

La formazione come misura di prevenzione della corruzione – Parte seconda

di Antonella Marascia¹

*“La confiance se gagne en gouttes et se perd en litres”
(La fiducia si guadagna goccia a goccia e si perde a litri)
Jean Paul Sartre*

1. Che cos'è la corruzione?

Checco Zalone, nel suo ultimo film “Quo Vado?”, dà un’efficace definizione della corruzione. Il protagonista, Checco, è un “pubblico posto fisso”, dipendente provinciale responsabile del rilascio dei tesserini di caccia. Il suo amico Liuzzo, come d’abitudine, gli porta una quaglia in ufficio, ma questa volta, un po’ preoccupato, prima di dargli la quaglia gli chiede “Checco...ma non è che è corruzione questa?” e Checco gli risponde così: “La psicosi...allora, Liuccio, la corruzione è che se tu non hai il diritto al permesso di caccia, vieni da me che sono il pubblico posto fisso e mi dici: «Ti do la quaglia. Mi dai il permesso di caccia?»”... e si prende la quaglia. Ma Liuzzo torna all’attacco, si riprende la quaglia e gli chiede: “Ma...non è che è concussione Checco?”... E Checco, spazientito: “Liuzzi...la concussione è che se tu hai il diritto al permesso di caccia ma io ti dico: «No! Mi devi dare la quaglia!»...Ti ho fatto per caso questa imposizione? No! Tu, di tua sponte, signori della Corte, mi hai dato la quaglia...” e, ovviamente, si riprende la quaglia. Al che Liuzzo prova a replicare: “Giusto, giusto giusto...ma non è che...” e Checco, risoluto: “Ma non è che te ne vai aff... pure tu!... Questa non è corruzione, concussione: è educazione!”.

La scenetta della quaglia fa ridere e fa pensare, perché descrive esattamente il rapporto malato che si innesca tra pubblica amministrazione e cittadini che, se non curato adeguatamente (anche attraverso dosi mirate di buona formazione)

¹ Segretario generale del comune di Mazara del Vallo, formatore, past-president AIF Sicilia.

continuerà a danneggiare gravemente il nostro Paese sotto il profilo della reputazione, ma anche economico, sociale e culturale.

Ma torniamo a definire la corruzione: essa è innanzi tutto un reato che viene commesso da un Pubblico Ufficiale quando, per compiere un atto conforme alle proprie funzioni (o per averlo già compiuto) oppure per compierne uno contrario alle proprie funzioni, riceve denaro o un qualche altro vantaggio che non gli spetta. Si ha corruzione anche quando il Pubblico Ufficiale riceve solo la promessa di una “retribuzione” non dovuta per poter tenere le condotte sopra descritte. E’ altresì corrotto il Pubblico Ufficiale che abbia ricevuto un’utilità per aver omesso o per omettere un atto conforme alle proprie funzioni o per averlo anche solo ritardato.²

Dal punto di vista etimologico la parola corruzione deriva dal latino “corruptio-onis”, (dal verbo corrumpere “corrompere”) e ha una serie di significati tutti molto, molto negativi che hanno a che fare con il deterioramento organico (decomposizione, disfacimento, putrefazione), l’alterazione dell’ambiente, dell’aria, delle acque (ammorbamento, avvelenamento, contaminazione, infezione, inquinamento), il guastarsi, riferito a civiltà ed espressioni artistiche (decadenza, decadimento, declino, degenerazione, deterioramento, disfacimento, imbarbarimento), il decadimento morale, sociale e politico, dei costumi, della classe politica (corruttela, degenerazione, immoralità, malcostume, pervertimento, scostumatezza, vizio, clientelismo, depravazione, dissolutezza), l’opera di chi induce altri al male (adescamento, concussione, istigazione, subornazione). Sempre dal punto di vista etimologico, il contrario di corruzione ha una serie di accezioni tutte molto, molto positive: bonifica, disinquinamento, purificazione, risanamento, progresso, sviluppo, integrità, irreprensibilità, moralità, morigeratezza, onestà, purezza, rettitudine...

