



*Semplificazione e lotta alla Corruzione:
due obiettivi apparentemente in antitesi.
La specificità del settore della Scuola*

di LUCIA ESPOSITO

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il legame tra principio di semplificazione amministrativa e lotta alla corruzione. - 3. L'attenzione dell'ANAC al settore scuola nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e le misure di semplificazione introdotte nelle PP.AA.. - 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il Prof. Sabino Cassese, giudice emerito della Corte Costituzionale e professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa, parlando del libro “Combattere la corruzione”, scritto dal prof. Marco D’Alberti, uno dei maggiori studiosi europei di diritto amministrativo, afferma che, dalla lettura del testo, si può trarre un importante insegnamento, ovvero che “per prevenire la corruzione si è complicata la vita quotidiana delle amministrazioni, spesso con misure sproporzionate rispetto all’obiettivo e in contraddizione con uno dei primi principi della lotta alla corruzione, quello della semplificazione, perché è nella tortuosità delle procedure che fiorisce la corruzione”¹.

Da tale insegnamento si deduce che alquanto forte è la correlazione tra corruzione e burocrazia, in quanto complessità e difficoltà di controllare l’azione amministrativa comportano ulteriori procedure da seguire, con la conseguenza di innescare inevitabilmente pratiche di corruzione.

Ed ancora, nella recente recensione² al volume dello stesso D’Alberti “*Corruzione e pubblica amministrazione*”, l’esimio giudice e professore, con riferimento ai mezzi di contrasto della corruzione e all’operato dell’Anac, sottolinea come la ricerca curata dell’autore metta in luce “il

¹ <https://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2017/11/Conoscere-la-corruzione.pdf>

² https://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2017/11/Sole24Ore_La-corruzione-sviscerata.pdf

pericolo che la prevenzione della corruzione, come è stata congegnata, si risolva nell'imposizione di adempimenti formali".

La domanda che ci si pone è quindi questa: l'auspicio, condiviso dall'emerito professore, di ridurre i poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione, quanto è condiviso dagli addetti ai lavori nelle diverse PA e dall' Anac stessa ?

E prima ancora, ci si chiede: l' idea, alquanto diffusa, per cui l'obiettivo di molte norme, nel nostro ordinamento giuridico, è quello di alimentare la produzione burocratica indipendentemente dalla bontà o meno di certe misure, va applicata, ed in che misura, alla normativa anticorruzione, a cominciare dalla L. 190/2012³ , più comunemente nota come "legge anticorruzione" o "legge Severino" ?

In effetti, le disposizioni recate dai commi dell'articolo 1 (rubricato "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità della pubblica amministrazione"; va precisato che, oltre all'art. 1, la legge è composta dall'art. 2, che contiene la cd. clausola di invarianza⁴) pongono nuovi obblighi e adempimenti per le amministrazioni pubbliche, modifiche espresse a leggi vigenti, deleghe legislative e rinvii ad atti secondari da emanare.

A tal proposito è significativo che lo stesso Raffaele Cantone, Presidente dell' Autorità Nazionale Anticorruzione, in un incontro sul tema della lotta alla corruzione nella pubblica amministrazione, tenutosi il 25 ottobre del 2016⁵, sottolinei come la L.190/2012 abbia comportato in maniera subitanea per la pubblica amministrazione nuovi oneri, a fronte di regole di trasparenza estremamente gravose. Allo stesso tempo, tuttavia, argomenta il dott. Cantone, la Trasparenza, uno dei principali strumenti di prevenzione introdotto dalla normativa anticorruzione, non rappresenta soltanto uno strumento di controllo, ma diviene anche un modo per alleggerire gli stessi adempimenti burocratici previsti dai procedimenti.

³ LEGGE 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (GU Serie Generale n.265 del 13-11-2012) - entrata in vigore 28/11/2012

⁴ Art. 2, c1. : Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

c2. : Le amministrazioni competenti provvedono allo svolgimento delle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

⁵<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2016/11/22/la-lotta-alla-corruzione-nella-pubblica-amministrazione-strumenti-di-contrasto-e-casi-studio/>

Difatti, come emerge poi nel dibattito, il principio di trasparenza, dal punto di vista operativo, è da intendere anche come facoltà di accesso agli atti e di verifica diffusa del corretto agire amministrativo, con la conseguenza di semplificare procedure, oltre che di uniformare l'azione amministrativa.

