

A14



Vai al contenuto multimediale

Giuseppe De Luca

**L'etica e il contrasto della corruzione
nella pubblica amministrazione**

Trasparenza, partecipazione e responsabilità sociale





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it

info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXIX

Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it

info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20

00020 Canterano (RM)

(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1908-2

*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: febbraio 2019

*A mia madre, che mi ha sempre sostenuto ed incoraggiato,
ispirandomi con il suo esempio*

Indice

- 9 **Capitolo I**
 L'etica nelle professioni
 1.1. Introduzione, 9 – 1.2. Etica passiva ed etica attiva, 10 – 1.3. Etica passiva ed etica attiva nelle diverse attività professionali, 11.
- 13 **Capitolo II**
 La normativa di contrasto dell'illiceità
 2.1. Le norme sulla prevenzione dell'illiceità nelle organizzazioni pubbliche, 13 – 2.2. La trasparenza come controllo e come buona amministrazione, 16 – 2.3. Il raccordo tra la normativa anticorruzione e quella sulla trasparenza, 18.
- 21 **Capitolo III**
 Le politiche di promozione dell'etica
 3.1. L'autonomia dalla politica, 21 – 3.2. Meritocrazia ed etica, 25 – 3.3. Nuovi percorsi di politica normativa, 28 – 3.4. Nuovi percorsi di sviluppo etico, 30.
- 33 **Capitolo IV**
 La formazione etica all'interno e all'esterno della p.a.
 4.1. Il fronte interno: la formazione etica del dipendente, 33 – 4.2. La *leadership* etica, 36 – 4.3. Il fronte esterno: l'educazione civica, 43 – 4.4. Un ritorno al passato. L'educazione civica nelle scuole, 45.
- 51 **Capitolo V**
 Dalla teoria alla pratica
 5.1. Il dibattito sui beni comuni, 51 – 5.2. La concreta declinazione dei principi e dei valori in un ente pubblico, 55 – 5.3. Definizione del quadro di riferimento politico. Progettazione della *policy*, 60 – 5.4. Un pregiudizio da sfatare, 65.
- 69 **Capitolo VI**
 Conclusioni e prospettive
 6.1. Riflessioni finali, 69 – 6.2. Le prospettive, 76.
- 81 *Bibliografia*
- 85 *Sitografia*

L'etica nelle professioni

In una terra di fuggitivi, colui che cammina
nella direzione contraria sembra un disertore

Thomas S. ELIOT

1.1. Introduzione

Parto da un episodio di cronaca che mi ha notevolmente colpito. La scena si è svolta il 18 ottobre 2011. Ospite in prefettura a Napoli è il prete di Caivano don Maurizio Patriciello, noto come il sacerdote anti-roghi tossici. Il parroco esplicita la condizione di assoluto allarme delle terre dell'hinterland partenopeo e casertano infestate da roghi tossici. E lo fa rivolgendosi al prefetto di Napoli e all'omologo di Caserta. Commette però un errore, giudicato gravissimo: chiama "signora" la dottoressa prefetto di Caserta.

A quel punto, il prefetto di Napoli, con il tono di voce del maestro che redarguisce lo scolaro, e con parole tanto dure quanto inopportune, rimprovera aspramente il parroco insinuando finanche che lo stesso non avesse rispetto per lo Stato.

Alla fine dell'incontro il parroco ricevette la solidarietà di tante persone della società civile, mentre il prefetto arrogante fu giudicato dalla stampa con la stessa "misura" con cui aveva *misurato* l'interlocutore di turno.

Quello che mi colpì nell'occasione, fu che tra le circa venti autorità presenti al tavolo, nessuno, ma proprio nessuno, avesse sentito il dovere di intervenire a difesa del parroco, stigmatizzando l'inopportuna arringa del prefetto.

