L'organizzazione amministrativa della prevenzione della corruzione (art. 1, commi 1-4)

3.

di *Girolamo Sciullo*

SOMMARIO: 1. La prevenzione della corruzione come finalità complessiva e come attività specifica nella legge n. 190/2012. – 2. Le articolazioni funzionali dell'attività di prevenzione: generalità. – 2.1. I compiti della Civit. – 2.2. I compiti del Dipartimento della funzione pubblica e del Comitato interministeriale. – 3. Le strutture organizzative preposte: generalità. – 3.1. I precedenti: l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione. – 3.2. *Segue*: il Dipartimento della funzione pubblica, il Saet e la Civit. – 3.3. La situazione dopo la legge n. 190/2012: continuità e discontinuità di un assetto bicefalo. – 4. Criticità del nuovo assetto. – 5. Considerazioni sulla natura della Civit.

1. La prevenzione della corruzione come finalità complessiva e come attività specifica nella legge n. 190/2012

Come chiaramente indicato dal titolo («*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*»), la prevenzione rappresenta una delle due finalità perseguite dalla l. 6 novembre 2012, n. 190. Si può anzi affermare che essa ne costituisce la nota innovativa, giacché con la sua considerazione viene superato il tradizionale approccio al fenomeno della corruzione e in genere alla *maladministration* incentrato sulla repressione. Anche nell'ordinamento italiano la logica della prevenzione acquisisce il rilievo da tempo assunto in ambito internazionale [1] e si colma la lacuna (la mancanza di

[1] Per un riferimento di sintesi cfr. GOVERNO ITALIANO, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione* (Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, costituita dal Ministro per la pubblica amministrazione il 23 dicembre 2011), presentato a Roma il 22 ottobre 2012, p. 21 s.

un «programma anticorruzione coordinato») che osservatori esterni avevano rilevato a proposito del nostro Paese[2].

Quanto anticipato dal titolo della legge trova del resto riscontro nel testo della stessa. Il comma 59 dell'art. 1[3], con la formula «*Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo*», lascia chiaramente intendere che la prevenzione, già per espressa indicazione, rappresenta una sorta di *fil-rouge* che percorre in misura significativa il tessuto della legge, composto fondamentalmente da un solo articolo con 83 commi.

Alla prevenzione intesa come finalità perseguita corrisponde nella legge un ampio ventaglio di misure di tipo non sanzionatorio-penale. Tenendo conto dell'indicazione del comma 59, possono menzionarsi: le regole sulla trasparenza (commi 15, 16, 26-31, 33-36), quelle in tema di appalti (commi 17-25, 32 e 52-58), di procedimento amministrativo (commi 37, 38, 41 e 47), incarichi dirigenziali (commi 39, 40, 49 e 50), di incarichi esterni e incompatibilità (commi 42 e 43), di codici di comportamento (commi 44, 45 e 48), di divieto di ricoprire uffici (commi 46), di *whistleblowing* (comma 51), nonché quelle, sulle quali ci si soffermerà, contenute nei commi da 1 a 14. Ma alla stessa logica di tipo non sanzionatorio-penale, appaiono riconducibili, le regole in tema di incandidabilità (commi 63-65) e di incarichi a magistrati e avvocati dello Stato (commi 66-74)[4].

Si tratta di una gamma di nuove regole in cui la finalità di prevenzione della corruzione non di rado doppia altra finalità in qualche misura collegata (quale la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, la migliore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, la promozione dell'etica pubblica)[5].

Nei riguardi della prevenzione, intesa nei termini appena accennati, ossia come finalità generale perseguita dalla legge n. 190/2012 insieme alla repressione, parlare di una sua "organizzazione amministrativa" volta a tradurla in concreto, conduce a risultati privi di specifica connotazione.

Basterà rilevare che di tale finalità vengono investite le amministrazioni pubbliche riconducibili alla previsione dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*ex* comma 59), ma, almeno per taluni profili, anche entità formalmente

[2] L'affermazione in GRECO, *Rapport d'Evaluation sur l'Italie*, 2009, p. 31, in *http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_FR.pdf*.

[3] Per comodità espositiva d'ora in avanti le disposizioni dell'art. 1 verranno menzionate con la sola indicazione dei relativi commi.

[4] I commi 59-61 concernono l'ambito di riferimento soggettivo delle disposizioni contenute nei commi 1-57 e le modalità di applicazione di queste alle autonomie territoriali, mentre il comma 62 interviene in tema di danno erariale.