Nel sistema italiano di prevenzione della corruzione, introdotto dalla normativa anticorruzione, accanto al diritto di accesso ai documenti amministrativi (L.241/90), si afferma quindi una trasparenza amministrativa da riconoscere a chiunque.

In particolare, sono i successivi decreti delegati a realizzare gli obiettivi posti dalla legge delega, dapprima con gli obblighi di pubblicazione, previsti dal D.Lgs 33/2013 (cd. Codice della Trasparenza)⁶ e, successivamente, con il nuovo diritto di accesso civico generalizzato (cd. accesso FOIA) previsto dal D.Lgs 97/2016⁷.

Gli effetti della legislazione anticorruzione sull'attività svolta dalle istituzioni scolastiche (da considerare al pari delle altre PP.AA, come specificato nell' art. 1, c. 2, del D.Lgs. 165/2001), gli obblighi di pubblicazione ai quali le stesse sono assoggettate e le specifiche Linee guida dell' ANAC (*Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*, approvate con Delibera n. 430 del 13 aprile 2016⁸), ma soprattutto la specificità e peculiarità delle funzioni che caratterizzano queste amministrazioni, sono stati oggetto di interventi non solo dell'ANAC, ma anche del MIUR e delle associazioni di categoria, cui si sono aggiunte le organizzazioni sindacali di settore, a sottolineare un po' tutti come, almeno in fase di prima applicazione, le nuove regole e la necessità di adottare strumenti di prevenzione della corruzione abbiano aggravato procedure e misure organizzative di queste amministrazioni pubbliche sui generis, mettendole di fronte a non poche difficoltà nell'applicare le nuove disposizioni di legge, anche per la mancanza di personale adeguatamente formato⁹.

⁶ D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*” (GU n.80 del 05-04-2013)

⁷ D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 “*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” (GU n.132 del 08-06-2016)

⁸ https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6481

⁹ L. Esposito, *La prevenzione della corruzione nella P.A.: focus sulle scuole*, in *Il Diritto amministrativo*, Rivista giuridica, studi, 27/09/2018

Ad oggi tuttavia, si può dire che, almeno in parte, l'atteggiamento sia mutato, e da parte degli operatori del settore e dell'utenza, con la quale le scuole di ogni ordine e grado debbono misurarsi e confrontarsi quotidianamente; la stessa trasparenza amministrativa è oggi percepita maggiormente come strumento per conoscere, controllare e partecipare, in un'ottica di semplificazione amministrativa e al fine di rendere più chiaro, facile, comprensibile e snello il funzionamento dell'amministrazione¹⁰.

2. Il legame tra principio di semplificazione amministrativa e lotta alla corruzione

Sul legame tra principio di semplificazione amministrativa e lotta alla corruzione, in primis va detto che la L. 190/2012 introduce rilevanti modifiche alla disciplina del procedimento amministrativo, contenuta nella L. 241/1990¹¹, cd. legge sul procedimento.

A titolo esemplificativo, va citato l'art. 1, comma 38, il quale, con una modifica all'art. 2, c. 1, della L. 241, prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di concludere il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata qualora ravvisino "la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda". La semplificazione sta nel fatto che "la motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo".

In altre parole, si persegue il fine di realizzare un'ulteriore semplificazione ed accelerazione dell'attività amministrativa, in tutti quei casi in cui manchino del tutto i presupposti per l'avvio della stessa istruttoria.

Inoltre, come si è detto in premessa, tra gli strumenti fondamentali introdotti dalla legge anticorruzione, vi è la Trasparenza, che nella ratio legis persegue due finalità: in primo luogo, garantire il buon andamento dell'amministrazione, che è strettamente legato al diritto dei cittadini di conoscere come l'amministrazione opera e destina le risorse di cui dispone; in secondo luogo, garantire l'imparzialità della pubblica amministrazione facendo venire alla luce i casi di cattiva

¹⁰ F. MANGANARO, L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa, in www.astrid-online.it.

