Ambedue gli elementi paiono costituire, come in passato, fattori ostativi a configurazione (quantomeno netta) come autorità amministrativa indipendente della Commissione, che solo per taluni profili (concernenti l'indipendenza dei suoi componenti) può dunque essere ascritta a tale *genus*.

I piani per la prevenzione della corruzione (art. 1, commi 5-14) 4.

di *Fabio Di Cristina*

SOMMARIO: 1. I piani e la scelta dei presidi amministrativi alla prevenzione. – 2. Pianificare per l'integrità e pianificare per la prevenzione. – 3. L'ambito di applicazione delle norme sui piani di prevenzione. – 4. Il contenuto dei piani e l'approccio basato sul rischio. – 5. I compiti del responsabile della prevenzione della corruzione. – 6. Formare e selezionare: il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione. – 7. Il regime della responsabilità dirigenziale e disciplinare. – 8. Conclusioni provvisorie: disincentivi e supporto politico.

1. I piani e la scelta dei presidi amministrativi alla prevenzione

La disciplina dei piani per la prevenzione della corruzione, contenuta nella legge 6 novembre 2012, n. 190, esemplifica il rapporto complesso e multiforme[1] tra diritto amministrativo e prevenzione dei fenomeni corruttivi[2]. Nel caso di

[1] B.G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione alla corruzione*, in *Percorsi cost.*, 2012, p. 17. L'autore, a p. 15, avverte che «Esiste una nozione amministrativistica di corruzione, diversa da quella penalistica. È una nozione certamente più ampia di quella penalistica, che rinvia non solo a condotte penalmente rilevanti, ma anche a condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo [...] ma sono comunque sgradite all'ordinamento giuridico [...]. Essendo più ampia la nozione, è più ampia e articolata anche la strategia amministrativistica di lotta alla corruzione». In linea con queste peculiare impostazione sono anche G. FORTI, *La corruzione del pubblico amministratore. Linee di un'indagine interdisciplinare*, Giuffrè, Milano, 1992, nonché D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*, Il Mulino, Bologna, 1994, e, più di recente, F. PALAZZO, *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Firenze University Press, Firenze, 2011.

[2] La questione è trattata anche dalla letteratura straniera dei sistemi giuridici di *common law*, non meno attenta ai temi della corruzione di quella espressione dei sistemi "a diritto amministrativo". In argomento, *ex multis*, J. GARDINER, *Defining Corruption*, in A. HEIDENHEIME-M. JOHNSTON (ed. by), *Political Corruption. Concepts & Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick-London, 2002, in part. pp. 25-40.

specie, i piani interessano funzioni strumentali e forme di garanzia volte alla prevenzione[3] dei fenomeni di corruzione amministrativa e, più in generale, delle forme di illegalità[4].

Il sistema gli interventi di pianificazione presente nella legge è costituito da tre "presidi amministrativi".

In primo luogo, la stessa legge o l'amministrazione, a seconda dei casi, identificauo un responsabile della prevenzione che ha il compito di attuare interventi finalizzati a quest'ultima. In secondo luogo, specifici percorsi di formazione del personale sui temi dell'etica pubblica sono riservati al responsabile e al personale che opera in determinati settori vulnerabili alla corruzione. In terzo luogo, la selezione del personale che ricopre incarichi in settori o uffici particolarmente esposti al rischio di corruzione, ed eventualmente la rotazione degli incarichi, diventa accurata, basandosi soprattutto sul grado di formazione specifica sui temi della legalità che i funzionari hanno ricevuto[5].

Sul piano applicativo, sono previsti tanto il decentramento delle misure idonee a prevenire la corruzione, curate dalle amministrazioni centrali dello Stato e da quelle di regioni ed enti locali, quanto un meccanismo di coordinamento affidato al governo (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica).

È, pertanto, definitivamente accettata, e giuridificata, l'idea che la repressione della corruzione amministrativa sia, da sola, insufficiente, poiché «per sua natura destinata a intervenire a cose fatte»[6]. Il legislatore nazionale ha accettato l'impostazione di fondo di cui si è detto, concedendo l'*imprimatur* alla prima legge organica preventiva[7] che l'ordinamento nazionale conosca.

La programmazione e la pianificazione di misure preventive, va detto, costituiscono il *leitmotiv* degli accordi intergovernativi nonché delle raccomandazioni formulate dalle istituzioni sovranazionali impegnate a contrastare i fenomeni di illegalità nel settore pubblico[8].

---

[3] L. GIAMPAOLINO, *Prevenire e reprimere la corruzione nella pubblica amministrazione*, in *Percorsi cost.*, 2012, in part. pp. 34-35.

[4] Cfr. D. DELLA PORTA-Y. MÉNY, *Democrazia e corruzione*, Liguori, Napoli, 1995, e P. DAVIGO-G. MANNOZZI (a cura di), *La corruzione in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

[5] In argomento, F. MERLONI, *L'etica della dirigenza pubblica*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 201-208. Per una disamina storica, G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Cuen, Napoli, 1999, nonché S. MAFFETTONE, *L'etica pubblica*, Il Saggiatore, Milano, 2001.

[6] G. DE VERGOTTINI, *Una road map contro la corruzione*, in *Percorsi cost.*, 2012, p. 2.

[7] Altri Paesi europei, come la Francia, hanno da tempo adottato leggi di questo tipo, contenenti norme preventive e repressive ad ampio spettro. Sul punto, si veda C. GUETTIER, *La loi anticorruption: loi n. 93-122 du 29 Janvier 1993*, Dalloz, Paris, 1993.

[8] «Le tanto invocate, almeno negli anni Novanta, politiche anticorruzione sono sfociate infatti in pochi provvedimenti dal blando valore simbolico, quasi sempre indotti dal recepimento tardivo di convenzioni internazionali». Così A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze-Antella, 2010, in part. p. 67.

Si considerino, a mero titolo di esempio, la Convenzione di Merida e le raccomandazioni del *Group d'Etats contre la corruption*. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione[9], all'art. 5, richiede agli Stati aderenti di elaborare e applicare o perseguire, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, «politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate». D'altra parte, il Gruppo di Stati contro la corruzioue del Consiglio d'Europa, poi, aveva rilevato che l'Italia, nel 2008, non disponeva né di un «programma» anticorruzione coordinato né di metodi di valutazione dell'efficacia delle misure anticorruzione specificamente dedicati alla pubblica amministrazione[10].

Sul piano strettamente nazionale, e nelle more dei lavori preparatori della legge anticorruzione, la Commissione Garofoli[11], suggerendo i necessari emendamenti da apportare al d.d.l. n. 4434, ha indicato che la previsione e l'imposizione di «piani interni con finalità di prevenzione» devono seguire tre direttrici fondamentali: l'individuazione dei settori in cui si annida il rischio di corruzione; la predisposizione delle relative soluzioni organizzative volte a tamponarlo o ad abbatterlo; l'attuazione degli indirizzi dell'autorità nazionale anticorruzione, ossia il coordinamento e la conseguente integrazione dei piani delle singole amministrazioni rispetto a *benchmark* prestabiliti dal centro governativo.

Infine, la stessa Commissione ha identificato nel *risk management* uno dei mezzi più efficaci per il contrasto alla corruzione[12], tipico, come si vedrà, di alcuni ordinamenti stranieri, nonché delle imprese private.

---

[9] La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge 3 agosto 2009, n. 116, recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale».

[10] «Per quanto riguarda l'esigenza di garanzia che l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione tengano conto della lotta alla corruzione, il Gruppo di Stati ha già osservato nel paragrafo 22 che non esiste una strategia politica articolata che si occupi della prevenzione, della scoperta, dell'indagine e dell'azione penale in materia di corruzione, né esisteva al momento della visita del Gruppo di Stati un organo pienamente funzionante che aiutasse a sviluppare e guidare tale strategia o tale politica». Così nel documento del Gruppo di Stati contro la corruzione, *Rapporto sull'Italia adottato dal Gruppo di Stati contro la corruzione. Prima e seconda serie di valutazione congiunta*, Strasburgo, 2 luglio 2009.