[5] Al riguardo può ricordarsi che nei documenti ufficiali e in dottrina non si manchi di segnalare che l'integrità è principio che sottende tanto politiche di prevenzione della corruzione quanto misure di etica pubblica (cfr. ad es., GOVERNO ITALIANO, *La corruzione*, cit., p. 46) e che la disciplina dell'integrità si collega alla disciplina della trasparenza (cfr. E. D'ALTERIO, *Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Il commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, 4, p. 440 ss.).

private, da tali amministrazioni partecipate direttamente o indirettamente (commi 34 e 39), e che nella sua attuazione sono coinvolti svariati organi e figure soggettive: dagli organi di indirizzo politico delle amministrazioni (comma 8) ai dirigenti (comma 7), dalla Scuola superiore per la pubblica amministrazione (comma 11) alle stazioni appaltanti (comma 32).

La prevenzione della corruzione si presta peraltro a essere intesa anche in un'accezione più ristretta e mirata, e venire in rilievo non come finalità generale che ispira una pluralità di misure non di rado rispondenti anche a finalità diverse, ma come attività specificamente rivolta a contrastare l'insorgere di fenomeni corruttivi.

In questa accezione può ritenersi che essa comprenda essenzialmente la identificazione dei rischi relativi al manifestarsi della corruzione, la individuazione delle misure in grado di ridurne la portata, la previsione dei rimedi (anche di tipo sanzionatorio non penale) nel caso di non applicazione di dette misure, il monitoraggio sul funzionamento e l'osservanza delle stesse misure.

È con tale significato che la prevenzione è considerata dalla legge n. 190/2012 nei commi da 1 a 14, che ne disciplinano l'organizzazione amministrativa, nel senso che vengono precisati sia i momenti funzionali che compongono l'attività di prevenzione (nel suo significato specifico) sia le figure soggettive che sono investite del relativo esercizio.

L'analisi che di seguito si condurrà nel presente commento verterà sulle previsioni dei commi 1-4.

2. Le articolazioni funzionali dell'attività di prevenzione: generalità

I compiti in cui l'attività di prevenzione si articola previsti dai commi 2-4 possono essere considerati secondo diversi criteri. Anzitutto, in ragione della rilevanza, possono distinguersi quelli che presentano rilievo (diretto) interno all'ordinamento italiano – e sono la generalità – e quelli con rilevanza esterna rispetto ad esso (collaborazione con organismi esteri e organizzazioni internazionali) (comma 2, lett. *a*)). In secondo luogo può tenersi conto della loro natura. Da questo punto di vista si possono indicare:

– compiti di analisi, studio e propositivi (comma 2, lett. *c*) e *g*));
– di amministrazione attiva (comma 2, lett. b), comma 4, alinea e lett. *a*)-*e*), nonché comma 3, seconda prop.);
– consultivi (comma 2, lett. *d*) ed *e*));
– di controllo (comma 2, lett. *f*));
– strumentali rispetto a quelli di controllo (comma 3, prima prop.).

Infine, può tenersi conto dei soggetti che sono investiti del loro esercizio: la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 13 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (d'ora in avanti

Commissione), in relazione ai compiti di cui ai commi 2 e 3, il Dipartimento della funzione pubblica (d'ora in avanti Dipartimento), per quelli previsti dal comma 4, *lett. a)-e)*, e un apposito Comitato interministeriale per le «*linee di indirizzo*» di cui al comma 4, alinea.

Fra compiti e soggetti menzionati nei commi 2-4 non c'è una corrispondenza biunivoca, giacché il comma 82 individua un ulteriore compito (di controllo) in capo alla Commissione.

2.1. I compiti della Civit

Detto questo in termini complessivi, si può passare a considerare singolarmente i compiti in ragione dei soggetti cui sono assegnati, fornendo le opportune osservazioni a commento.

La Commissione è chiamata a:

– «*collabora[re] con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti*» (comma 2, lett. *a*)).

Si tratta dei compiti con rilevanza "esterna". Organismi stranieri con compiti analoghi a quelli della Commissione esistono in non pochi Paesi europei ed extraeuropei[6]. Fra le organizzazioni internazionali competenti in tema di corruzione possono menzionarsi le Nazioni Unite (in seno alla Conferenza degli Stati Parte della Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC) del 2003 opera dal 2009 l'Intergovernmental Working Group (IWG)), l'OECD (i Paesi che hanno aderito alla Convenzione OECD contro la corruzione del 1997 hanno dato vita al Working Group on Bribery (WGB), il G20 (nel suo ambito è stato costituito a partire dal 2010 il G20 Anti-Corruption Working Group (ACWG)). Per quanto riguarda le «*organizzazioni regionali*» è da pensare che si faccia riferimento a quei gruppi di lavoro costituiti per il monitoraggio sull'implementazione di convenzioni contro la corruzione concluse da Paesi appartenenti (prevalentemente) a specifiche aree geografiche (si pensi ad esempio alla Convenzione inter-americana contro la corruzione (OAS) del 1996). In particolare va menzionato il Group of States against Corruption (GRECO), costituito nel 1999 nell'ambito del Consiglio d'Europa, cui aderiscono 48 Stati europei e gli USA.