3. Perché oggi si parla tanto di corruzione e anticorruzione?

Nel nostro Paese esiste un divario molto profondo tra la corruzione “emersa”, misurabile attraverso le statistiche giudiziarie, e la corruzione “percepita”. L’ultimo rapporto di Transparency International 2016 (che misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e politico di 176 Paesi nel mondo), colloca l’Italia al 60° posto nel mondo, fanalino di coda del Paesi dell’Unione Europea, seguita solo da Grecia e Bulgaria. A guidare la classifica dei Paesi virtuosi troviamo Danimarca e Nuova Zelanda, seguiti da Finlandia e Svezia: tutti Paesi che, non a caso, possiedono legislazioni avanzate su accesso all’informazione, diritti civili, apertura e trasparenza della Pubblica Amministrazione e Autorità nazionali indipendenti più che ventennali che presidiano il processo di prevenzione (e non solo di repressione) della corruzione.

In effetti, fin dalla metà degli anni novanta del secolo scorso, sia a livello europeo³ sia a livello mondiale⁴ si è affermata la convinzione che la corruzione rappresenti una

² Codice penale Artt. 318, 319, 319-ter

³ Vedi: Raccomandazioni della XI Conferenza dei Ministri europei di giustizia, Malta, 1994; Programma d’azione contro la corruzione, Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, Novembre 1996; Convenzione penale sulla corruzione firmata a Strasburgo il 27/1/1999, ratificata dall’Italia con Legge n. 110/2012.

gravissima minaccia per la stabilità e la sicurezza delle società poiché sfida le istituzioni, i valori democratici, etici e la giustizia, compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto. In questi documenti si concorda che è indispensabile proteggere la società contro la corruzione anche mediante l'adozione di un'adeguata legislazione e di idonee misure preventive. Viene ribadito con particolare enfasi che la corruzione rappresenta una minaccia per la preminenza del diritto, la democrazia ed i diritti dell'uomo, che aggredisce i principi di corretta amministrazione, di equità e di giustizia sociale, distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette a repentaglio la stabilità delle istituzioni democratiche e le fondamenta morali della società.

In particolare, l'art. 20 della Convenzione di Strasburgo e l'art. 6 della Convenzione ONU, impegnano gli Stati Parte a dotarsi di Autorità nazionali specializzate nella lotta contro la corruzione, composte da persone od enti che devono poter disporre sia dell'indipendenza necessaria per esercitare le loro funzioni efficacemente e senza alcuna pressione illecita sia di una formazione e di risorse finanziarie adeguate alle funzioni da svolgere.

4. La Formazione anti-corruzione negli Accordi internazionali

L'importanza della Formazione per prevenire e/o mitigare la corruzione, anche e soprattutto dal punto di vista culturale ed educativo, è sottolineata soprattutto nella Convenzione ONU del 2003. L'art. 7 "Settore pubblico" stabilisce – tra l'altro – che ciascuno Stato Parte deve adottare, mantenere e rafforzare sistemi di reclutamento, assunzione, fidelizzazione, promozione dei pubblici ufficiali che: a) vertano sui principi di efficacia e di trasparenza e su criteri obiettivi quali il merito, l'equità e l'attitudine; b) comportino procedure appropriate per selezionare e formare le persone chiamate ad occuparsi di posti pubblici ritenuti essere particolarmente esposti alla corruzione e, se del caso, per assicurare una rotazione di tali posti; c) favoriscano l'offerta di programmi di educazione e di formazione che permettano loro di adempiere le proprie funzioni in modo corretto, onorevole ed adeguato e permettano loro di beneficiare di una formazione specializzata appropriata che li sensibilizzi maggiormente ai rischi di corruzione inerenti all'esercizio delle loro funzioni.

Il successivo art. 60 "Formazione ed assistenza tecnica", stabilisce che ciascuno Stato Parte dovrà formulare, sviluppare o perfezionare programmi di formazione specifici per il proprio personale responsabile della prevenzione e della lotta contro la corruzione e ne descrive alcuni ambiti trasversali.