[11] Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, istituita con decreto del 23 dicembre 2011 dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

[12] «Nonostante la corruzione sia stata definita in passato un fenomeno "immisurabile e imponderabile", esistono ormai numerosi metodi e strumenti di rilevazione e misurazione dell'illecito, che si pongono alla base del funzionamento dei modelli gestionali. Mappature e programmi strategici, mezzi di promozione della cultura del rischio all'interno dell'organizzazione, sistemi di identifica-

Le norme sulla pianificazione della prevenzione, allora, sono il frutto delle pressioni esterne e delle riflessioni interne, elaborate sin dagli anni Novanta. Non di meno, il corretto funzionamento del doppio centro della prevenzione (governativo e amministrativo) si misurerà tanto in relazione al ruolo forte di coordinamento che il Dipartimento della funzione pubblica è chiamato ad esercitare quanto, e forse in misura maggiore, all'attività dei singoli responsabili della prevenzione.

2. Pianificare per l'integrità e pianificare per la prevenzione

Il tema della programmazione e della pianificazione degli interventi finalizzati al rispetto della legalità da parte dei pubblici funzionari, nonché quello della formazione sui temi dell'etica, non è una novità per il legislatore. L'art. 11, comma 2, del c.d. decreto Brunetta [13], prevede infatti che ogni amministrazione adotti un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, che contenga specifiche iniziative finalizzate a garantire, tra l'altro, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità [14].

Il Programma indica altresì modalità, tempi di attuazione, risorse dedicate e strumenti di verifica delle iniziative intraprese. La sanzione per la mancata adozione e realizzazione del Programma, o per il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione connessi, comporta il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti degli uffici coinvolti [15].

La *differentia specifica* [16] tra Programma e piani anticorruzione, a voler prescindere da quella relativa alla titolarità della competenza e alle sanzioni per la mancata adozione del Programma e del piano [17], risiede nel differente grado di ampiezza delle previsioni e nel loro contenuto.

In primo luogo, il Programma subordina l'integrità dei funzionari alla trasparenza, intesa come «*accessibilità totale*» [18], instaurando un legame strettamente funzionale tra disciplina della trasparenza e lotta alla corruzione e all'illegalità. Per ciò che concerne i piani per la prevenzione, è senz'altro vero il contrario: le disposizioni ivi contenute sono volte direttamente alla prevenzione del rischio di corruttela e solo indirettamente a garantire la trasparenza della *performance* amministrativa.

In secondo luogo, il Programma presenta un contenuto molto ampio (pubblicazione *on line* di dati, coinvolgimento degli *stakeholder*, misurazione della diffusione della cultura dell'integrità all'interno dell'amministrazione interessata, utilizzo della posta elettronica certificata e così via) [19] mentre i piani di prevenzione ne hanno uno molto più ristretto: principalmente, identificazione degli uffici più esposti al rischio di corruzione, delle iniziative di formazione e selezione dei pubblici funzionari titolari di questi ultimi, dei procedimenti per la selezione dei titolari, dei rapporti tra questi ed i privati contraenti, nonché di forme di trasparenza «ulteriori» rispetto a quelle previste dall'ordinamento vigente.

Va altresì precisato la pianificazione per la prevenzione è bipartita. La legge 6 novembre 2012, n. 190, infatti, disciplina due differenti piani anticorruzione.

Il primo, denominato Piano nazionale anticorruzione, è predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica (art. 1, comma 3, lett. *c*)) ed è approvato dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (si tratta, come disposto dall'art. 1, comma 2, dell'autorità nazionale anticorruzione di cui alla Convenzione delle Nazioni Unite del 2003).

Il secondo è il piano di prevenzione della corruzione, elaborato dalle singole amministrazioni (i primi piani, giova ricordarlo, dovranno essere elaborati entro il 31 marzo 2013 per effetto di una disposizione contenuta nel c.d. decreto svilup-

zione degli eventi rilevanti (c.d. indicatori di rischio), strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, previsione di strutture di *auditing*, ruolo del *risk manager* e responsabilità, assetto di risposte al rischio, modelli di verifica e controllo di tutte le attività, piani di comunicazione e circolazione interna ed esterna delle informazioni, sono solo alcuni degli elementi costitutivi di un efficace modello di prevenzione della corruzione». Così in *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma.* Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, Roma, 2012, in part. p. 34 ss.

[13] D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, recante «*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*».

[14] In base all'art. 13 del decreto Brunetta, la Civit adotta le linee guida per la predisposizione dei Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Presso la Commissione è istituita la Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche con la funzione di favorire, all'interno delle amministrazioni pubbliche, la diffusione della legalità e della trasparenza e sviluppare interventi a favore della cultura dell'integrità.

[15] Ai dirigenti generali, la legge 4 marzo 2009, n. 15, richiede uno specifico impegno volto alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti. Cfr. P. BARRERA, *Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., p. 369.

[16] Sul peculiare significato dell'espressione, si veda A. CALLINICOS, *Theories and Narratives: Reflections on the Philosophy of History*, Duke University Press Books, Durham, 1995, p. 3.

[17] Il Programma triennale viene definito dall'organo di indirizzo politico-amministrativo; il piano di prevenzione di cui alla legge anticorruzione dal responsabile della prevenzione, di solito un dirigente amministrativo di prima fascia. Inoltre, il sistema della responsabilità per la mancata predisposizione del piano di prevenzione della corruzione comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare anche se le violazioni del piano vengono commesse da funzionari diversi dal responsabile del piano stesso, salvo che questo non provi di averlo predisposto e di aver vigilato sulla sua corretta attuazione.

[18] Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, contiene una nozione di trasparenza più ampia rispetto a quella relativa alla legge sul procedimento amministrativo e all'esercizio del diritto d'accesso. Per il decreto Brunetta, infatti, la trasparenza «*è intesa come accessibilità totale [...] delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione [...]*» (art. 11, comma 1).

[19] Si veda, in particolare, la delibera n. 150/2010 della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni.

po[20]. Questo, nel caso delle amministrazioni centrali, è trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica che ha specifici compiti di coordinamento dell'attuazione delle singole strategie anticorruzione adottate dalle amministrazioni centrali, regionali e locali.

3. L'ambito di applicazione delle norme sui piani di prevenzione

L'art. 1, comma 5, della legge anticorruzione indica chiaramente che le amministrazioni centrali dello Stato «definiscono» e «trasmettono» al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione.

La norma in questione pone immediatamente un problema di coordinamento con i commi 6 e 7, in cui è disposto che il prefetto, su esplicita richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali[21]. Il supporto, di natura "generale" (in materia di prevenzione dell'illegalità) e "speciale" (per la pianificazione interna), è funzionale ad assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale anticorruzione.

La norma dispone altresì che la figura del responsabile della prevenzione della corruzione sia individuata, salvo diversa e motivata determinazione, nel segretario degli enti locali[22].

La *lettera legis* appare inequivocabile: ad una prima lettura, gli enti locali non sarebbero tenuti a definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica alcun piano. Tuttavia, questi possono essere assistiti dal prefetto nel programmare il contrasto all'illegalità e alla corruzione. L'individuazione del responsabile della prevenzione, poi, avviene *ex lege*.

A questo punto, va sottolineato che, ai sensi del già citato comma 5, lett. *b*), le pubbliche amministrazioni centrali sono tenute a definire e trasmettere «procedure appropriate» per la selezione e formazione dei dipendenti pubblici che operano nei settori più esposti alla corruzione, prevedendo altresì forme di rotazione *(rotation)* sia dei dirigenti che dei funzionari. L'identificazione delle procedure è rimessa al responsabile della prevenzione (comma 8), ossia, così come disposto dal comma precedente, al segretario provinciale o comunale nel caso delle amministrazioni degli enti locali.