– «*approva[re] il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera c)*» (comma 2, lett. *b*)).

Come in altri casi il termine approvazione può sottendere l'esercizio di una funzione di controllo o di amministrazione attiva. Alla luce del ruolo di collaborazione con organismi similari esteri e organizzazioni internazionali (*sub* comma 2, lett. *b*)) e dei compiti di analisi delle cause e dei rimedi dei fenomeni corruttivi (*infra, sub* comma 2, lett. *c*)) assegnati alla Commissione pare preferibile la seconda opzione. È da pensare, quindi, che il Piano nazionale costituisca un atto complesso, espressione della volontà paritaria dei due organismi.

[6] I modelli di tali organismi sono stati esaminati nel rapporto OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of models*, Parigi, 2008.

– «*analizza[re] le cause e i fattori della corruzione e individua[re] gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto*» (comma 2, lett. *c*)).

– «*esprime[re] pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro*» (comma 2, lett. *d*)).

A dispetto dell'ampia formula letterale è da pensare che la conformità degli atti e dei comportamenti concerna solo i profili che possono attenere alla prevenzione della corruzione.

– «*esprime[re] pareri facoltativi in materia di autorizzazione, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-*ter*, introdotto dal comma 42, lett.* l), *del presente articolo*» (comma 2, lett. *e*)).

È bene precisare che il nuovo comma 16-*ter* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 non disciplina gli incarichi esterni dei dirigenti pubblici in servizio, ma introduce restrizioni all'attività del personale cessato dallo stesso (per arginare il c.d. *pantouflage*).

– «*esercita[re]la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti*» (comma 2, lett. *f*)).

– «*Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera* f), *la Commissione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alla pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 del presente articolo e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati. La Commissione e le altre amministrazioni interessate danno notizia, nei rispettivi siti web istituzionali, dei provvedimenti adottati ai sensi del presente comma* (comma 3).

La disposizione del comma 2, lett. *f*), letta congiuntamente a quella del comma 3, configura in termini ampi il controllo previsto, potendo questo investire tanto singoli atti che attività e riferirsi sia a profili di legittimità («*vigilanza*») sia a profili di merito («*effettiva applicazione*» ed «*efficacia*»).

Sono strumentali a tale controllo i poteri ispettivi consistenti nella richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti. A questi va aggiunta la possibilità prevista

dall'art. 13, comma 4, del d.lgs. n. 150/2009 di «*richiedere indagini, accertamenti e relazioni all'Ispettorato per la funzione pubblica*». Presentano altresì carattere strumentale i doveri di comunicazione aventi ad oggetto informazioni, dati e atti, stabiliti dai commi 27, 39 e 82 a favore della Commissione.

La previsione dell'art. 13, comma 4, appena citato è stata "reiterata" alla lettera dal comma 2 dell'art. 34-*bis* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Il dato di novità è rappresentato dalla indicazione specifica della finalità ulteriore cui può essere diretta la richiesta di indagini ecc., ossia «*ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e all'imposta sui redditi*». Per gli stessi fini, sempre il comma 2 dell'art. 34-*bis*, appena menzionato, prevede che «*la Commissione (...) si avvale, sulla base di intese con il Ministro dell'economia e delle finanze, della Guardia di finanza*».

Ad esito dell'esercizio dei controlli la Commissione può disporre misure prescrittive concernenti l'adozione di atti o la rimozione di atti o comportamenti. Non sono peraltro precisate le conseguenze per l'inosservanza di dette misure. Ne consegue che questa resta priva di sanzioni applicabili da parte della Commissione. L'accertamento di illegittimità o inopportunità dell'atto, dell'attività o del comportamento può solo far emergere (e l'inosservanza delle misure prescritte aggravare) fattispecie generatrici delle responsabilità (in particolare dirigenziale e disciplinare) di volta in volta previste (cfr., ad esempio, il comma 14 in tema di violazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione) o trovare sanzione solo "mediatica", tramite indicazione sui siti web istituzionali dei provvedimenti adottati dalla Commissione e dalle amministrazioni interessate (comma 3, ult. per.).

Attiene altresì all'area del controllo la previsione del comma 82, che stabilisce che il provvedimento di revoca del segretario comunale o provinciale (ammesso dall'art. 100 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (solo) «*per violazione dei doveri di ufficio*») sia «*comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione* [la Commissione, *ex* comma 1], *che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione*». La disposizione, assente nell'originario disegno di legge (S 2156) e inserita nel corso dell'iter parlamentare sulla base di una indicazione formulata dalla Commissione Garofoli[7], a dispetto della formulazione oscura è da interpretarsi nel senso che la revoca non operi nei casi in cui l'Autorità rilevi che il provvedimento sia correlato ad un'attività "correttamente" svolta dal segretario. In sostanza, è rimesso all'Autorità valutare se il provvedimento di revoca sia affetto da una forma particolare di eccesso di potere, ossia sia motivato in ragione di violazioni dei doveri d'ufficio, ma in realtà intenda colpire il segretario per una corretta (ma "scomoda") attività svolta in tema di prevenzione della corruzione. Una valutazione in tal senso da parte dell'Autorità – espressione di un controllo di tipo preventivo/susseguente – impedisce che la delibera di rimozione acquisisca efficacia giuridica.