Considero quello un caso emblematico di come oramai sempre più raramente si avverta il dovere di intervenire a difesa di un'ingiustizia o di un torto subito da altri: ho spesso assistito personalmente alle sfuriate del Sindaco o del politico di turno contro pubblici impiegati diligentissimi, vincitori di concorso, e rei soltanto di voler applicare le norme di legge. Il paradosso è che quando sono intervenuto a difesa del malcapitato di turno (forse, sbagliando a mia volta, in maniera "poco assertiva"), è accaduto che, in una realtà ormai anestetizzata ad esercizi abusivi del potere e comporta-

menti arroganti, ad essere percepito come “inopportuno” fosse proprio il mio, di comportamento.

È come se oramai fossimo rassegnati al fatto che «se sei martello batti, se sei incudine statti», col venir meno dei comportamenti e dei valori che io chiamo “trasversali” (ma che in realtà andrebbero definiti universali) proprio perché sganciati da logiche gerarchiche: l'educazione, il rispetto, la difesa del più debole eccetera. E si tratta di valori rappresentabili sempre e da chiunque, a prescindere dalla posizione gerarchica o dal ruolo ricoperto.

1.2. Etica passiva ed etica attiva

Sono partito molto da lontano per dire che c'è un effettivo bisogno di scrollare le coscienze, rimboccarsi le maniche diventando portatori (e promotori) sani e “attivi” di etica.

L'etica passiva ci chiede di non violare delle norme. Ma limitarsi a questo può orientare verso quella “banalità del male” di cui parlava Hannah Arendt.

L'etica attiva, invece, ci chiede di orientare la nostra azione verso un ideale di “quotidianità del bene” non sancito da norme.

Si pensi alla psicologia del consumatore; ebbene, orientare in un modo o nell'altro le nostre scelte di consumo può risultare decisivo. È proprio questo l'uovo di Colombo che può finalmente trasformarci — dopo tante parole su lobby e lobbisti (e lavorando presso un ufficio legislativo ministeriale ne ho esperienza diretta) in una lobby positiva e senza vertici.

Con gesti minimi (come le gocce di S. Madre Teresa di Calcutta) possiamo dare corso pratico a scelte fondate su etica e convinzione. Scelte che peseranno sul sistema e in qualche misura lo orienteranno. Ma per essere tali — ossia fondate su etica e convinzione — queste scelte devono basarsi su una conoscenza non parziale della realtà. Una parzialità, però, che in gran parte dipende dalla nostra pigrizia. Non ci informiamo, non partecipiamo, non vigiliamo abbastanza. Insomma, per dirla col Manzoni, in giro di buon senso ce n'è, ma è sopraffatto dal senso comune.

Il punto dirimente, dunque, non è la legalità o l'illegalità del sistema, ma la concezione dell'uomo che sta dietro al sistema stesso: un sistema che mette a valore la miseria, priva l'uomo di ogni volontà di scelta, lo seduce e lo inchioda in un universo parallelo dinanzi a uno *smartphone*; una visione del genere non cessa di essere perversa solo perché condotta nella piena legalità.

La rapida tecnicizzazione ha cambiato profondamente la nostra vita e la nostra convivenza. Lo spirito concorrenziale e la seduzione della mentalità consumistica hanno comportato una diminuzione della capacità di imme-

desimersi negli altri; l'individuo si lascia guidare dall'esterno, abdicando sempre più alla coscienza personale.

In questa prospettiva, anche se può apparire una analogia “forte”, rischiamo di non essere troppo lontani dallo *stato eteronomico* indotto da Milgram¹, o dalla condizione di *de-individuazione* descritta da Zimbardo².

1.3. Etica passiva ed etica attiva nelle diverse attività professionali

Il 1° comma dell'art. 3 del Codice Deontologico degli Psicologi precisa che «lo psicologo considera suo dovere accrescere le conoscenze sul comportamento umano ed utilizzarle per promuovere il benessere psicologico dell'individuo, del gruppo e dell'intera comunità». Lo psicologo deve cioè essere consapevole delle sue possibilità di incidere sulla vita altrui, e non deve pertanto trascurare nulla di ciò che potrebbe condurlo ad un uso disfunzionale ed improprio delle proprie competenze.