[20] Art. 34-*bis* del d.l. 18 ottobre 2012, n.179, recante «*Ulteriori misure per la crescita del Paese*».

[21] Sul ruolo del prefetto, *ex multis*, B.G. MATTARELLA, *Il prefetto come autorità amministrativa generale dopo le recenti riforme*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, p. 1575 ss. In relazione a poteri prefettizi e autonomie territoriali, si veda P.A. LUCCHETTI, *Il prefetto nell'esperienza francese e italiana*, in M. DE NICOLÒ (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, prefetture, autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 433-447.

[22] Per argomenti sul ruolo del personale fiduciario e dei segretari, R. CERIANA-C. MAZZELLA, *La formazione del personale degli enti locali*, in *Nuova rass.*, 2000, p. 882 ss. e G.S. ALEMANNO, *Argomentazioni su Enti locali, sindaco, dirigenza e formazione*, *ivi*, 2006, p. 2010 ss.

Secondo il peculiare disegno normativo appena descritto, le pubbliche amministrazioni centrali sono tenute ad elaborare il piano mentre per le amministrazioni degli enti locali tale predisposizione è implicita: queste possono chiedere il supporto del prefetto per la sua l'elaborazione e sono tenute, tramite il segretario, a definire le procedure di selezione e formazione cui si è fatto brevemente cenno.

In realtà, il legislatore ha dimostrato un certo strabismo (per soprassedere sull'improvvido riaccorpamento degli originari ventisette in due soli articoli, di cui l'ultimo rappresenta la clausola di invarianza finanziaria)[23]. La predisposizione dei piani di regioni, province e comuni[24], così come degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato controllati, è subordinata alle intese in sede di Conferenza unificata (il riferimento è presente al comma 60), da adottarsi entro il 28 febbraio 2013.

Il legislatore, quindi, ha omesso di indicare immediatamente un vero e proprio principio generale della legge anticorruzione, ossia l'estensione degli adempimenti in tema di prevenzione alle amministrazioni regionali, provinciali, comunali, nonché agli enti pubblici e ai privati controllati.

In buona sostanza, le strategie di prevenzione dell'illegalità e della corruzione, necessariamente coordinate a quelle elaborate per l'intero territorio nazionale dal Dipartimento della funzione pubblica, conoscono un diverso processo decisionale per la loro attuazione: devono essere stabilite in autonomia dalle amministrazioni centrali e in sede di Conferenza unificata per le amministrazioni di regioni ed enti locali.

Non va poi dimenticato che l'ordinamento degli enti locali già prevede l'obbligo relativo al controllo di regolarità amministrativa e contabile preordinato alla verifica della "correttezza" dell'attività amministrativa, nonché alla valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti[25]. Il coordinamento tra i controlli interni e le misure di prevenzione cui si è fatto cenno è questione di estrema importanza: se attuati in maniera efficiente, controlli e misure preventive potranno potenziarsi vicendevolmente.

Le intese di cui si diceva in precedenza, poi, sono funzionali alla definizione, da parte di ciascun ente locale, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo al triennio 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica.

[23] Il testo della legge, approvato con modificazioni dalla Camera il 14 giugno 2012, era composto, come detto, da ventisette articoli. Durante l'esame al Senato, a seguito dell'approvazione di un emendamento del Governo, i primi ventisei articoli sono stati sostituiti e inglobati in un articolo unico.

[24] Regioni, province autonome di Trento e Bolzano, enti locali.

[25] Si tratta delle disposizioni di cui al Testo unico dell'ordinamento degli anti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), art. 147, comma 1, lett. *a*) e *d*).

Le intese sono rivolte, infine, all'individuazione, da parte di ciascuna amministrazione, degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici mediante l'adozione di norme di fonte regolamentare e del codice di comportamento di cui al Testo unico del pubblico impiego (art. 54, comma 5), così come modificato dalla legge anticorruzione. Allora, a seguito dell'entrata in vigore della legge anticorruzione, gli organi di vertice di ciascuna amministrazione dovranno modificare il codice di comportamento al fine di includervi la tassonomia degli incarichi vietati[26].

4. Il contenuto dei piani e l'approccio basato sul rischio

I piani per la prevenzione della corruzione appartengono al novero degli strumenti di *fire alarm*[27]: le attività più esposte al rischio di corruzione (*risk-based approach*) vengono sì monitorate da determinati soggetti preposti ma, al contempo, la pianificazione degli interventi consente che la potenziale corruttela o illegalità venga disincentivata o emerga con maggiore evidenza[28].

Il piano, diversamente dagli strumenti di contrasto alla corruzione definibili come *police patrol*[29], può risultare più efficiente e meno costoso[30]. Si ricordi, infatti, che in base alla clausola di invarianza contenuta nella legge anticorruzione, le amministrazioni devono far fronte alla programmazione in chiave preventiva con le risorse umane e strumentali che già posseggono.

I piani, dunque, vengono definiti autonomamente dal responsabile della prevenzione in ciascuna amministrazione. Il grado di discrezionalità di cui il responsabile dispone è, tuttavia, limitato. Il concorso delle norme di legge e delle disposizioni che promaneranno dalle strutture governative (Civit e Dipartimento della funzione pubblica) faranno sì che le amministrazioni non si facciano concorrenza, neppure "al rialzo", nella predisposizione e attuazione dei piani e che il coordinamento delle iniziative di prevenzione conduca ad una base comune a tutte le amministrazioni (*level playing field*) e ai singoli uffici più sensibili al rischio di corruzione.

[26] Previa necessaria consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative e delle associazioni di utenti e consumatori, così come disposto dal già citato art. 54, comma 5.

[27] R.E. KLITGAARD, *Controlling corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988, *passim;* M. UBERHOFEN, *Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und Reformuberlegungen zum deutschen Recht*, Iuscrim, Freiburg, 1999, *passim.*

[28] Sull'utilità di tali strumenti, *ex multis*, P. DAVIGO-G. MANNOZZI (a cura di), *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

[29] Cfr. S. ROSE-ACKERMAN-T. SOREIDE (ed. by), *The International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2001, in part. p. 64 ss.

[30] Ne ricordava le virtù Sabino Cassese, in occasione della presentazione dei primi lavori della Commissione Garofoli. *Regole e amministrazione pubblica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, Palazzo Vidoni, 23 marzo 2012.

I piani di prevenzione, infatti, devono essere coordinati con il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, a sua volta concorde alle linee guida del Comitato interministeriale istituito con apposito d.p.c.m.[31].

Inoltre, il contenuto, tipico, e le "esigenze" a cui risponde, ossia gli interessi pubblici che il piano soddisfa, sono identificati al comma 5. Il piano individua le attività nell'ambito delle quali il rischio di corruzione è più elevato. Il novero di queste deve considerare almeno ciò che è enumerato al comma 16: attività preordinata all'autorizzazione, alla concessione, alla scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, vantaggi economici a persone o enti pubblici e privati, all'espletamento di concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e per le progressioni di carriera.

Riecheggiano, quindi, quelle attività su cui, negli anni Novanta, si era concentrato il Comitato Cassese. Rilevando che la corruzione in Italia, rispetto ad altri Paesi europei, conosceva una scala di diffusione ed una capillare penetrazione nei gangli vitali dell'amministrazione pubblica maggiormente elevate, elencava «tre diversi tipi di corruzione»[32] (per meglio dire, tre diverse attività più sensibili di altre al rischio corruttivo): la spesa dell'amministrazione pubblica per beni e servizi offerti da privati (spesa degli enti pubblici, attività contrattuale per opere e forniture, compravendita di immobili, assegnazione di incarichi esterni); le prestazioni e i servizi offerti dall'amministrazione (distribuzione di prestazioni, risorse e servizi ai privati); esercizio di poteri amministrativi autoritativi (generica imposizione di costi ai privati)[33].