[7] Cfr. GOVERNO ITALIANO, *La corruzione*, cit., p. 46.

– «*riferi[re] al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia*» (comma 2, lett. *g*)).

Al riguardo merita di essere rilevato che, diversamente da quanto stabilito dall'art. 13, comma 9 del d.lgs. n. 150/2009, secondo cui la «*relazione annuale sulla propria attività*» va trasmessa dalla Commissione al Ministro per l'attuazione del programma di Governo, la relazione prevista dal comma 2, lett. *g*), è da presentarsi al Parlamento.

2.2. I compiti del Dipartimento della funzione pubblica e del Comitato interministeriale

A sua volta il Dipartimento è chiamato a:

– «*coordina[re]l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale*» (comma 4, lett. *a*)).

– «*promuove[re] e defini[re] norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali*» (comma 4, lett. *b*)).

– «*predispo[rr]e il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera* a)» (comma 4, lett. *c*)).

Tale piano, ai sensi del comma 6, contiene, fra le altre misure, le «*linee guida*» per la formulazione dei piani di prevenzione della corruzione demandati alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 165/2001 (cfr. commi 5 e 59).

– «*defini[re] modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata*» (comma 4, lett. *d*)).

– «*defini[re] criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi in capo ai dirigenti pubblici, anche esterni*» (comma 4, lett. *e*)).

Strumentali allo svolgimento di tali compiti sono i doveri di comunicazione al Dipartimento di atti e informazioni, previsti a carico delle amministrazioni in varie disposizioni dell'art. 1 e riferentisi a:

– i piani di prevenzione della corruzione (comma 8);

– le posizioni dirigenziali a persone individuate dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione (commi 39 e 40);

– gli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti nonché le consulenze e gli incarichi esterni attribuiti (art. 53, comma 12, primo periodo e comma 14, terzo periodo, d.lgs. 165/2001, come modificato dal comma 42). Annualmente il

Dipartimento è tenuto a trasmettere alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno omesso di effettuare le comunicazioni inerenti le predette informazioni (art. 53, comma 14, quarto periodo, d.lgs. 165/2001, come modificato dal comma 42).

Di carattere strumentale all'assunzione dei «*provvedimenti di competenza*» è poi la possibilità di segnalare al Dipartimento, da parte del *whistleblower* e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, l'«*adozione di misure discriminatorie*» (art. 54-*bis*, comma 3, del d.lgs. 165/2001, introdotto dal comma 51).

Da ultimo, all'apposito Comitato interministeriale da istituirsi e disciplinarsi con decreto del Presidente del Consiglio è affidata l'emanazione di «*linee di indirizzo*» nei confronti del Dipartimento per lo svolgimento dei compiti previsti dalle lett. *a)-e)* del comma 2 (alinea dello stesso comma).

3. Le strutture organizzative preposte: generalità

Allo svolgimento delle articolazioni dell'attività di prevenzione previste dai commi 2-4 sono preposti dalla legge n. 190/2012, come accennato, tre organismi: la Civit, individuata in attuazione dell'art. 6 della Convenzione ONU del 2003 e degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale firmata a Strasburgo nel 1999 come «*Autorità nazionale anticorruzione*», il Dipartimento e il Comitato interministeriale. Tale assetto "di governo" dell'attività di prevenzione, basato su tre organismi, rappresenta solo in parte una novità della l. n. 190/2012. Si tratta piuttosto del consolidamento con razionalizzazione dell'assetto preesistente. A questo pertanto occorre fare riferimento per comprendere quello attuale, a cominciare dalle origini che risalgono al 2003.

3.1. I precedenti: l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione

Nel 2003 con la legge 16 gennaio, n. 3, venne istituito, l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione. In tale legge si concretizzò l'idea di costituire un'autorità nazionale per la lotta alla corruzione che era rimasta assente nelle proposte elaborate dalle commissioni di studio in materia di corruzione istituite nella seconda metà degli anni '90[8]. L'idea, avversata in ragione dei rischi che avrebbe

[8] Cfr. Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione nominato dal Presidente della Camera dei deputati il 30 settembre 1996 e coordinato da Sabino Cassese (i cui lavori sfociarono nel rapporto pubblicato come AC, XII Legislatura Doc. CXI, n. 1 e riportato nel volume *La lotta alla corruzione*, Laterza, Roma-Bari, 1998, con postfazione di B.G. MATTARELLA) e Commissione di

comportato l'istituzione del nuovo organismo in termini di duplicazione di compiti e di sovrapposizione fra autorità[9], era affiorata più volte nel dibattito politico[10].