Non solo, ma lo stesso utilizzo del verbo “promuovere” rimanda direttamente ad un atteggiamento professionale di tipo “attivo” che, dal punto di vista dell'etica e della deontologia, non può sicuramente considerarsi né rappresentato né tantomeno soddisfatto nella mera “non-violazione” delle norme contenute nel relativo Codice, ma che contiene evidentemente in sé anche la necessità di azioni propositive finalizzate all'affermazione del benessere psicologico delle persone.

1. Si ricorda un esperimento di psicologia sociale condotto nel 1961 dallo psicologo statunitense Stanley Milgram il cui obiettivo era lo studio del comportamento di soggetti ai quali un'autorità, nel caso specifico uno scienziato, ordinava di eseguire delle azioni in conflitto con i valori etici e morali dei soggetti stessi. Contrariamente alle aspettative, nonostante i 40 soggetti dell'esperimento mostrassero sintomi di tensione e protestassero verbalmente, una percentuale considerevole di questi obbedì pedissequamente allo sperimentatore. Questo stupefacente grado di obbedienza, che ha indotto i partecipanti a violare i propri principi morali, è stato spiegato in rapporto ad alcuni elementi, quali l'obbedienza indotta da una figura autoritaria considerata legittima, la cui autorità induce uno *stato eteronomico*, caratterizzato dal fatto che il soggetto non si considera più libero di intraprendere condotte autonome, ma strumento per eseguire ordini. I soggetti dell'esperimento non si sono perciò sentiti moralmente responsabili delle loro azioni, ma esecutori dei voleri di un potere esterno.

2. Zimbardo riprese alcune idee dello studioso francese del comportamento sociale Gustave Le Bon; in particolare la teoria della *deindividuation*, la quale sostiene che gli individui di un gruppo coeso costituente una folla, tendono a perdere l'identità personale, la consapevolezza, il senso di responsabilità, alimentando la comparsa di impulsi antisociali. Tale processo fu analizzato da Zimbardo nel celebre esperimento, realizzato nell'estate del 1971 nel seminterrato dell'Istituto di psicologia dell'Università di Stanford, a Palo Alto, dove fu riprodotto in modo fedele l'ambiente di un carcere. L'esperimento della prigione di Stanford fu un esperimento psicologico volto a indagare il comportamento umano in una società in cui gli individui sono definiti soltanto dal gruppo di appartenenza. L'esperimento prevedeva l'assegnazione, ai volontari che accettarono di parteciparvi, dei ruoli di guardie e prigionieri all'interno di un carcere simulato. Fu condotto nel 1971 da un team di ricercatori diretto dal professor Philip Zimbardo della Stanford University. Gli inattesi risultati ebbero dei risvolti così drammatici da indurre gli autori dello studio a sospendere la sperimentazione.

Del resto, la stessa Maria Teresa Desiderio sostiene che «è veramente troppo poco che uno psicologo, per il senso etico della sua professione, sia chiamato solo a non offendere... , a non... , a non...», e non invece ad azioni propositive come per esempio a rappresentare ed a contribuire alla dignità umana, nei limiti delle sue possibilità ed all'interno della sua professione.

Le considerazioni della Desiderio ci indicano come ineludibile la necessità di distinguere tra una pura e semplice etica passiva ed una assai più "dinamica", e di maggiore livello qualitativo, etica attiva.

Nel primo caso l'etica si traduce nel non agire in modo contrario alle norme e/o ai principi deontologici. In tal senso il professionista non potrà essere sottoposto ad alcun procedimento disciplinare, ma ciò non sarà sufficiente per definirlo un "buon professionista". Nell'altro caso, invece, l'etica si traduce in un'esigenza di "contribuire al bene", ossia nell'adozione di quei comportamenti rivolti verso la promozione ed il conseguimento del benessere individuale e collettivo.

Tale distinzione non vale solo nell'ambito dell'esercizio della professione di psicologo, ma in qualunque ambito delle professioni di aiuto.