Per la verità, la legge, all'art. 1, comma 53, si spinge oltre, elencando le attività di impresa particolarmente esposte al rischio di infiltrazione mafiosa[34] ma non,

[31] Il Dipartimento, ai sensi del comma 4, coordina l'attuazione delle strategie nazionali ed internazionali di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione coerentemente con quelle internazionali, predispone il Piano nazionale anticorruzione anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie nazionali ed internazionali.

[32] Atti parl. – XIII Legislatura, *Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione*, documento CXI, n. 1 (CAMERA DEI DEPUTATI, COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *La lotta alla corruzione*, Laterza, Roma-Bari, 1998).

[33] Per non citare la questione cruciale della corruzione politica e dell'utilizzo del denaro pubblico per fini privati, sulla quale la legge anticorruzione non interviene. La letteratura in argomento è amplissima e ci si limita a rinviarvi. Il contributo "classico" in tema è rappresentanto da V.O. KEY JR., *The Techniques of Political Graft in the United States*, University of Chicago, Chicago, 1936. Si vedano poi, a titolo di ulteriore esempio, i contributi di A.J. HEIDENHEIMER-M. JOHNSTON-V.T. LEVINE (ed. by), *Political corruption. A Handbook*, Transaction, Oxford, 1989, di M. LEVI-D. NELKEN (ed. by), *The corruption of politics and the politics of corruption*, Blackwell, Cambridge, 1996 e di S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

[34] Trasporto di materiale a discarica per conto terzi; trasporto, anche transfrontaliero, e smalti-

paradossalmente, i settori dell'amministrazione pubblica tradizionalmente vulnerabili, quali sanità, urbanistica, attività delle società in mano pubblica o controllate dalle "Stato azionista"[35], su cui il giudice amministrativo, nonché quello penale, sono stati chiamati spesso ad intervenire[36]. Se l'approccio del legislatore è stato legittimamente "generale", proprio l'introduzione di una tassonomia delle attività private vulnerabili avrebbe richiesto simmetria d'intervento (anche solo programmatico, in via di principio oppure contenente una delega al governo) rispetto ai settori dell'amministrazione pubblica parimenti esposti al rischio di corruttela e illegalità.

Si ricordi, poi, che anche gli enti pubblici e, soprattutto, i soggetti privati controllati (comprese le società *in house* e le società controllate dal Ministero dell'economia e da ogni altro soggetto pubblico, dunque) sono tenuti ad elaborare ed attuare i piani di prevenzione della corruzione e dell'illegalità.

Un punto di particolare rilevanza è legato alla sostanza del rischio e al suo senso normativo. Il legislatore ha sposato un'idea "ordinale" o "cardinale" di rischio? Questo può essere misurato?[37]

Se il legislatore avesse sposato la prima idea, la legge anticorruzione (art. 1, co. 16) avrebbe già identificato le attività principali che sono esposte al rischio di corruzione e la discrezionalità delle strutture centrali deputate al coordinamento, così come del responsabile della prevenzione, avrebbe ad oggetto le singole misure di prevenzione, nonché, principalmente, la predisposizione dei meccanismi di selezione interna del personale e di rotazione degli incarichi in base alla formazione specifica ricevuta dal personale.

Se, invece, avesse fatto sua la seconda, la Civit e il Dipartimento della funzione pubblica dovrebbero individuare precise misure del rischio corruttivo. In altri termini, il rischio di corruzione e di illegalità connesso a certe attività e ad alcuni uffici preposti dovrebbe essere misurato in base ad indicatori, in modo da stilare un *rating* cui corrisponda una gradazione di interventi associati.

In specie, l'identificazione dell'ammontare delle risorse bandite o erogabili da ciascun ufficio, il conteggio dei reati contro la pubblica amministrazione o di turbativa dei pubblici incanti con sentenza passata in giudicato o dei provvedimenti disciplinari, nonché il rilevamento di accertati conflitti di interesse, potrebbero rappresentare i tre cardini da cui la misurazione potrebbe muovere[38].

Si ricordi, poi, che la stessa legge anticorruzione indica che i piani devono contenere una «valutazione» del rischio, non solo, quindi, una misurazione. Da questa, tuttavia, non si potrebbe prescindere al fine di graduare gli interventi preventivi e parallelamente i loro effetti. In più, dall'entrata in vigore dell'art. 34-*bis* del c.d. "decreto sviluppo"[39], agli attuali componenti della Civit[40] si aggiunge un presidente di notoria indipendenza che abbia esperienze di contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione. Si tratta, evidentemente, di una misura che rafforza le funzioni di valutazione e prevenzione della stessa Commissione.

La Commissione Garofoli, in tal senso, ha elaborato poche ma significative proposte nelle more dell'*iter* parlamentare della legge anticorruzione, infine non recepite dal legislatore. In particolare, in sede di elaborazione del piano, era suggerito che potesse realizzarsi una «più attenta gestione procedimentale delle fasi più sensibili, anche attraverso l'introduzione di istanze di controllo» (interno o della Corte dei conti) nonché «una particolare attenzione ai ritardi in cui si incorre nella definizione dei procedimenti»[41]. Sul punto, i responsabili della prevenzione delle singole amministrazioni potranno intervenire in autonomia.

Tornando all'esame delle disposizioni di legge, si rileva che il piano deve prevedere altresì, per le attività sensibili di cui si è detto, meccanismi di «formazione, attuazione e controllo» delle decisioni atte a prevenire il rischio di corruzione, nonché obblighi di informazione nei confronti del responsabile della prevenzione e attività di monitoraggio funzionali al rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi.

Il piano deve poi contenere l'indicazione di specifiche attività (*toolbox approach*) finalizzate a monitorare i rapporti tra l'amministrazione ed i soggetti contraenti o beneficiari di autorizzazioni, concessioni o vantaggi economici pubblici e alla verifica di eventuali relazioni di parentela o affinità tra quei soggetti, gli amministratori, i soci, i dipendenti, da un lato, e i funzionari pubblici, dall'altro.

Infine, con una disposizione dal contenuto generale, se non generico, all'interno del piano devono essere definiti obblighi di trasparenza «ulteriori» e «specifici» rispetto a quelli contemplati dall'ordinamento.

---

mento di rifiuti per conto terzi; estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; noli a freddo di macchinari; fornitura di ferro lavorato; noli a caldo; autotrasporto per conto terzi; guardiania di cantieri.

[35] Per un novero finanche più completo, si veda il documento redatto dalla COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Bruxelles, 2011, p. 32 ss.

[36] Si vedano, a tal proposito, i capp. 27 (URBANI), 28 (M.A. SANDULLI-A. CANCRINI), 29 (G. CARPANI) e 30 (A. VIGNERI) del volume di F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., pp. 423-480.

[37] La pianificazione, così come immaginata dal legislatore, tiene in conto un pacchetto di rischi piuttosto che calcolare le implicazioni di distinti segmenti di un comportamento rischioso. Cfr. A. GIDDENS, *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano, 1999.

[38] In argomento, A. VANNUCCI, *Inefficienza amministrativa e corruzione. Elementi per un'analisi del caso italiano*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1997, pp. 29-55.

[39] D.l. 18 ottobre 2012, n.179, recante «Ulteriori misure per la crescita del Paese».

[40] Ridotti a tre dall'art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici».

[41] *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma.* Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, cit., in part. p. 40 ss.

La trasparenza dell'attività amministrativa ha rilevanza costituzionale, secondo quanto disposto dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150: è livello essenziale delle prestazioni concernente i diritti sociali e civili, così come inteso dall'art. 117, comma 2, lett. *m*). In tal senso, la norma generica consente all'amministrazione di rendere pnbbliche informazioni rilevanti per le attività esposte al rischio di corrnzione di cui si è detto.