4. La definizione di corruzione nel Piano Nazionale Anticorruzione

Le prime misure organizzative per la prevenzione della corruzione sono state introdotte in Italia per i soggetti di natura privatistica con il D.Lgs. 231/2001. Una prima autorità a presidio della prevenzione della corruzione – la Commissione

⁴ Convenzione ONU contro la corruzione del 31/10/2003, firmata dallo Stato italiano il 9/12/2003, ratificata con Legge n. 116/2009.

indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) – è stata istituita con il D.Lgs. 150/2009. Successivamente, con la L. 190/2012 (che rappresenta la norma fondamentale in materia di prevenzione della corruzione) la CIVIT è confluita nell'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche che, a sua volta, con il DL 90/2014, è stata trasformata nell'attuale Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il cui Presidente è Raffaele Cantone.

La L. 190/2012 introduce inoltre il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)⁵ che attribuisce alla corruzione un significato più ampio rispetto a quello esclusivamente penale: nel primo PNA 2013, le situazioni rilevanti ai fini corruttivi sono più ampie della fattispecie penalistica e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite. Nell'attuale PNA 2016 la corruzione viene fatta coincidere con il concetto di “maladministration”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Questa “maladministration” (che potremmo definire altrettanto efficacemente come “disorganizzazione”) riguarda atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano la fiducia dei cittadini nell'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e dei suoi dirigenti e dipendenti.

La corruzione è quindi, in buona sostanza, il tradimento della Costituzione e, in particolare, dell'art. 97 secondo il quale “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.”

5. Nuovi strumenti e nuovi soggetti per mitigare il rischio corruttivo

La recente e complessa normativa in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza⁶, istituisce una serie di soggetti e di strumenti finalizzati alla mitigazione del rischio corruttivo. Oltre all'**ANAC**, che rappresenta quell'organismo nazionale autorevole e indipendente auspicato dall'art. 20 della Convenzione di Strasburgo e dall'art. 6 della Convenzione ONU, ciascuna pubblica amministrazione deve dotarsi di un **Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza** (RPCT), al quale la legge conferisce una serie di poteri, competenze e

⁵ <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione>

⁶

<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/AttiGenerali/RiferimentiNormativi>

responsabilità, anche in materia di formazione. **Alle Prefetture** la legge attribuisce una specifica competenza di supporto tecnico ai RPCT, con riferimento all'analisi del contesto esterno che rappresenta il punto di partenza per la costruzione di un Piano anticorruzione efficace ed aderente a ciascuna realtà. Altri soggetti coinvolti nel processo di mitigazione della corruzione sono gli **Organi di Indirizzo Politico** e **l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV)**: ad entrambi il Piano nazionale anticorruzione 2016 attribuisce specifiche funzioni, competenze e responsabilità, nell'ottica della maggiore e migliore condivisione del processo di risanamento del rapporto tra istituzioni, cittadini, imprese.

Per quanto riguarda gli strumenti, accanto al **Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)**, ciascuna pubblica amministrazione deve avere il proprio **Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza ed integrità** (da aggiornare annualmente entro il 31 gennaio). Inoltre, ciascuna pubblica amministrazione, sulla scorta del nuovo **Codice di Comportamento** definito dal Governo a livello nazionale⁷ deve dotarsi, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio Organismo indipendente di valutazione, di un Codice di comportamento che integri e specifichi, con maggiore aderenza alla propria realtà istituzionale, quello nazionale. Tra i nuovi strumenti di prevenzione della corruzione si colloca anche **l'Accesso civico**, istituito dall'art. 5 del D.Lgs n. 33/2013 e recentemente ampliato ed amplificato con il recepimento del cosiddetto Freedom Of Information Act (FOIA) di matrice anglosassone. L'accesso civico rappresenta una grande opportunità per la società civile⁸ ed è uno degli strumenti di perseguimento degli obiettivi di trasparenza amministrativa ai fini della prevenzione della corruzione e per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

⁷ Approvato con DPR n. 62/2013

⁸

<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Trasparenza/AttiMateriaTrasparenza/AccessoCivico>