L'insegnante che si limita a rispettare pedissequamente il programma ministeriale senza allontanarsi mai dalla classe, certamente non potrà essere accusato di omissioni, ma questo non sarà sufficiente a dichiararlo un bravo insegnante. Solo agendo per l'effettivo benessere dei propri alunni, stimolando l'apprendimento e la consapevolezza del Sè e dell'altro, esercitando un ascolto attivo e partecipato, l'insegnante adempirà alla sua professione secondo un concetto attivo di etica.

Tali principi fondamentali sono d'altronde ripetutamente presenti e ribaditi oltre che nel vigente testo del Codice Deontologico degli Psicologi Italiani, sopra richiamato, anche in altri Codici, e linee-guida professionali.

Il principio di Responsabilità, che risulta essere sempre più, a parere di molti, di fondamentale importanza nell'etica professionale e in particolar modo quando si arriva all'etica attiva, viene esplicitato sempre più spesso nei codici deontologici delle varie professioni (nel Codice Deontologico degli Psicologi Italiani lo troviamo negli art. 1, 2, 3).

In senso più ampio, inoltre, può valere quanto evidenziato nel precedente paragrafo. Il concetto di etica attiva dovrebbe diffondersi e declinarsi in maniera pervasiva non solo a livello professionale, ma anche extra-professionale, comportamentale e sociale.

La normativa di contrasto dell'illiceità

2.1. Le norme sulla prevenzione dell'illiceità nelle organizzazioni pubbliche

Il contesto internazionale dei controlli pubblici interni presenta, oggi, un rinnovato interesse e un nuovo afflato dottrinario e di studio. Molte suggestioni, anche in prospettiva futura, con ogni probabilità proverranno dalle organizzazioni internazionali che attualmente si occupano di quello che (con un lemma anglofono) viene indicato come *internal auditing*. Le istituzioni che a livello internazionale si occupano di tale tematica sono l'INTOSAI che è l'International Organization of Supreme Audit Institutions e l'ISC quale istituto delle autorità di controllo, raccolte, al livello internazionale nell'INTOSAI presso l'ONU.

L'*internal auditing* consiste nella revisione interna e in una sistematica attività intesa ad esaminare e riferire alla direzione su tutto quanto concerne l'efficacia e l'efficienza dei meccanismi di controllo interno.

Obiettivo dell'*internal auditing* è la verifica del *managerial accounting* e cioè la raccolta di tutti gli elementi attinenti alla gestione e funzionali ad informare la direzione sul reale andamento degli affari, così da fornirle un valido strumento per un efficace svolgimento della propria funzione. Essa è anche considerata come verifica globale del funzionamento dei sistemi di controllo.

Le caratteristiche dell'*internal auditing* sono: l'indipendenza del soggetto che effettua il controllo, l'obiettività delle analisi e dei mezzi di rilevazione, l'*assurance services* che permette di migliorare la funzione direzionale fornendo anche informazioni nuove, l'essere volta al miglioramento delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni in termini di efficacia.

L'INTOSAI riconosce che il controllo sulla pubblica amministrazione come esercitato dalle ISC crea trasparenza, rende visibili le possibilità di rischi e costruisce un controllo interno robusto ed efficace per contribuire in modo particolare alla prevenzione della corruzione, in linea con lo spirito della Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione (UNCAC)¹,

1. L'UNCAC è la convenzione internazionale contro la corruzione, approvata dall'assemblea delle Nazioni Unite nel 2000. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 9 dicembre 2003. L'importanza

ed indica una strada politica e amministrativa strategica da considerare e perseguire.

Occorre tuttavia considerare che tali organismi internazionali possono solo esprimere raccomandazioni, formalizzare prassi ma non possono imporre norme agli Stati, neanche in tale materia.

Diventa dunque essenziale l'attività di recepimento normativo all'interno del nostro ordinamento giuridico.