Non di meno, la disposizione in questione assume un senso normativo particolare se riferita al comma precedente: soggetti beneficiari di vantaggi pubblici o di provvedimenti ampliativi della loro sfera giuridica soggettiva e pnbblici dipendenti devo rendere trasparenti le loro relazioni parentali o di affinità.

Le norme settoriali di matrice europea, segnatamente le due proposte di direttiva sngli appalti nei settori ordinari e speciali[42], rappresentano un modello molto avanzato, ed ambizioso, di regolazione del conflitto di interessi. Infatti, le proposte identificano ampie categorie di soggetti[43] che rientrano nell'ambito di applicazione delle norme sul conflitto ed nna nozione di «interessi privati» che estende l'ambito di applicazione oggettivo sino a ricomprendere interessi familiari, affettivi, economici, politici o professionali.

Stante la genericità della norma contenuta nella legge anticorrnzione, anche le sitnazioni di conflitto tra differenti «interessi privati» potrebbero essere rese note dall'amministrazione pubblica in sede di predisposizione del piano di prevenzione.

In specie, la tutela della riservatezza potrebbe essere cedevole rispetto alla tutela della legalità, a maggior ragione se le informazioni diffuse fossero relative ai soli vertici politici e a quelli amministrativi degli uffici più esposti al rischio di corruzione e *maladministration,* specialmente nei settori maggiormente vulnerabili come quello delle gare pubbliche e degli appalti[44].

Tornando a ragione sulla gestione del rischio, sono utili alcuni riferimenti ad ordinamenti stranieri. Il modello dell'*integrity risk management* (*IRM*) di cui si è detto è applicato, a livello internazionale, per identificare i rischi di corruzione all'interno degli apparati pubblici, per prevenire i fenomeni di corruttela amministrativa e per promuovere, di conseguenza, l'integrità dei funzionari.

Si pensi, ad esempio, all'*Australian Queensland Crime and Misconduct Commission,* organismo indipendente che promuove i comportamenti etici all'interno delle amministrazioni pubbliche[45]. Non di meno, il *Fraud Control and Corruption Prevention Plan* australiano assomiglia molto al piano di prevenzione di cui alla nostrana legge anticorruzione: ogni anno i ministeri (*agencies*) sono tenuti ad elaborarlo e ad attuare specifiche misure di contrasto all'illegalità nell'amministrazione dello Stato.

Il costituendo modello italiano di prevenzione è prevalentemente interno e decentralizzato: i responsabili della prevenzione della corruzione, almeno nelle amministrazioni centrali, valntano il rischio di corruzione e illegalità cni gli uffici della propria amministrazione sono esposti ed elaborano il piano concordemente agli indirizzi di organi centrali (la Civit e il Dipartimento della funzione pubblica) mentre negli enti territoriali si avvalgono del supporto degli Uffici territoriali del governo.

Il modello cui si è brevemente accennato ha colto elementi da quelli dei principali Paesi europei. Qnello danese, svedese o inglese è decentralizzato e affidato a ciascuna amministrazione, qnello spagnolo o lussemburghese si avvale di strutture centrali[46], così come qnello francese che promuove i piani delle singole amministrazioni e ne controlla l'attuazione tramite il *Service Central de la Prévention de la Corruption*. Ibrido è, infine, il modello olandese, che affida alle stesse amministrazioni l'antovalutazione del rischio di corruzione (*Self-Assessment Integrity*) e consente ad una struttura centrale di formulare specifiche raccomandazioni.

L'approccio di prevenzione della corruzione e dell'illegalità basato sulla valutazione del rischio e sull'identificazione di strutture interne con il compito di adottare misure funzionali e tale scopo è tipico delle imprese private, specialmente delle grandi imprese multinazionali, ed è stato introdotto nell'ordinamento italiano più di dieci anni fa.

Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231[47], infatti, dispone implicitamente che i funzionari che rappresentano, amministrano, dirigono, controllano o gestiscono di fatto l'ente[48] o sne unità funzionalmente autonome, siano tenuti ad adottare ed attuare efficacemente «*modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati*» (art. 6, comma 1).

Tali «*modelli*» (art. 6, comma 2) devono individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi reati; prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire; individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati; prevedere obblighi di informazione nei confronti

[42] COM (2011) 895, *Proposta di direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali* e COM (2011) 896, *Proposta di direttiva sugli appalti pubblici.*

[43] Il personale dell'amministrazione aggiudicatrice, i prestatori di servizi dell'amministrazione interessata o di altra amministrazione coinvolta, il vertice dell'amministrazione aggiudicatrice, i membri dei c.d. organi decisionali della stessa, nonché tutti i soggetti non necessariamente coinvolti ma cbe possono esercitare un'influenza nel procedimento rispetto ai privati.

[44] *Ex multis*, R. TREPTE, *Regulating Procurement. Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 2004, in part. pp. 25-41 e 119-125.

[45] La commissione si occupa di individuare i fattori, e non i settori, che espongono al rischio di corruzione; analizzare le "minacce" *(menaces)* interne ed esterne all'integrità; individuare i diversi profili di vulnerabilità alla corruttela dei soggetti pubblici; monitorare, mediante unità interne all'amministrazione, le misure adottate per contrastare corruzione e illegalità.

[46] L'*Interveción General de la Administración del Estado* in Spagna e l'*Inspection Générale des Finances* in Lussemburgo.

[47] Recante la «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della l. 29 settembre 2000, n. 300».

[48] Enti forniti di personalità giuridica, società e associazioni prive di personalità giuridica (art. 1, comma 2).

dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli; introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Giova, a questo punto, porre in luce due circostanze. In primo luogo, la legge anticorruzione, come detto, prevede che enti pubblici e soggetti privati controllati siano tenuti alla predisposizione e attuazione di piani anticorruzione (l'obbligo, per i privati controllati, è però in vigore dal 2001). In secondo e ultimo luogo, il d.l. adottato nel quadro della c.d. *spending review* ha introdotto alcune disposizioni in materia di funzioni attribuite ai dirigenti di uffici dirigenziali generali che, successivamente, la stessa legge anticorruzione ha fatto proprie, completandone l'ambito di applicazione soggettivo.

Nello specifico, l'art. 1, comma 24, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95[49], ha modificato l'art. 16 del Testo unico del pubblico impiego, aggiungendo le lett. 1-*ter* e 1-*quater*[50] e attribuendo ai dirigenti di uffici dirigenziali generali il compito di fornire le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività ad alto rischio di corruzione, di formulare proposte di prevenzione dello stesso, di curarne l'attuazione, nonché di disporre con provvedimento motivato la rotazione degli incarichi in caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte corruttive.

Il meccanismo della rotazione degli incarichi, che la legge anticorruzione rende automatico per gli uffici più esposti al rischio di corruzione e che deve essere previsto nel piano, è generale e subordinato ai casi di avvio dei procedimenti penali o disciplinari per «condotte di natura corruttiva». Non è chiaro se le condotte, per essere qualificate come rilevanti per la norma in questione, debbano integrare le fattispecie tipiche dei reati contro la pubblica amministrazione oppure se il richiamo sia implicito e riferito anche alle nuove fattispecie di reato contenute nell'allora d.d.l. anticorruzione[51]. In gestazione parlamentare, queste sarebbero state approvate circa sei mesi dopo.

5. I compiti del responsabile della prevenzione della corruzione

Il responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7) è individuato dall'organo di indirizzo politico, normalmente tra i dirigenti di prima fascia

[49] Successivamente convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

[50] «*All'art. 16, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, dopo la lett. l*-bis *sono aggiunte le seguenti: l*-ter *forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo. l*-quater *provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*».