¹¹ LEGGE 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" (GU n.192 del 18-8-1990) - entrata in vigore il 2-9-1990

amministrazione, in ottemperanza quindi ai principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della P.A. (art. 97 Cost.).

La trasparenza nella pubblica amministrazione è di conseguenza strettamente correlata all'anticorruzione: metaforicamente, si descrive un'amministrazione trasparente come una "casa di vetro", nel ricordo del celebre intervento parlamentare di Turati del 1908, volto a rimarcare l'importanza del decoro per la Pubblica Amministrazione¹².

Ciò vuol dire che il principio di trasparenza impone all'amministrazione il dovere di agire correttamente, rendendo conoscibile e comprensibile il proprio agire e la propria organizzazione alla collettività.

Introdotta in modo espresso dall'art. 1, c. 1, della L. 241/90, come modificato dalla L. 15/2005, il principio di trasparenza si attua inizialmente attraverso diversi strumenti che vanno dall'obbligo di motivazione del provvedimento al diritto di accesso ai documenti amministrativi.¹³

Tuttavia, con la legislazione anticorruzione, la trasparenza assume un ruolo fondamentale, in quanto rappresenta uno strumento di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di contrasto della cd. *maladministration*¹⁴, vale a dire della cattiva amministrazione, essenzialmente legata ad un abuso di funzioni pubbliche a vantaggio di interessi privati¹⁵.

Con gli obblighi di pubblicazione, le scuole di ogni ordine e grado, al pari delle altre PP.AA., sono state obbligate a garantire la trasparenza di una serie di informazioni, dati e documenti relativi all'organizzazione, al personale, ad atti ed attività, a fronte del diritto di chiunque di conoscerli, di fruirne gratuitamente e di utilizzarli e riutilizzarli.

Ciò si è tradotto nell'obbligo di pubblicare tali dati nel sito istituzionale, nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente", oltre che nella necessità di confrontarsi con un nuovo soggetto, l'ANAC.

¹² "Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell'Amministrazione dovrebbe essere di vetro.", così
TURATI F. in Atti del Parlamento italiano. Camera dei Deputati, 17 giugno 1908

¹³ M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 33 ss.

¹⁴ Sulla nozione di *maladministration*, cfr. S.Cassese, *Maladministration e rimedi*, in *Foro italiano*, 1992

¹⁵ R. Cantone, E. Carloni, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità: il modello italiano*, pp. 6 ss., 2017, in "Diritto pubblico", 3, 2017

Le “*Linee guida sull’applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33*”, poste in consultazione pubblica dal 22 febbraio all’ 8 marzo 2016 ed approvate (come già detto) con Delibera n. 430 del 13 aprile 2016¹⁶, seppure giunte a distanza di circa tre anni dall’entrata in vigore del Codice della Trasparenza (spesso ci si dimentica che tra le PP.AA. vi sono anche le Istituzioni scolastiche !), rappresentano un fondamentale punto di riferimento, in merito agli adempimenti da porre in essere per la prevenzione della corruzione.

Comunque, ad esse va riconosciuto un'altra importante funzione: aver dato indicazioni specifiche alle scuole, volte ad uniformare e semplificare procedure e comportamenti, a tutt’oggi ancora diversificati nelle varie realtà scolastiche e spesso legati alla discrezionalità di questo o quel dirigente.

Il sistema italiano di prevenzione della corruzione prevede quindi misure specifiche e regolazioni settoriali che tengono conto della specificità delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con le indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, che rappresenta un atto d’indirizzo elaborato dall’Anac, di durata triennale ed aggiornato annualmente.

Sia il Piano che i relativi aggiornamenti si pongono come un “manuale operativo” per aiutare l’attività della Pubblica amministrazione ad individuare e prevenire i rischi di corruzione, maladministration o casi di conflitto di interessi, fatta salva comunque l’autonomia organizzativa interna.

Rimane, infatti, nella responsabilità delle singole amministrazioni adattare le indicazioni fornite dall’Autorità allo specifico contesto organizzativo, attraverso i rispettivi piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC).

A livello di singola amministrazione, la predisposizione del piano compete, favorendo comunque la partecipazione dei soggetti interessati, al RPCT, mentre l’approvazione spetta all’organo politico di vertice delle singole amministrazioni.