Del nuovo organismo la legge istitutiva delineava la collocazione ordinamentale (alla diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio), le risorse finanziarie e in parte di personale) e taluni principi di svolgimento dell'attività (obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti, nonché di relazione al Presidente del Consiglio, libero accesso a banche dati, ecc.). Tuttavia poneva taluni vincoli che nel prosieguo si sarebbero rivelati di una certa consistenza (in particolare il «*rispetto delle competenze regionali e delle province autonome*»). Soprattutto non ne precisava i compiti che erano rimessi a un regolamento governativo. Tale regolamento (il d.p.r. 6 ottobre 2004, n. 258, mod. dal d.p.r. 26 giugno 2006, n. 236) delineò uno spettro di poteri assai ampio e diversificato, ossia:

– di disporre indagini tese ad accertare l'esistenza e le cause di fenomeni di corruzione o di pericoli di condizionamento da parte di organizzazioni criminali;
– di elaborare analisi sull'adeguatezza del quadro normativo nonché delle eventuali misure poste in essere dalle amministrazioni per fronteggiare fenomeni di corruzione;
– di monitorare procedure contrattuali e di spesa, comportamenti e atti da cui potesse derivare danno erariale (art. 2, comma 2, reg.);

A tal fine l'Alto Commissario poteva effettuare:

– accertamenti diretti, avvalendosi degli uffici e degli organi ispettivi e di verifica delle amministrazioni e dei servizi di controllo interno o delegando specificamente singoli funzionari delle amministrazioni interessate (art. 2, commi 3 e 7, reg.);
– accertamenti indiretti, anche mediante audizione dei soggetti interessati nonché tramite accesso ai documenti e alle banche dati delle pubbliche amministrazioni (art. 2, comma 3 e art. 3 reg.).

L'organismo era poi tenuto a:

– comunicare le proprie valutazioni circa l'attività esaminata alle amministrazioni

studio nominata con d.p.c.m. 18 ottobre 1996 e presieduta da Gustavo Minervini (su entrambi gli organismi cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 23 s.).

[9] Cfr. M. CLARICH-B.G. MATTARELLA, *La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche nel panorama della autorità indipendenti*, in *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, a cura di G. Scognamiglio, Promo P.A. Fondazione, Roma, 2010, p. 139 s.

[10] Cfr. in particolare la proposta avanzata nel 1998 dalla Commissione parlamentare istituita dalla Camera dei deputati nel settembre del 1996 per l'esame dei progetti di legge in tema di lotta alla corruzione, che prevedeva la costituzione di un'apposita Commissione di garanzia, composta da cinque membri nominati dal Presidente della Repubblica su designazione dei Presidenti dei due rami del Parlamento (cfr. *La lotta alla corruzione*, cit., pp. 101 s. e 104 ss.).

interessate, le quali a loro volta dovevano riferire all'Alto Commissario in ordine al seguito dato a dette comunicazioni (art. 2, commi 5 e 6, reg.);

– trasmettere apposite informative alle amministrazioni qualora dagli accertamenti compiuti fossero emersi fatti rilevanti ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dipendenti;

– denunciare alla Corte dei conti e all'autorità giudiziaria rispettivamente fattispecie di danno erariale e di reato (art. 5 reg.);

– redigere una relazione semestrale sull'attività svolta al Presidente del Consiglio, il quale era a sua volta tenuto a riferire annualmente ai Presidenti delle Camere (art. 4 reg.).

In sede operativa ai compiti poco sopra indicati si aggiunse la rappresentanza dell'Italia nei consessi internazionali interessati al tema della corruzione.

Criticità e incertezze di impianto e di funzionamento condizionarono la vita dell'organismo [11], che, a dispetto di un'impronta organizzativa e operativa orientata alla repressione, finì per considerarsi non «organo ispettivo o di controllo sull'attività della pubblica amministrazione», ma «organo di analisi del fenomeno "corruzione"» [12]. Sicché non destò sorprese il fatto che – anche sulla scia di proposte legislative avanzate nella precedente legislatura – il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. dalla legge 6 agosto 2008, n. 1, all'art. 68, comma 6, lett. *a*), disponesse la soppressione di tale organismo (unitamente a quella di altri), prevedendo al comma 6-*bis* che le funzioni delle strutture soppresse fossero «*trasferite al Ministero competente*», nel caso del Commissario da individuarsi nel Presidente del Consiglio.