[51] Si tratta, in particolare, della corruzione tra privati e del traffico di influenze.

in servizio. Negli enti locali, come anticipato, il responsabile, salvo diversa e motivata determinazione, è individuato nel segretario.

Il responsabile propone all'organo di indirizzo politico le misure da inserire nel piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1, comma 8) entro il 31 gennaio di ogni anno. Il responsabile, poi, definisce le «*procedure appropriate*» di selezione e formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti al rischio di corruzione.

Più precisamente, il responsabile è il soggetto preposto alla definizione del rischio, così come chiarito nel paragrafo precedente. Il comma 5, lett. *a*), infatti, dispone che i piani di prevenzione delle amministrazioni centrali forniscano, *in primis*, «*una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione*» ed indichino «*gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio*», prevedendo, negli uffici anzidetti, la rotazione di dirigenti e funzionari[52].

Ai sensi dell'art. 1, comma 10, il responsabile della prevenzione verifica l'efficace attuazione del piano e della sua idoneità a raggiungere gli scopi prefissati; propone modifiche allo stesso in caso di accertate e significative violazioni delle prescrizioni o di mutamenti organizzativi o nell'attività dell'amministrazione; verifica, assieme al dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento di attività ad alto rischio di corruttela.

La legge anticorruzione differenzia le competenze in materia di predisposizione dei piani di prevenzione a seconda che sia chiamata a realizzarle un'amministrazione del centro, regionale o degli enti locali.

Infatti, per le amministrazioni centrali, numericamente inferiori, la predisposizione dei piani è affidata, in genere, ai dirigenti di prima fascia i quali, per grado di preparazione ed esperienza[53], sembrano i più adatti a gestire la predisposizione del piano e, in aggiunta, possono confrontarsi direttamente e più facilmente con il vertice politico e con l'autorità nazionale anticorruzione.

Per le amministrazioni regionali, la Conferenza unificata rappresenta la sede di coordinamento cui è affidato il compito di individuare le migliori strategie per l'attuazione dei piani. La supervisione ed i controlli che l'autorità nazionale anticorruzione approntera rappresentano il momento di raccordo, coordinamento e, insieme, di vigilanza del centro sulle autonomie regionali.

Per le amministrazioni locali, invece, la rete degli Uffici territoriali del governo dovrà costituire un supporto necessario per la predisposizione ed attuazione dei piani, rimessa al segretario provinciale e comunale.

Le vecchie prefetture, tra l'altro, sono già titolari di funzioni di coordinamento

[52] L'idea che gli strumenti preventivi interni all'amministrazione pubblica siano efficaci tanto e più di quelli repressivi non è nuova. Sul punto, in particolare, M.S. GIANNINI, *Tangenti ed appalti*, in *Pol. e Mezz.*, nuova serie, 1992, in cui l'autore metteva in guardia dall'utilizzo dei soli strumenti repressivi e dal ruolo prevalente dell'autorità giudiziaria nella lotta alla corruzione.

[53] Si veda, al fine di esaminare un efficace ragionamento *a contrario*, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, in part. p. 68 ss.

degli uffici periferici delle amministrazioni statali. In più, il d.l. 6 luglio 2012, n. 95[54], le ha ulteriormente rafforzate, prevedendo specifiche funzioni di supporto tecnico e informativo agli enti locali. Potrebbe peraltro immaginarsi che queste propongano l'esercizio dei poteri sostitutivi o di scioglimento delle assemblee consiliari nei casi di qualificata inerzia o reiterato inadempimento[55] delle norme contenute nella legge anticorruzione.

Non di meno, il responsabile della prevenzione della corruzione è identificato dalla stessa legge, come detto, nel segretario delle amministrazioni locali. Ciò in maniera coerente con i suoi compiti istituzionali e al fine di esaltarne la specifica professionalità. Il segretario, infatti, coordina l'azione dei dirigenti e controlla la regolarità dell'attività amministrativa dell'ente, specialmente nei comuni sprovvisti di dirigenza e nei comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti in cui la distinzione tra organi di indirizzo e organi di gestione non si applica[56].

6. Formare e selezionare: il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione

Il ruolo necessario della Scuola superiore della pubblica amministrazione è configurato da due diversi commi dell'art. 1 (5 e 11). L'individuazione delle «procedure appropriate» per selezionare e formare i dipendenti pubblici chiamati ad operare in settori a particolare rischio di corruzione, nonché le forme di rotazione degli incarichi, vanno effettuate dalle pubbliche amministrazioni in collaborazione con la Scuola.

[54] Si tratta del d.l., poi convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, adottato nelle more del più generale procedimento di *spending review*.

[55] Titolo VI, Capo II del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Si tratte delle ipotesi in cui è possibile sciogliere i consigli comunali e provinciali (art. 141), nonché rimuovere e sospendere gli amministratori locali (art. 142).

[56] La legge anticorruzione, per sua stessa natura, non interviene su aspetti focali per rafforzare il ruolo del segretario degli enti locali, quali, ad esempio, il procedimento di nomina, ad alto gradiente di discrezionalità e fiduciarietà, così come quello di revoca e destituzione. Non va tuttavia dimenticato che «Sarebbe tuttavia [...] eccessivo sostenere che il rapporto tra il segretario e l'organo politico di vertice dell'ente locale si risolva interamente nell'area dell'*intuitus personae* e della managerialità. Al riguardo va anzitutto tenuto presente che il Tuel, a limitazione della discrezionalità della scelta, assicura la sussistenza di specifici requisiti professionali del segretario che va nominato tra gli iscritti in un apposito albo, al quale si accede per pubblico concorso e sulla base di un'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno. Inoltre la revoca può essere disposta, previa deliberazione di giunta e attraverso provvedimento motivato, solo per violazione dei doveri di ufficio». Così G.C. DE MARTIN-M. DI FOLCO, *I controlli interni di regolarità e il ruolo dei segretari comunali e provinciali*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., in part. p. 386.

Inoltre, la stessa Scuola, utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie a sua disposizione[57], predispone percorsi formativi, generali e settoriali, di formazione dei dipendenti pubblici delle amministrazioni centrali sui temi dell'etica e della legalità, nonché dei dipendenti chiamati ad operare nei settori definiti ad alto rischio di corruzione dai piani delle rispettive amministrazioni.

In realtà, secondo le disposizioni in commento, le competenze della Scuola non si esauriscono alla formazione sui temi dell'etica pubblica e della legalità, necessariamente condivisa con le amministrazioni competenti[58]. La Scuola, infatti, è chiamata ad individuare specifici percorsi formativi dei dipendenti in materia di selezione del personale nei settori esposti ai più elevati rischi corruttivi[59].

Essa, con l'obiettivo cardine di sviluppare e diffondere la cultura dell'integrità e dell'intolleranza verso le forme di corruzione amministrativa, ha già avviato uno specifico programma di formazione mirata[60] nel quadro del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità del Goveruo[61].

La formazione dei dipendenti pubblici, così come immaginata dal legislatore in questo caso, ha due scopi ben precisi[62]. Il primo è di carattere particolare: i responsabili della prevenzione devono ricevere gli strumenti idonei alla gestione del rischio e devono applicarli per la selezione interna del personale. Il secondo è di carattere generale: la formazione *on job* conseute, o dovrebbe consentire, che i dirigenti responsabili della prevenzione risultino maggiormente refrattari a pressioni esterne indebite o illecite.