L'analisi deve appuntarsi in particolare sulle riforme amministrative degli ultimi anni rintracciandone il comune denominatore: il legislatore del 2012 ha approvato la legge sulla prevenzione della corruzione, legge n. 190/12, che prevede importanti modifiche dell'*agere* pubblico e ha reso il dirigente maggiormente responsabile per i comportamenti di *maladministration* interni sia dell'organico amministrativo che degli organi politici.

La legge n. 190/12 è innanzitutto esecuzione diretta della menzionata Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, stipulata a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n.110.

L'oggetto prioritario del provvedimento anticorruzione (non poteva essere diversamente) è quello della individuazione delle "cause e dei fattori della corruzione degli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto". E a tal fine circoscrivendo l'ambito di interesse agli "atti e comportamenti dei funzionari pubblici" in funzione della loro coerenza rispetto "alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico", nonché "sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa".

Si tratta quindi di una finalità specifica (la prevenzione della corruzione) da perseguire attraverso l'esercizio del controllo sull'attività amministrativa e sull'azione dei responsabili degli atti, sia in ordine al rispetto delle prescrizioni, sia riguardo ai "comportamenti".

Quest'ultimo argomento è di difficile gestione proprio perché la pubblica amministrazione è un ambiente in cui prevale la componente formale e non è consentito alcun intervento nei confronti dei dipendenti che non sia comprovato da fatti certi e concludenti.

e l'attinenza con la pubblica amministrazione e con il public management sono contenuti nell'articolo 1, che recita: «The purposes of this Convention are: [...]; (c) To promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property». «Gli obiettivi della presente convenzione sono: [...]; c) promuovere l'integrità, la rendicontazione e un adeguato sistema di gestione degli affari pubblici e della proprietà pubblica». Nella traduzione si è voluto considerare il management quale sistema e non come concetto astratto, [N.d.R.]. In particolare si occupano del settore pubblico gli articoli 7, 9 e 10.

Tuttavia è proprio nel legame che intercorre tra “atti” e “comportamenti” che si realizza l’azione amministrativa, in senso complesso, sia nel bene, sia nel male.

Gli atti delle pubbliche amministrazioni, infatti, a differenza rispetto a quanto spesso si afferma con particolare leggerezza “accademica”, non sono “prodotti” dell’azione amministrativa, ma manifestazione della funzione regolativa tipica della “funzione pubblica”.

Certamente gli atti amministrativi sono una forma espressiva dell’azione pubblica. Hanno questa caratteristica le autorizzazioni, le concessioni, le ordinanze e i contratti.

Ma non solo. L’azione della pubblica amministrazione si esprime con l’adozione di scelte e l’assunzione di decisioni che si realizzano sia nel “fare”, sia nel “consentire”, sia nel “non fare”, sia ancora “nell’impedire di fare”.

La logica manageriale e imprenditoriale con cui è stata interpretata la pubblica amministrazione ha impedito di comprendere in pieno lo spettro dell’azione amministrativa che non si esaurisce nella “prestazione”, ma si espleta attraverso il “presidio” e la “regolazione”.

È proprio nell’esercizio della funzione di regolazione che si annidano gli ambiti maggiormente esposti al rischio delle corruzione.

Si sono certamente verificati casi in cui funzionari superficiali hanno favorito parenti o congiunti con atti amministrativi espliciti, confidando proprio sulla inefficienza dei controlli, ma il fenomeno più vasto e preoccupante si annida nei comportamenti “omissivi” o “impeditivi”. È grazie a questi ultimi che si perfezionano rendite di posizione, esercizio di attività non autorizzate, indebito utilizzo o persino occupazione di risorse pubbliche.

In tal senso appare riduttiva un’interpretazione letterale dell’ambito descritto dal legislatore nella norma anticorruzione, in quanto riterrebbe di circoscrivere le deviazioni rispetto all’integrità dell’azione amministrativa soltanto attraverso il monitoraggio dei “legami visibili” rilevabili negli atti amministrativi o del rispetto dei tempi regolamentari, ancora nella convinzione “manageriale” che la qualità della pubblica amministrazione si esprima soltanto nella legittimità formale degli atti e nella loro tempestività.