Nel settore scuola, il PTPC deve essere elaborato a livello regionale da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, individuato nel Dirigente dell’ufficio scolastico regionale.

“Con tale soggetto ANAC interagisce nello svolgimento della propria attività di vigilanza per verificare sia l’efficacia delle misure di prevenzione della corruzione di cui alla l. 190/2012, sia il corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 negli enti”

¹⁶ https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=6481, cit.

(Aggiornamento 2018 al Piano Nazionale Anticorruzione 2016 (PNA), parte generale, premessa, 4.2 “*I rapporti fra Autorità e il RPCT*”)¹⁷.

Le istituzioni scolastiche, anche su quest’ultimo punto, rivelano la propria specificità: sono PP.AA autonome, rappresentate legalmente da un Dirigente scolastico, tenute al rispetto della normativa anticorruzione, ma non sono tenute a predisporre un proprio PTPC, in quanto il Responsabile della prevenzione della corruzione non è il Dirigente scolastico, ma il Direttore dell’ufficio scolastico regionale.

D’altra parte, il piano triennale di prevenzione, nell’individuare i processi a maggior rischio corruttivo, con l’indicazione di possibili eventi rischiosi e misure per prevenirli, nonché gli obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legge (art. 1, c. 9, L. 190/2012) in maniera uniforme per tutte le scuole della Regione, risponde indubbiamente ad esigenze di semplificazione degli adempimenti e delle procedure.

Resta però un dubbio: quant’è reale il rischio che la semplificazione determini in tal caso una deresponsabilizzazione delle scuole (e, per esse, dei loro dirigenti) e, quindi, l’incapacità di rispondere adeguatamente alle esigenze dei propri amministrati?

3. L’attenzione dell’ANAC al settore scuola nel Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e le misure di semplificazione introdotte nelle PP.AA.

Il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 è il primo predisposto ed adottato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell’art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, che ha trasferito interamente all’Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e della promozione della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni¹⁸.

Nel “primo” PNA dell’ANAC si esplicita in premessa l’obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni¹⁹, oltre all’esigenza di un’ approfondimento di specifiche realtà amministrative, per tipologie di amministrazioni o per settori specifici di attività.

¹⁷<http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/ConsultazioniOnline/PNA%202018%20in%20consultazione.pdf>

¹⁸<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2016/831/del.831.2016det.PNA.pdf>

¹⁹ “La nuova disciplina persegue, inoltre, l’obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni nella materia, ad esempio unificando in un solo strumento il PTPC e il Programma triennale della trasparenza e dell’integrità (PTTI) e prevedendo una possibile articolazione delle attività in rapporto alle caratteristiche organizzative (soprattutto dimensionali) delle amministrazioni”.

Da qui discendono le precisazioni in ordine all'applicazione della normativa anticorruzione al settore della scuola, ad integrazione ed aggiornamento delle sopra citate Linee guida sull'applicazione alle istituzioni scolastiche delle disposizioni di cui alla L. 190/2012 e al D. Lgs. 33/2013.

Con riferimento alle azioni e misure per la prevenzione, si ribadisce la rilevanza della trasparenza come misura di contrasto alla corruzione.

L'ANAC pertanto raccomanda alle amministrazioni di rafforzare tale misura nei propri PTPC, anche oltre gli obblighi di pubblicazione previsti per legge.

D'altra parte, il PNA 2016 deve tener conto delle nuove disposizioni dettate dal già citato D.Lgs. 97/2016, finalizzate alla razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione a carico delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, accanto alle due misure di semplificazione, previste dall' art. 3, c. 1bis e c. 1ter del D.Lgs. 33/2013, che prevedono la possibilità di pubblicare informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione, in sostituzione della pubblicazione integrale, nonché quella di modulare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, il decreto correttivo del 2016, novellando l'art. 5 del Decreto Trasparenza, ha introdotto un nuovo e più ampio accesso civico, "riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento"²⁰.

A dire il vero, le scuole hanno ancora poca dimestichezza con il nuovo diritto di accesso civico generalizzato, il cd. accesso FOIA, anche perché sinora alquanto limitate sono state le istanze di accesso civico presentate presso gli istituti scolastici.