3.2. *Segue*: il Dipartimento della funzione pubblica, il Saet e la Civit

Il d.p.cm. 5 agosto 2008, "doppiato" a seguito di rilievi della Corte dei conti [13] dal d.p.cm. 2 ottobre 2008, provvide ad assegnare le funzioni del soppresso Alto Commissario al Dipartimento della funzione pubblica.

In particolare l'art. 1 del secondo decreto affidò al Dipartimento lo svolgimento di «*attività di indagine conoscitiva (...) anche al fine di elaborare analisi e studi sull'adeguatezza e congruità del quadro normativo e dei provvedimenti messi in atto dalle amministrazioni per prevenire e fronteggiare la corruzione ed altre forme di illecito nella pubblica amministrazione*» (comma 1), la predisposizione di «*un piano annuale nazionale per la trasparenza dell'azione amministrativa*» (comma 2) e la «*mappatura del fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione*», traducentesi annualmente in una «*relazione per il Consiglio dei Ministri*» (comma 3).

L'art. 2, poi, stabilì che il Dipartimento della funzione pubblica, nello svolgimento dei compiti di cui all'articolo 1, operasse con «*autonomia e indipendenza dell'attività*» e con «*le facoltà di cui all'articolo 2 commi 2 e 3 e all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 2004, n. 258*».

Da ultimo l'art. 3 affidò al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il compito di designare un rappresentante presso le istituzioni internazionali competenti per la lotta alla corruzione, «*scegliendolo tra personalità di alta e specifica professionalità, dotate di indipendenza e di autonomia*».

A sua volta l'art 6 della legge 3 agosto 2009, n. 116 (di ratifica ed esecuzione della Convenzione ONU contro la corruzione del 2003) designò quale autorità nazionale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione «*il soggetto al quale sono state trasferite le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione (...) a sensi dell'articolo 68-bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112*» – e perciò al Dipartimento – al contempo assicurando a detto soggetto «*autonomia e indipendenza nell'attività*».

Al conferimento dei compiti al Dipartimento fece seguito la costituzione nell'ambito dello stesso Dipartimento del Servizio anticorruzione e trasparenza (Saet), presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il 9 ottobre 2008 [14].

Come emerge dai documenti ufficiali [15], i compiti assegnati furono focalizzati sull'«analisi, studio e indagine» della corruzione e delle altre forme di illecito nelle P.A., e dovevano concretarsi nella «mappatura [del fenomeno] nella P.A., con relazione annuale del Ministro al Parlamento sull'attività svolta», nella formulazione di un «piano annuale per la trasparenza dell'azione amministrativa (...) per sviluppare ed implementare politiche e pratiche di prevenzione» e nella prefigurazione di una «nuova governance sulle pubbliche amministrazioni, con proposta del Ministro di linee guida di comportamento per le PA».

Nella logica dell'intervento l'enfasi venne riposta sulla prevenzione («prevenire è meglio che reprimere»), intesa peraltro come compito spettante non ad una struttura dedicata, ma alla generalità delle istituzioni, dei cittadini e delle imprese, sulla trasparenza (concepita «come antidoto della corruzione» in quanto «forma di 'pressione esterna' dell'opinione pubblica») e sul collegamento del Servizio

[11] Su tale figura sia permesso rinviare anche per ulteriori indicazioni a G. SCIULLO, *L'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme d'illecito nella pubblica amministrazione e il Servizio anticorruzione e trasparenza (Saet)*, in *Etica pubblica e buona amministrazione*, a cura di L. Vandelli, Angeli, Milano, 2009, p. 71 ss.

[12] Relazione I semestre 2007, p. 4.

[13] N. 112 del 30 settembre 2008.

[14] *Http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/saet/index.html.*

[15] Cfr. il *Rapporto del Servizio anticorruzione e trasparenza (Periodo 1° gennaio 2004-31 dicembre 2008)*, presentato dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il 2 marzo 2009 (Senato della Repubblica – XVI Legislatura, Doc. XXVII, n. 6), p. 13 ss. Il documento più recente da cui possono trarsi dati sull'attività svolta è la *Relazione al Parlamento. Servizio anticorruzione e trasparenza: anno 2010*, presentata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, in *http://www.anticorruzione.it/site/351/Default.aspx.*

con la rete internazionale degli organismi impegnati nella lotta alla corruzione [16].