Soprassediamo sugli aspetti di carattere formale che si rendono oggettivamente impraticabili, come la rotazione degli incarichi, adempimento impossibile in molte amministrazioni pubbliche e nella quasi totalità degli enti territoriali, anche a causa della riduzione delle risorse umane.

Non possiamo tuttavia non evidenziare che la normativa anticorruzione preveda una “responsabilità diretta” sul piano penale e disciplinare, se non si provi:

- a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, un piano contenente misure adeguate a prevenire il rischio di corruzione;

- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- c) di avere previsto, per le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, meccanismi di formazione del Personale.

Con particolare riferimento alle amministrazioni con organizzazione complessa può essere prevista la possibilità di avvalersi di referenti in strutture interne all'amministrazione, anche territoriali, secondo specifiche modalità di coordinamento da indicare nel Piano anti corruzione.

La *ratio* della normativa, piuttosto che quella di ricercare un colpevole, sembra proprio quella di esigere l'attivazione di interventi attivi finalizzati alla prevenzione e non la sola presa d'atto della impossibilità di intervenire e l'eventuale attivazione di misure di carattere giudiziario.

Ciò vuol dire che l'azione di prevenzione non può esaurirsi nella semplice verifica della mancanza di legittimità o di presupposti per l'attivazione di azioni giudiziarie, quanto invece, nella "interferenza" sulle modalità di azioni, in ordine alle decisioni da assumere e alle scelte da adottare.

Sempre che questo non si limiti alla sola verifica degli atti emanati, ma indagli anche sui procedimenti amministrativi e sulle inerzie, cioè su tutti i "meccanismi decisionali", per usare le parole del legislatore.

La combinazione dell'attività di controllo e di prevenzione della corruzione, quindi, guidano l'amministrazione pubblica verso l'attivazione di meccanismi di "auditing" finalizzati alla definizione di "protocolli comportamentali", "check list" e sistemi di monitoraggio dell'azione amministrativa che, prima dell'esercizio del controllo, in senso ispettivo, prediligano la preventiva definizione di modalità di esercizio dell'azione amministrativa a cui gli atti debbono uniformarsi.

2.2. La trasparenza come controllo e come buona amministrazione

Nel 2013 il legislatore ha poi inteso introdurre normative sulla trasparenza dell'attività amministrativa intesa in senso lato con il d.lgs. n. 33/13.

Il tema della trasparenza dell'azione amministrativa è molto più ampio di quello che si rappresenterà qui, perché involge valutazioni sul procedimento amministrativo e sull'accesso amministrativo agli atti. Però il tema sollecita alcune ristrette osservazioni ove si voglia considerare, come fa la più avvertita dottrina², che la trasparenza dell'azione amministrativa è un tema che tange quella dei controlli anticorruzione.

2. Su questo punto specifico e sul rapporto tra trasparenza e controlli cfr. il testo di P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino 2012.

Il passaggio dell'*agere* amministrativo dall'adempimento al risultato ha comportato la modifica delle prospettive formalistiche in teoriche sostanziali. Alcuni nodi critici sono rappresentati dalla lotta alla corruzione e dalla trasparenza. Come avvenuto per l'attività anti corruzione, anche la trasparenza, nel d.lgs. n. 33/2013 viene declinata come controllo.

Si evidenzia fin da subito che, qui, la funzione di controllo è anche e soprattutto quella esterna dei cittadini nell'ambito della dinamica amministrativa e politica e ciò, onestamente fuoriesce dall'usuale perimetro di ricerca. Ma vi sono alcuni aspetti che riguardano i controlli interni.

Il Responsabile per la trasparenza e l'integrità previsto dal d.lgs. n. 33/2013 è chiamato a svolgere "stabilmente" i compiti di monitoraggio e di vigilanza sull'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dallo stesso decreto, secondo modalità rimesse all'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni rese accessibili mediante pubblicazione (ovvero la cosiddetta qualità delle informazioni).