Sarà la presenza di una normativa ancora confusa e sovrabbondante (con tre tipi diversi di accesso) il motivo dello scarso risultato?

Oppure l'atteggiamento ancora riluttante delle segreterie scolastiche ed in genere delle pubbliche amministrazioni?

²⁰ PNA 2016,p.25

Eppure, a tal proposito, il Dipartimento della Funzione pubblica ha emanato una circolare applicativa²¹ della disciplina dell'accesso civico generalizzato, destinata a tutte le Pubbliche Amministrazioni, per fornire chiarimenti operativi, supportare gli uffici e garantire un'applicazione efficace del nuovo diritto di conoscere.

In particolare, la circolare fornisce indicazioni riguardo alle modalità di presentazione della richiesta di accesso civico generalizzato, agli uffici competenti e tempi di decisione, ai controinteressati e rifiuti non consentiti, al dialogo tra amministrazione e richiedenti ed infine al ruolo del registro degli accessi.

Diciamo che entrambe le motivazioni addotte si possono ritenere alla base dell'utilizzo ancora limitato che l'utenza fa del FOIA italiano, privandosi così di uno strumento che indubbiamente rafforza il carattere democratico dell'ordinamento, proprio attraverso il controllo diffuso sull'azione amministrativa, che l'istituto dell'accesso generalizzato consente.

L'obiettivo della semplificazione è infine alla base della confluenza dei PTTI all'interno dei PTPC, con la conseguente indicazione dei soggetti cui compete la trasmissione e la pubblicazione dei dati.

Per quanto concerne nello specifico le Istituzioni scolastiche, le precisazioni in ordine all'applicazione della normativa anticorruzione sono contenute nella Parte Speciale - Approfondimenti - sez. IV.

In questa sezione, l'ANAC richiama, in premessa, le Linee guida specifiche già citate e detta precisazioni in merito al RPCT e ai contenuti dei PTPC in relazione al D.Lgs. 97/2016, che ha disposto l'unicità della figura del RPC e del RT, con la conseguenza della attribuzione delle funzioni di RPC e RT al Direttore dell'Ufficio scolastico regionale.

Una misura di semplificazione non di poco conto, che trasferisce la responsabilità sulla trasparenza (che aveva suscitato tanta preoccupazione nella dirigenza scolastica all'indomani dell'entrata in vigore del Decreto trasparenza e poi delle Linee guida relative alle istituzioni scolastiche²²) in capo al vertice dell'Ufficio scolastico regionale.

Tuttavia, nel PNA 2016, si precisa che tale misura non va intesa quale deresponsabilizzazione dei dirigenti scolastici in relazione agli obblighi di trasparenza e pubblicità previsti dalla vigente legislazione anticorruzione, in quanto "Attraverso un loro attivo e responsabile coinvolgimento all'interno del modello organizzativo dei flussi informativi, viene così assicurata la prossimità della

²¹<http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-06-2017/circolare-n-2-2017-attuazione-delle-norme-sull%E2%80%99accesso-civico>

²² <http://www.flcgil.it/scuola/anticorruzione-nelle-scuole-emanate-le-linee-guida.flc>

trasparenza rispetto alla comunità scolastica di riferimento, con la pubblicazione dei dati e delle informazioni previste dalla normativa vigente sui siti delle singole istituzioni scolastiche”²³.

Dal canto loro, “i PTPC regionali dovranno contenere l’apposita sezione in cui sono indicati i responsabili della trasmissione e della pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati ai sensi del D.lgs. 33/2013, come novellato dal D.lgs. 97/2016.

Sulla necessità di coniugare trasparenza e semplicità, significativo anche il Parere 24 febbraio 2016, n. 515²⁴ reso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124²⁵, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” (più volte citato nel presente contributo).