Una significativa innovazione intervenne nel 2009. In attuazione dell'art. 4, comma 2, lett. *f*) della legge 4 marzo 2009, n. 15, l'art. 13 del d.lgs. n. 150 istituisce la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (Civit) (comma 1). A tale organismo, nel quadro della più ampia funzione di presiedere all'attuazione del processo di riforma volto al miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini, viene affidato il compito di «*favori[re], nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione*» (comma 5, lett. *e*)). Nell'ambito della struttura operativa («*Presso la Commissione*») – la cui compiuta disciplina di organizzazione e di funzionamento i commi 11 e 4 demandano a decreti attuativi del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e della Commissione, limitandosi a prevedere la figura del Segretario generale – è stabilita l'istituzione della «*Sezione per l'integrità delle 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 della integrità*». A tal fine essa «*predispone le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza di cui all'art. 11, ne verifica l'effettiva adozione e vigila sul rispetto degli obblighi di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione*» (comma 8). Il Programma, da aggiornarsi annualmente da parte delle singole amministrazioni, deve indicare le iniziative previste per garantire: «*a) un adeguato livello di trasparenza* (...); *b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità*» (art. 11, comma 2).

Con l'istituzione della Commissione l'assetto "di regia" della prevenzione della corruzione assume una configurazione "bicefala": da un lato, il Dipartimento, cui sono stati demandati i compiti già attribuiti all'Alto Commissario [17] e che, come detto, viene designato quale autorità nazionale ai sensi della Convenzione ONU, dall'altro, la Commissione, alla quale vengono assegnati compiti in tema di contrasto della corruzione collegati alla promozione della trasparenza, quindi correttamente interpretati dalla stessa Commissione in termini di sola prevenzione della corruzione [18].

[16] Il modello operativo prescelto fu quelle dell'"Hub & Spoke", reputato in grado di realizzare molteplici scambi di informazioni a costi contenuti. In sostanza si trattava di uno schema che poteva definirsi "a raggiera": nell'"Hub" ("mozzo di una ruota"), rappresentato dal Saet, dovevano convergere, attraverso convenzioni, gli "Spoke" ("raggi"), costituiti da strutture pubbliche (ministeri, organi della magistratura, forze di polizia, università, ecc.) e private (associazioni, organismi non governativi ecc.), con il risultato di permettere al Servizio di acquisire sulla lotta alla corruzione conoscenze, tecniche, metodologie, informazioni, attività di formazione ed altro di cui di per sé la struttura, in ragione delle scarse risorse tecniche e finanziarie in dotazione, non sarebbe stata in grado di disporre. Al riguardo cfr., in particolare, il *Rapporto del Servizio*, cit., p. 71 ss.

[17] È significativo che il dato venga testualmente ribadito nell'art. 4 del d.m. 25 maggio 2011 recante l'«*Organizzazione e il funzionamento del Dipartimento della funzione pubblica*».

[18] Cfr. COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, *L'attività della CiVIT (22dicembre 2009-29 dicembre 2010)*, par. 7, nonché *Relazione annuale sull'attività svolta. Anno 2011*, par. 4.3.

Tale bicefalismo spingerà l'organismo a sottolineare la necessità di una "definizione delle competenze in materia di prevenzione" della corruzione e a segnalare ripetutamente al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione la "necessità di un coordinamento delle competenze e delle iniziative in materia" [19].

3.3. La situazione dopo la legge n. 190/2012: continuità e discontinuità di un assetto bicefalo

L'assetto organizzativo che si presenta a seguito della legge n. 190/2012 deriva dalle disposizioni dettate da tale legge, ma anche da quelle preesistenti che, in assenza di una clausola di abrogazione espressa, sono rimaste in vigore se non incompatibili con le nuove [20].

Si comprende pertanto che, rispetto al precedente, tale assetto presenti tratti di discontinuità, ma anche non pochi aspetti di continuità.

Cominciando dai primi, può indicarsi anzitutto la designazione, quale autorità nazionale in attuazione della Convenzione ONU e di quella di Strasburgo, della Commissione in luogo del Dipartimento. Il che peraltro, se sicuramente incarica di un ruolo "esterno" la Commissione (di rappresentare lo Stato italiano nelle sedi internazionali competenti in tema di prevenzione della corruzione), non è in grado di per sé di offrire una precisa connotazione funzionale dell'organismo, che resta affidata alla disciplina nazionale.

In secondo luogo, vengono precisati assai meglio che in passato i compiti spettanti alla Commissione in materia. Le previsioni dei commi 2, lett. *b*)-*g*), 3 e 82 offrono un quadro analitico dell'attività che l'organismo è chiamato a svolgere. Fra queste merita di essere segnalata l'approvazione del nuovo strumento rappresentato dal "Piano nazionale anticorruzione" (comma 2, lett. *b*)), che nell'economia della legge costituisce un significativo tassello della politica di prevenzione e al contempo principale mezzo di indirizzo delle amministrazioni pubbliche per gli interventi nel settore. Così come merita menzione il fatto che in capo alla

[19] COMMISSIONE PER LA VALUTAZIONE, LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, *L'attività della CiVIT*, loc. cit., e *Relazione annuale*, cit., par. 5. Per la verità il problema della definizione delle competenze e del coordinamento dell'attività è posto anche con riferimento alla lotta alla corruzione e nei riguardi del Ministro della giustizia, ma anche in relazione alla scelta interpretativa "di ruolo" operata dalla Commissione (menzionata nel testo) esso appare assai meno significativo.