La diffusione della cultura dell'iutegrità professionale è funzionale al mantenimento di comportamenti eticamente responsabili. Il carente spirito di corpo dell'alta funzione pubblica italiana[63] rappresenta, tuttavia, uno dei fattori che fa-

[57] Invero, il richiamo all'invarianza finanziario è inutile: l'art. 2 della legge 6 novembre 2012, n. 190, dispone che dalla sua attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedono allo svolgimento delle attività previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

[58] Il comma 5, lett. *b*), dispone che le pubbliche amministrazioni centrali definiscano e trasmettano al Dipartimento della funzione pubblica procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

[59] Sul ruolo della Scuola superiore nella formazione dell'alta funzione pubblica, si vedano E. CARDI-S. SEPE, *La scuola superiore della pubblica amministrazione*, in F. CARINCI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 553 ss., nonché, per uno studio sistematico, B.G. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Sspa edizioni, Roma, 2009.

[60] Si tratta del programma di formazione *«Per una cultura dell'integrità nella pubblica amministrazione»*.

[61] *Amplius*, relativamente alle principali esperienze europee, COUNCIL OF EUROPE, *Anti-corruption services, good practice in Europe. Results of the Octopus Interface meeting*, Strasbourg, 5-7 November 2007.

[62] Cfr. S. CASSESE, *A cosa serve la formazione dei dipendenti pubblici?* in *Pol. dir.*, 1989, p. 431 ss.

[63] M. CASELLA, *Storie di ordinaria corruzione. Libanio, Orazioni LVI, LVII, XLIX. Introduzione,*

cilitano la corruzione, così come il Comitato Cassese aveva sostenuto nel suo rapporto: «l'amministrazione italiana appare caratterizzata da una marcata debolezza del prestigio e dell'orgoglio di posizione, anche per l'influenza delle protezioni politiche o degli automatismi legati all'anzianità nel determinare l'avanzamento nella carriera burocratica»[64]. Il punto, evidentemente, attiene a responsabilità e ad istanze riformiste che la legge anticorruzione non può soddisfare.

7. Il regime della responsabilità dirigenziale e disciplinare

La mancata predisposizione del piano di prevenzione, nonché la mancata adozione delle procedure per la selezione e formazione dei dipendenti, costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale (art. 1, comma 8, ultimo inciso)[65].

Le attività che impegnano il responsabile, quindi, rientrano nel novero degli elementi, non tipizzati, che possono dar luogo a responsabilità amministrativa: secondo quanto disposto dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come profondamente modificato dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il mancato e accertato raggiungimento degli obiettivi (in questo caso specifico dettati *ex lege*) comporta l'impossibilità di rinnovare l'incarico dirigenziale o la sua revoca. Inoltre, la predisposizione del piano e l'attuazione delle sue misure rientrano in quelle attività monitorate dal sistema di valutazione di cui al d.lgs. attuativo della legge Brunetta[66].

Sul piano della responsabilità disciplinare, in caso di reati di corruzione commessi all'interno dell'amministrazione del responsabile e accertati con sentenza passata in giudicato, questi risponde per danno all'erario e all'immagine della pubblica amministrazione salvo che provi alcune circostanze: l'effettiva predisposizione del piano di prevenzione prima della commissione del delitto, nonché il rispetto degli adempimenti di cui al comma 9, delle verifiche e dei controlli di cui

traduzione e commento storico, Discam, Messina, 2010, p. 378. Per Libanio di Antiochia, filosofo siriano del III sec. d.C., «il non pensare le medesime cose, il non cooperare, il non tendere agli stessi obiettivi, il non compattarsi restando divisi e dissenzienti, l'essere molte assemblee in una sola» è la causa di debolezza dei governanti e degli amministratori della cosa pubblica che più di ogni altra espone al rischio di corruzione.

[64] Atti parl., XIII Legislatura, *Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione*, documento CXI, n. 1, cit., p. 26.

[65] Sulla responsabilità dei dirigenti e sul disegno complessivo della riforma del 2009, utile è il riferimento a S. BATTINI, *Il lavoro pubblico dopo la riforma Brunetta: una prima valutazione*, in R. PEREZ (a cura di), *Il piano Brunetta e la riforma della pubblica amministrazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2010, pp. 21-34.

[66] Il Titolo II del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, disciplina la misurazione, valutazione e trasparenza della *performance* e, in particolare, il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 2, comma 2 del Testo unico del pubblico impiego, al fine di assicurare elevati standard qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa e individuale.

al comma 10. La sanzione disciplinare a carico del responsabile non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da uno a sei mesi[67].

Il modello di esenzione dalla responsabilità è mutuato da quello della normativa in materia di responsabilità degli enti[68]. Infatti, l'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, dispone che i reati commessi da funzionari che rappresentano, amministrano, dirigono, controllano o gestiscono di fatto l'ente o sue unità funzionalmente autonome, non ricadono sull'ente se l'organo dirigente dimostra di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i reati della specie di quello verificatosi; di aver affidato il compito di vigilanza ad un organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo; che le persone che hanno commesso il reato hanno aggirato le misure preventive in maniera fraudolenta; che non vi sia stata «omessa o insufficiente» vigilanza da parte dell'organismo autonomo[69].

Le ripetute violazioni del piano anticorruzione commesse da dipendenti pubblici della stessa amministrazione del responsabile della prevenzione costituiscono elementi per la valutazione della responsabilità dirigenziale (art. 1, comma 14). Il responsabile risponde anche per omesso controllo e sul piano disciplinare. Su tale piano rispondono anche i dipendenti che violano le disposizioni del piano.

La legge anticorruzione prevede, infine, che entro il 15 dicembre di ogni anno il responsabile pubblichi sul sito *web* dell'amministrazione di appartenenza una relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti e, se del caso, venga ascoltato dall'organo di indirizzo politico dell'amministrazione stessa, il quale deve in ogni caso essere destinatario della relazione.

8. Conclusioni provvisorie: disincentivi e supporto politico

I piani di prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione pubblica sono volti, in prevalenza, all'identificazione e alla valutazione dei rischi associati a determinate attività sensibili. Le misure appropriate che il responsabile

[67] Sui profili generali della responsabilità disciplinare dopo la riforma Brunetta, *ex multis*, L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009; B.G. MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 35 ss.; V. TENORE, *Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego dopo la riforma Brunetta: il nuovo procedimento delineato dal d.lgs. n. 150 del 2009. Normativa, giurisprudenza, dottrina*, Giuffrè, Milano, 2010.

[68] Sul rapporto critico tra modello privato e modello pubblico di responsabilità disciplinare, si veda, *ex multis*, P. BARRERA, *Responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., pp. 245-254.

[69] In argomento, il recente contributo di P. SEVERINO, *La responsabilità degli enti per fatti di corruzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Marcello Foschini*, Cedam, Padova, 2011, p. 157 ss., offre una sintesi delle fattispecie penalmente rilevanti.

della prevenzione deve mettere in pratica per abbatterli devono muovere verso la disincentivazione[70] dei comportamenti inopportuni o illeciti[71].

La teoria della *rotten apple*[72], su cui si fonda l'approccio basato sul rischio, necessita di alcune cautele e correttivi per potersi dire efficace. L'*expertise* che occorre ai responsabili della prevenzione per adempiere gli obblighi che la legge anticorruzione prescrive deve essere veicolata attraverso la formazione. In questo senso, la legge anticorruzione affida alla Scuola superiore della pubblica amministrazione un ruolo centrale alla definizione dei programmi formativi generali e settoriali.

La legge, tuttavia, non può intervenire direttamente sul sentimento di riprovazione sociale che i reati di corruzione dovrebbero indurre (e che dovrebbe rappresentare il più forte disincentivo all'illegalità)[73]. Quei programmi di formazione sui temi dell'etica[74] cui si è fatto cenno potrebbero rappresentare un primo passo verso la piena diffusione della cultura dell'integrità nella pubblica amministrazione. La selezione interna del personale, poi, tutela rilevanti interessi e appare funzionale ad un utilizzo potenzialmente più efficiente delle risorse pubbliche[75].