Il Consiglio di Stato, dopo aver sottolineato come “A volte, in passato, l’esigenza di trasparenza è stata collegata ad oneri – regolatori, amministrativi, economici – ‘non necessari’ al perseguimento dello scopo. Ciò ha indebolito, di fatto, il perseguimento dello scopo medesimo, creando piuttosto una sorta di ‘burocrazia della trasparenza’ che andava a sovrapporsi alla burocrazia già esistente, con risultati poco rilevanti per la tutela di questo valore fondamentale, ma con importanti effetti collaterali negativi, dall’incremento di oneri all’incentivazione degli stessi fenomeni corruttivi che si intendeva contrastare”,

prosegue la disamina del testo affermando che “La legge delega, correttamente, inserisce in modo esplicito quello della semplificazione tra i principi e i criteri direttivi” e mette in evidenza che “A tale principio non potrà non essere ispirato l’esame dell’articolato in oggetto”.

Ebbene, tra gli obiettivi che l’azione dell’ANAC ed in particolare il PNA 2016, come illustrato (in modo certamente non esaustivo) nel presente contributo, hanno inteso perseguire è sicuramente rilevante quello di ridurre la temuta ‘burocrazia della trasparenza’, come del resto confermato dalla stessa Autorità nella Relazione annuale 2016 alla Camera dei Deputati del 6 luglio 2017²⁶.

²³ PNA 2016, p. 56

²⁴ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 24/02/2016, n. 00515, in Giustizia Amministrativa, 2016.

²⁵ L. 7 agosto 2015, n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. (GU Serie Generale n.187 del 13-08-2015) - Entrata in vigore il 28/08/2015

²⁶ La Relazione, come si legge in premessa, illustra l’attività svolta dall’ ANAC nel corso del 2016, nell’esercizio delle funzioni e dei compiti in materia di anticorruzione alla stessa attribuiti.

Quanto sopra si evince, in particolare, nel cap. 6 “La tutela della trasparenza”, con riferimento all’attività di regolazione svolta dall’ANAC, in relazione sia alla trasparenza nelle pubbliche amministrazioni e agli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge che al nuovo istituto dell’accesso civico generalizzato.

Tale attività di regolazione si è tradotta nell’adozione di specifiche Linee guida, delle quali, per il tema che stiamo trattando, meritano attenzione quelle adottate con determinazioni n. 1309 e n. 1310 del 28 dicembre 2016.

Con la 1309²⁷, sono individuati e specificati le esclusioni e i limiti dell’accesso generalizzato (solo enumerati dal legislatore) e si sottolinea l’importanza di mantenere distinti l’accesso generalizzato e l’accesso agli atti, fornendo indicazioni e raccomandazioni che rispondono in primis ad una logica di semplificazione delle attività.

La stessa logica che è alla base anche della determinazione n. 1310/2016²⁸, con la quale sono state fornite indicazioni operative alle amministrazioni e agli enti ad esse assimilati in merito alle principali e più significative modifiche intervenute in materia di trasparenza, per effetto del D.Lgs. 97/2016.

Le linee guida infatti sono finalizzate anche a razionalizzare e coordinare le varie disposizioni che riguardano la materia della trasparenza nelle procedure di appalto, nell’esercizio dei poteri conferiti all’Autorità con riguardo agli obiettivi di semplificazione previsti all’art. 3, c. 1-ter, del D.lgs. 33/2013, introdotto dal D.lgs. 97/2016.

4. Considerazioni conclusive

La disamina (sicuramente non esaustiva della tematica affrontata), condotta in questo contributo per rispondere al quesito che ci siamo posti in premessa, ovvero se e quanto la lotta alla corruzione sia, in concreto, in contraddizione con il principio di semplificazione, oppure al contrario riesca comunque ad alleggerire gli adempimenti burocratici previsti dai procedimenti, approda ad una duplice considerazione.

²⁷ “Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5, co. 2, del d.lgs.33/2013”, adottate d’intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata.

²⁸ “Prime linee guida recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016”

In primis, bisogna prendere atto che contro i fenomeni corruttivi è inevitabile che vi sia da un lato qualche norma in più e dall'altro ulteriori adempimenti e controlli, collegati anche ad uno specifico regime sanzionatorio, ad.es. in materia di violazione degli obblighi di trasparenza²⁹.

La trasparenza totale delle amministrazioni è difatti il primo obiettivo da perseguire, al fine di garantire un effettivo controllo dell'attività della pubblica amministrazione.