Al contempo, è chiamato a vigilare sull'attuazione di un Programma triennale della trasparenza e a provvedere al suo aggiornamento in relazione agli esiti sia dell'attività di controllo sull'attuazione degli obblighi di trasparenza, sia della verifica degli effetti delle ulteriori misure e iniziative di promozione della trasparenza assunte con lo stesso Programma.

A queste attività sono chiamate a concorrere in primo luogo i responsabili dei singoli uffici, ai quali spetta il compito di partecipare all'individuazione, all'elaborazione e alla pubblicazione delle informazioni sulle quali assicurare la trasparenza nonché all'attuazione delle iniziative di loro competenza previste nel Programma.

Il Responsabile della trasparenza segnala i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione all'organo di indirizzo politico, e all'Anac (Autorità nazionale anticorruzione), e, nei casi più gravi, all'Ufficio di disciplina, per le eventuali iniziative di competenza.

Anche per il Responsabile della trasparenza può essere prevista la possibilità, analogamente a quanto avviene nella disciplina della prevenzione della corruzione, di avvalersi di referenti per la trasparenza in strutture interne all'amministrazione, anche territoriali, secondo modalità di coordinamento che devono essere comunque indicate nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

L'Anac può chiedere conto direttamente al Responsabile per la trasparenza dei risultati della sua attività di vigilanza.

2.3. Il raccordo tra la normativa anticorruzione e quella sulla trasparenza

Nell'ambito della più efficace organizzazione del sistema di prevenzione degli episodi di illegalità rientra il raccordo tra le competenze della nuova figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e quelle del Responsabile per la trasparenza e l'integrità.

Ai suddetti fini, la soluzione prospettata *ex lege* è l'unificazione, "di norma", delle funzioni in capo al Responsabile della prevenzione della corruzione.

Laddove l'amministrazione abbia nominato soggetti distinti per le funzioni in tema di contrasto alla corruzione e per quelle in materia di trasparenza essa, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, dovrà comunque garantire un adeguato coordinamento tra i due soggetti, i cui nominativi andranno pubblicati anche sul sito web istituzionale.

La concentrazione in capo ad un unico dirigente o, comunque, lo stringente raccordo tra le due figure, qualora distinte, si correlano alla previsione del predetto decreto legislativo che, imponendo il necessario collegamento tra il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e le misure e gli interventi predisposti da ciascuna amministrazione per la prevenzione della corruzione, prevede che il citato Programma costituisca una specifica sezione del Piano triennale anticorruzione³.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità rimane, dunque, strumento di programmazione autonomo rispetto al Piano di prevenzione, garantendosi comunque il coordinamento e la coerenza dei rispettivi

3. Sul punto cfr. delibera dell'Anac n. 50/2013 *Linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*, che fornisce le indicazioni per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e per il suo coordinamento con il Piano di prevenzione della corruzione previsto dalla legge n. 190/2012, per il controllo e il monitoraggio sull'elaborazione e sull'attuazione del Programma, con ciò integrando, alla luce delle rilevanti modifiche normative, le delibere ANAC n. 105/2010, *Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, e n. 2/2012, *Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*. La delibera della ANAC n. 50/2013, nelle more dell'adozione del Piano nazionale anticorruzione, che costituisce la base per i singoli Piani triennali di prevenzione della corruzione, e in considerazione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013 nonché dell'avvenuta adozione dei Piani della performance per il triennio 2013-2015, o di analoghi strumenti di programmazione, aveva fissato il termine per l'adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità il 31 gennaio 2014, salvo successive integrazioni al fine di coordinarne i contenuti con quelli del Piano triennale per la prevenzione della corruzione qualora entro quella data non sia stato adottato anche quest'ultimo. Il differimento del termine per l'adozione del Programma risponde a esigenze di semplificazione volte a non creare duplicazioni di adempimenti da parte delle pubbliche amministrazioni e a consentire l'adozione di atti programmatici fra loro coerenti e coordinati. Inoltre, questo differimento tiene anche conto del fatto che ad oggi non è stato ancora adottato il Piano nazionale anticorruzione che costituisce un importante presupposto per la definizione delle misure in materia di trasparenza.

contenuti, che ogni amministrazione potrà realizzare secondo le proprie peculiarità organizzative e funzionali, nel rispetto del medesimo termine annuale del 31 gennaio per l'adozione dei due atti.

