europeo, 85 – 4.2. La relazione tra corruzione e digitalizzazione, 91 – 4.3. Il fondamentale ruolo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione nella lotta alla corruzione, 94 – 4.4. Una relazione a doppio senso tra la (mancata) digitalizzazione della P.A. e la corruzione, 101.

105   *Bibliografia*

109   *Sitografia*

## Prefazione

ITALO VOLPE\*

Negli ultimi anni si è osservato un crescente interesse da parte del legislatore nei confronti della corruzione, fenomeno sistemico che costituisce non solo limite al progredire sociale e politico, essendo fonte di inevitabili disuguaglianze, ma anche uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico del Paese, in quanto capace di disperdere risorse pubbliche vitali e di distorcere la libera concorrenza, con inevitabili conseguenze sulla qualità dei beni e servizi.

Nonostante l'attenzione rivolta al tema perfino dal mondo accademico, numerose sono state le difficoltà nell'individuazione di una definizione generalmente condivisa di corruzione, che sia in grado di cogliere tutte le sue multiformi caratteristiche. Ancor più complicato risulta l'individuazione di parametri attendibili, ai quali poter ancorare la misura del livello di diffusione del "malaffare", che tenga conto — tra l'altro — dell'elevato dislivello sussistente tra la percezione della corruzione e i dati statistici, spesso incapaci di ben rappresentare la reale dimensione del problema.

Dall'introduzione della "Legge Severino" in poi, molti sono stati i passi avanti sulla via della repressione e prevenzione del fenomeno, non solo con la riforma delle fattispecie penali più strettamente ad esso correlate, ma soprattutto grazie all'introduzione di numerosi strumenti amministrativi.

Il presente lavoro non si limita a riepilogare gli istituti giuridici recentemente introdotti o riformati per meglio operare sul fronte dell'anticorruzione, ma contiene un'analisi sulle possibili vie di sviluppo degli stessi, nella convinzione che il progredire del processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, seguendo un orientamento normativo tracciato e ormai consolidato anche a livello europeo, possa costituire un efficace antidoto al veleno della corruzione.

Tale consapevolezza non è sintomatica di una sfiducia nei confronti dei presidi organizzativi e gestionali introdotti sul versante della prevenzione, né tanto meno verso il faticoso lavoro svolto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ma una progressiva e piena informatizzazione delle procedure amministrative potrebbe costituire un tassello fondamentale, se non addirittura decisivo, nell'opera di creazione di un'amministrazione sempre

\* Consigliere di Stato.

più trasparente, aperta a una maggiore partecipazione democratica, con l'obiettivo di prevenire la *maladministration*.

La battaglia per una Pubblica Amministrazione ancor più digitale non andrebbe, dunque, ridotta solo a uno sforzo per il conseguimento di servizi più semplici ed efficienti, ma dovrebbe spingersi a diventare un vero strumento di contrasto effettivo e preventivo della corruzione, in tutte le sue forme, riconoscendo il diritto a una "cittadinanza digitale".

Le analisi condotte e i dati raccolti dagli autori evidenziano in maniera chiara, infatti, che la corruzione può essere combattuta anche e soprattutto con il cambiamento operato dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, purché tale processo non trovi un ostacolo in un deleterio approccio conservatore, orientato all'inerzia.

A tal fine, determinante sarà una radicale evoluzione culturale che promuova energicamente e con continuità la consapevolezza delle potenzialità offerte dall'informatizzazione nella riorganizzazione dei servizi pubblici resi ai cittadini e nel rilancio dell'economia, attraverso il superamento di tutte le possibili declinazioni dei fenomeni corruttivi.



## Introduzione

Al centro della presente iniziativa editoriale vi è un'analisi a tutto campo della corruzione e delle sue correlazioni con altri indicatori, come quelli economici, che consentono di meglio apprezzare l'impatto sulle molteplici realtà della società civile ed orientare — di conseguenza — le corrispondenti azioni di contrasto per arginare quello che è considerato uno dei problemi principali del nostro Paese.

La disamina dei fattori socio-economici e dei presidi normativi previsti dal nostro ordinamento per far fronte al dilagante malcostume, fornisce contezza dell'ampiezza e della complessità del problema, nonostante gli sforzi profusi dal legislatore — a partire dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 — soprattutto mediante l'introduzione di innovativi strumenti nel campo della prevenzione amministrativa.

La tardiva efficacia della repressione degli illeciti a causa dell'insopprimibile caratteristica della tassatività, garanzia e limite delle fattispecie penali, unitamente alla lunghezza del processo che fornisce una reazione troppo lenta a un fenomeno in continua evoluzione, hanno indotto, infatti, a privilegiare misure preventive che incidano sull'organizzazione della pubblica amministrazione, disinnescando a monte condotte corruttive ovvero facendole emergere dall'interno.

Nel porre in luce, però, i limiti e le criticità degli istituti giuridici attualmente a disposizione, si intende, con la presente pubblicazione, stimolare una più ampia riflessione sulle strategie messe in campo che, se da un lato hanno determinato un netto miglioramento della complessiva situazione in essere, dall'altro non si sono rivelate risolutive e, anzi, hanno contribuito a un'ipertrofica stratificazione normativa, complicando l'applicazione di qualsiasi provvedimento nello specifico comparto.

Grazie alle azioni realizzate sinora e al proficuo lavoro svolto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'indice di misurazione del livello di corruzione nel settore pubblico e politico, elaborato da *Transparency International*, ha evidenziato un miglioramento della posizione dell'Italia, che è salita al 54° posto nel 2017, scalando ben 12 posti negli ultimi anni, ma, nonostante ciò, la percezione della diffusione e pervasività del fenomeno rimane sempre molto alta.

Inoltre, la sensazione che gli innovativi approcci preventivi si riducano di fatto a un ennesimo sterile adempimento burocratico è particolarmente

diffusa e, per queste ragioni, si propone di volgere lo sguardo verso un'insospettabile strategia di contrasto: il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

In tale ottica, l'informatizzazione dei procedimenti amministrativi non costituirebbe solo la via per elevare la qualità dei servizi resi dai soggetti pubblici, ma potrebbe rappresentare addirittura il "volano" per forme più evolute di contrasto al fenomeno della corruzione. Mutuando un'espressione oramai diffusa, per realizzare una "anticorruzione 2.0".

I dati raccolti a sostegno di tale convinzione sono confortanti e inducono e investire risorse per un radicale cambiamento, culturale prima ancora che giuridico.

La presente pubblicazione costituisce un apprezzabile contributo di conoscenza e riflessione, ricco di dati informativi, agile nella struttura e nell'esposizione, dunque utile per chiunque si interessi alla problematica trattata, pur se non ancora esperti del settore.