D'altra parte “è bene precisare che la trasparenza non è solo teleologicamente strumento di lotta alla corruzione, ma è anche in sé principio, da cui promanano obblighi per la pubblica amministrazione e diritti delle persone ad essere informati anche in chiave di controllo di un'amministrazione democratica, in cui il momento della partecipazione trova nuove forme di espressione”³⁰.

Trasparenza e Partecipazione facilitano *l'accountability* delle PA, in quanto si favorisce il corretto utilizzo delle risorse ed il raggiungimento delle finalità istituzionali, responsabilizzando dirigenti e funzionari.

In secundis, è evidente che la lotta alla corruzione necessita sia di ulteriori interventi, legislativi e non, che di una costante attività di sensibilizzazione e formazione, al fine di realizzare quello che Cantone ha, di recente, definito “uno scatto culturale”.

“La necessità di uno scatto culturale” nasce dalla considerazione che il sistema di interventi e di misure di prevenzione e contrasto della corruzione “non sempre coincide con la situazione concreta; se quasi tutte le amministrazioni pubbliche si sono dotate di piani e rispettano le regole sulla trasparenza, ciò non significa che esse hanno “digerito” la logica delle misure; spesso adempiono, invece, con criteri burocratici, persino (per fortuna in pochi casi) copiando, ad esempio, gli altrui piani della prevenzione”.

Il Presidente dell'ANAC sottolinea inoltre come “questo impianto di misure ha ovviamente bisogno di tempo e soprattutto ha bisogno di uno scatto culturale che una legislazione per quanto innovativa

²⁹ Al riguardo, è in vigore dal 6 dicembre 2016, il Regolamento emanato dall'ANAC che disciplina il **procedimento sanzionatorio** ai sensi dell'articolo 47 del **decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33** (*Sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici*), così come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. Analogamente a quanto disposto per le sanzioni in materia di anticorruzione, è previsto che sia l'ANAC ad irrogare le **sanzioni**, e a disciplinare con proprio Regolamento il relativo procedimento. In particolare, il procedimento disciplinato dal Regolamento tende ad agevolare l'accertamento della violazione ed a semplificare l'istruttoria.

³⁰ Andrea Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, pp. 2 ss., 29 marzo 2016, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>

può certamente favorire ma non certo imporre” e pone l’accento sull’importanza della formazione di una nuova classe dirigente³¹.

L’obiettivo di semplificare le attività delle amministrazioni, oltre all’esigenza di un approfondimento di specifiche realtà amministrative, per tipologie di amministrazioni o per settori specifici di attività, esplicitati nel PNA 2016, continuano a guidare l’azione dell’ANAC, rappresentandone delle priorità. Le peculiarità che connotano alcuni ambiti della pubblica amministrazione sono quindi alla base degli approfondimenti contenuti negli aggiornamenti successivi al suddetto PNA, a cominciare dall’ Aggiornamento 2017.

Tali approfondimenti, congiuntamente ai chiarimenti che l’ANAC fornisce alle amministrazioni in relazione alla corretta applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione (soprattutto attraverso l’adozione di specifiche Linee guida), sono finalizzati a mettere in campo un modello di prevenzione della corruzione più facile da adattare alle concrete esigenze delle diverse amministrazioni, in relazione al loro effettivo livello di rischio.

Concludendo, l’Autorità, senza alcun dubbio, attraverso la sua attività, ha inteso superare la logica dell’adempimento formale delle norme e della mera adozione degli strumenti e delle misure di prevenzione previsti dal legislatore, sottolineando che invece gli stessi debbano discendere effettivamente da un’ analisi del contesto nel quale l’amministrazione opera ed essere accompagnati da

un costante monitoraggio sulla loro efficacia.

Solo in tal modo, infatti, si potrà evidenziare che cosa l’amministrazione sia stata concretamente in grado di attuare in termini di prevenzione della corruzione, al fine di impedire il verificarsi di illeciti o di fenomeni di maladministration.

³¹ **Intervento del Presidente dell’Anac Raffaele Cantone alla conferenza “La politica criminale ed il fenomeno della corruzione” all’Universidad Austral di Buenos Aires - 13 settembre 2018**