Le singole amministrazioni pubbliche, e in particolare i dirigenti chiamati a ricoprire il ruolo di responsabile della prevenzione ed i segretari provinciali e comunali, si trovano di fronte ad una sfida cruciale, la cui prima fase dovrà chiudersi entro il 31 marzo 2013 per effetto del combinato disposto della legge anticorruzione e del decreto sviluppo in merito alla definizione dei primi piani.

Il rischio è, infatti, che questi ultimi si basino esclusivamente su vaghe formulazioni di principio e che si riducano ad espressione di ideali regolativi[76] privi di utilità concreta per la prevenzione dei fenomeni corruttivi e dell'illegalità. In tal senso, il supporto politico in termini di impegno sostanziale (*commitment*) che proverrà dal governo e dell'autorità nazionale anticorruzione rappresenta la condizione necessaria per la buona riuscita della pianificazione, così come quello del Ministero dell'interno in relazione al ruolo dei prefetti, dei presidenti di provincia e dei sindaci rispetto a quello dei segretari.

Il costituendo comitato interministeriale dovrà dare impulso alla definizione del piano nazionale da parte del Dipartimento della funzione pubblica. La Civit, a seguito dell'integrazione alla sua composizione, dovrebbe poter esercitare le sue competenze in maniera più efficace. La Commissione, infatti, deve analizzare le cause e i fattori della corruzione, individuare gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto, nonché esercitare la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni[77]. La Conferenza unificata, poi, dovrà adottare decisioni di tipo "*high level*" in modo che le regioni possano attuare le disposizioni in tema di pianificazione della prevenzione in maniera credibile.

Se il supporto politico fosse un *maquillage* limitato nel tempo, la pianificazione degli interventi di lotta alla corruzione sconterebbe un ulteriore rischio. Oltre gli obiettivi che la pianificazione potrà raggiungere, infatti, esiste la possibilità che una consistente quota di corruzione politica[78] e sistemica[79] "non endemica" perman-

[70] Sull'approccio *incentive-based* nel settore pubblico, S. BURGESS-M. RATTO, *The role of incentives in the public sector: issues and evidence*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2003, pp. 285-300.

[71] I pubblici ufficiali, allora, devono trovarsi nella situazione della sentinella di un racconto di Keith West, utilizzato dall'economista George Shackle nel 1949 a suffragio delle sue tesi sull'incertezza (G.L.S. SHACKLE, *Probability and Uncertainty*, in *Metroeconomica*, n. 1, 1949, pp. 73-80). Se una sentinella avesse perfetta o quasi perfetta conoscenza della probabilità di essere decapitata per la sua partecipazione ad una ribellione contro l'imperatore cinese, allora la sua decisione sarebbe diversa in relazione alla probabilità stessa e al disincentivo che ne deriva.

[72] S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption: an Incentive-Based Approach*, in *Percorsi cost.*, 2012, in part. p. 114. L'autore si chiede «how does the design of programs create incentives for payoffs? Once one has located these incentives, reformers can try to attack the problem at its roots and seek structural and organizational solutions». In sostanza, la lotta alla corruzione e all'illegalità deve basarsi su strategie strutturalmente volte a minimizzare gli incentivi ai comportamenti inopportuni, scorretti, illegittimi o illeciti.

[73] Se la vergogna è davvero il flagello più grande dell'uomo, occorre far sì che la parte maggiore della pena sia l'infamia di subirla e che la prevenzione operi, così, sottilmente ma più efficacemente della repressione. Così C.L. DE SCONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois* (1748), cap. XII, VI ed., Biblioteca Universale Rizzoli, Milano, 2004, p. 234.

[74] In argomento, F. MERLONI, *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Angeli, Milano, 2009; nonché, curato dallo stesso autore, *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Angeli, Milano, 2009.

[75] Cfr. M. RUSCIANO, *Formazione e professionalità della dirigenza amministrativa*, in *Il Mulino*, 1997, p. 727 ss.

[76] Nel senso richiamato da Immanuel Kant nella Critica della ragion pura. I. KANT, *Kritik der reinein Vernunft* (1781), trad. it. *Critica della ragion pura*, Utet, Torino, 2005.

[77] Secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 2, lett. *c*) e *f*) della legge anticorruzione.

[78] «[...] spesso il comportamento dei politici, pur non violando alcuna legge, può risultare scorretto. Spesso non è facile individuare il comportamento corretto. Lo stesso vale per una terza materia, che riguarda i politici che hanno l'uso di risorse pubbliche di vario genere: in quanto esercitano poteri pubblici, per esempio in quanto ministri, sindaci o assessori; in quanto possono spendere soldi pubblici [...]». Così B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, cit., in part. p. 78. «Political leaders are responsible for maintaining a high standard of propriety in the discharge of their official duties. Their commitment is demonstrated by example and by taking action that is only available at the political level, for instance by creating legislative and institutional arrangements that reinforce ethical behavior and create sanctions against wrongdoing, by providing adequate support and resources for ethics-related activities throughout government and by avoiding the exploitation of ethics rules and laws for political purposes» OECD, *Principles for Managing Ethics in the Public Service*, in *Puma Policy Brief*, 1998, p. 4.

[79] In tema, si vedano lo studio di M. D'ALBERTI-R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, nonché i volumi di S. BELLIGNI, *Il volto simoniaco del potere. Scritti su democrazia e mercati di autorità*, Giappichelli, Torino, 1998 e di D. DELLA PORTA-A. VANNUCCI, *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*, Ashgate, Burlington, 2012, *passim*.

ga. In fin dai conti, cosa è il contrasto alla corruzione e alla *maladministration*[80] se non un problema di politica legislativa[81] e, soprattutto, di diffusione della cultura dell'integrità alle radici della politica?

[80] Nel senso specificato da S. CASSESE, *Maladministration*, in *Foro it.*, 1992, c. 243 ss.

[81] Cfr. S. CASSESE-B.G. MATTARELLA, *Democrazia e cariche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1996; S. CASSESE, *L'etica pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, p. 1097 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI-L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa*, cit., in part. p. 92.

Le norme in materia di trasparenza amministrativa e la loro codificazione (art. 1, commi 15-16 e 26-36)

5.

di *Mario Savino*

SOMMARIO: 1. La via italiana alla trasparenza. – 2. L'ambito di applicazione. – 3. La "digitalizzazione" del diritto di accesso. – 4. I "nuovi" obblighi di pubblicazione. – 5. La delega al riordino degli obblighi di pubblicazione.

1. La via italiana alla trasparenza

La Convenzione Onu contro la corruzione (2003), richiamata dall'art. 1 della legge n. 190/2012, individua nella trasparenza amministrativa uno dei principali strumenti di prevenzione della corruzione. In particolare, l'art. 9 impone agli Stati contraenti l'adozione di misure di trasparenza in merito alla stipulazione degli appalti pubblici e alla gestione delle risorse finanziarie, mentre l'art. 10 invita alla diffusione di informazioni «*che permettano agli utenti di ottenere, se del caso, informazioni sull'organizzazione, il funzionamento ed i processi decisionali della pubblica amministrazione*».

In (poco rempestiva) risposta a questi vincoli internazionali, la legge n. 190/2012 ha introdotto alcune previsioni, che, al di là della loro disorganicità, sono importanti perché prefigurano il punto di approdo di un'intera stagione legislativa. La legge, infatti, consolida – direttamente o per il tramite della delega conferita al governo per codificare la frammentaria normativa sugli obblighi di pubblicazione – una scelta di fondo compiuta ormai da alcuni anni, ovvero quella di abbandonare il vecchio strumento dell'accesso ai documenti nel sottoscala del procedimento amministrativo e di puntare tutto sul principio di pubblicità.

Il potenziale offerto dallo sviluppo delle tecnologie fa della pubblicazione *online* delle informazioni pubbliche lo strumento più efficace per produrre trasparenza. Come i sostenitori della *proactive transparency* ripetono da tempo, la pub-