La tendenziale confluenza delle figure e degli strumenti di pianificazione in tema di trasparenza e anticorruzione intende, evidentemente, corrispondere a quell'ineludibile esigenza "di sistema" volta a concentrare in un unico soggetto e in unico atto di programmazione le responsabilità e le iniziative per il funzionamento dell'intero meccanismo di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione, nella considerazione della trasparenza come strumento in chiave dissuasiva dei fenomeni di cattiva gestione, identificabili come presupposti di potenziali episodi di corruzione.

Questo corpus normativo (l. 190/2012 e d.lgs. 33/2003), non omogeneo e ancora da perfezionare comporta il mutamento della prospettiva attraverso cui leggere le norme sui controlli operati dalla dirigenza pubblica, garante della legalità costituzionale dell'azione amministrativa e dell'*accountability* degli organi politici territoriali.

Le esigenze della salvaguardia degli equilibri di bilancio pubblico, in considerazione della partecipazione del nostro paese alla sottoscrizione del trattato internazionale denominato *Fiscal Compact*, la necessità di arginare fenomeni di corruzione e di rendere coerente l'azione amministrativa coi programmi ha prodotto una normativa fortemente sbilanciata sul lato dei controlli su atti e comportamenti, lasciando trasparire il vero obiettivo: rendere l'azione politico-amministrativa negli enti più rispondente a quel concetto di legalità sostanziale che costituisce preconditione dell'azione politica e che rappresenta il contenuto della gestione operativa, per gli organi burocratici.

Legalità sostanziale che si ancora ai valori costituzionali di cui agli articoli 81, 97 della costituzione e che nella trama normativa disegnata dagli articoli 5, 114, 118 della costituzione vede le autonomie locali polo, di espressione, anche giuridica, particolarmente in evidenza.

Una legalità sostanziale aperta alla dimensione dei risultati e, in particolare, di quelli programmati.

Nell'ottica dell'Amministrazione di risultato non basta costruire, per esempio, un'opera in termini di spesa economica, ma è necessario che la spesa risponda alle utilità sociali che sono collegate a questa spesa.

Un'amministrazione che trova il suo tratto essenziale nell'attenzione al risultato è, insomma, un'amministrazione che rinviene i parametri della legittimità in principi piuttosto che in prescrizioni esprimibili in termini di qualità e di quantità con conseguente passaggio da una legalità formale ad una sostanziale.

A parere di chi scrive, è mancato tuttavia un tassello: l'autonomia. Di questa si ha urgentemente bisogno.

L'imparzialità dell'esercizio della funzione è assicurata dalla distinzione tra indirizzo politico, e attività di gestione e controllo, ma l'autonomia è anche fatto che riguarda lo status organizzativo della figura dirigenziale e il criterio di nomina del dirigente spesso non ha garantito la predetta autonomia nella prassi.

Lo *spoils system* selvaggio e l'assenza totale di idonei criteri e principi di nomina hanno talora impedito di premiare il merito e il percorso professionale di ciascuno.

Solo il superamento di queste criticità, unitamente ad una reale autonomia della dirigenza (il controllore) dalla politica (il controllato), consentirà il dispiegarsi di una nuova classe dirigente capace di esprimere al meglio le proprie potenzialità, non solo in termini di controllo di legittimità e contrasto alle pratiche illecite, ma anche e soprattutto di organizzazione manageriale e miglioramento della fase gestionale, nel rispetto, ovviamente delle scelte operate dagli organi di indirizzo politico.