[20] Non sembra ricorrere l'ulteriore causa di abrogazione implicita (nuova disciplina dell'intera materia) prevista dall'art. 15 delle preleggi, giacché, a parte la difficoltà di individuare "l'intera materia già regolata dalla legge anteriore", dalle disposizioni della legge n. 190/2012 emerge non l'intenzione del legislatore di raccogliere in un testo organico una disciplina esaustiva dei temi affrontati, ma, come depone il largo ricorso al "sistema novellistico", quella di introdurre modificazioni e perfezionamenti in preesistenti settori normativi ritenuti rilevanti ai fini del contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

Commissione, sia pure per un atto specifico (revoca del segretario) e per un profilo particolare (eccesso di potere) venga ripristinato un potere di controllo esterno di carattere preventivo su atti degli enti locali, del quale la riforma del 2001 del Titolo V, Parte II, della Costituzione aveva determinato in termini generali il superamento. Viceversa, al di là dell'apparenza, i poteri ispettivi e quello di "ordinare" l'adozione di atti o la rimozione di comportamenti non sembrano rappresentare una innovazione davvero significativa: come si è rilevato, gli uni si traducono nella sola possibilità di richiedere informazioni e documenti, ed entrambi sono sprovvisti di meccanismi sanzionatori in caso di inosservanza applicabili da parte della Commissione.

In terzo luogo, il novero delle figure soggettive coinvolte "nel governo" dell'attività di prevenzione risulta ampliato con la previsione di un apposito Comitato interministeriale, da istituirsi e disciplinarsi da parte di un d.p.c.m., ma del quale la legge prefigura i profili funzionali rappreseutati dalle «*linee di indirizzo*». Queste sono destinate ad investire direttamente il Dipartimento, ma indirettamente a toccare la stessa Commissione. E ciò sia in generale, con riguardo alle relazioni che, come si accennerà, l'organismo non potrà non intrattenere con il Dipartimento, sia in particolare, con riferimento al Piano nazionale anticorruzione, la predisposizione del quale – affidata al Dipartimento – rifletterà le scelte di indirizzo dettate dal Comitato.

A loro volta i tratti di continuità non sono né pochi né di scarso peso. Viene confermato in primo luogo – al di sotto del livello dell'indirizzo politico affidato al Comitato interministeriale – l'assetto bicefalo che si era determinato dopo la legge n. 15/2009 e il d.lgs. n. 150/2009. Si può anzi dire che la legge n. 190/2012 lo renda evidente con l'elencazione di seguito operata (commi 2-4) dei compiti della Commissione e del Dipartimento. Questa compresenza, peraltro, non si pone in contrasto con le disposizioni delle Convenzioni internazionali più volte richiamate. Anzi nella Convenzione ONU è esplicitamente contemplata («*uno o più organi*», art. 6, comma 1, alinea).

È nel segno della continuità, poi, il principio del raccordo operativo fra gli organi incaricati di svolgere compiti in tema di prevenzione e contrasto della corruzione: la loro attività deve essere svolta «*con modalità tali da assicurare azione coordinata*» (comma 1). Con riferimento alla Commissione e al Dipartimento, la formula richiama la «*collaborazione*» disposta fra i due organismi dall'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 150/2009. Va detto peraltro che la legge n. 190/2012, al pari del resto del d.lgs. n. 150/2009, lascia nell'indeterminatezza le forme e i modi di tale coordinamento/collaborazione. In ogni caso, al di là del dato testuale, l'esigenza di un raccordo fra i due organismi è postulata, come fra breve si accennerà, dalla significativa comunanza di ruoli fra i due organismi.

Ancora la continuità è riscontrabile nei compiti affidati al Dipartimento. Fra quelli elencati nel comma 4 e quelli previsti dal non abrogato d.p.r. n. 258/2004 e succ. mod. (compiti, come si e detto, inizialmente previsti in capo all'Alto Commissario e poi da successive disposizioni conferiti al Dipartimento) non emerge una cesura funzionale. Si può anzi rilevare che, rispetto al passato, la posizione del Dipartimento risulti potenziata e resa più incisiva in particolare dall'assegnazione del compito di predisporre il Piano nazionale anticorruzione e, ancor più, del compito di coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità elaborate a livello nazionale e internazionale. Sicché, si può aggiungere, che i poteri strumentali (di disporre accertamenti diretti e indiretti) previsti dal d.p.r. n. 258/2004 e succ. mod. trovano in questi compiti un nuovo fattore di giustificazione sostanziale.

Certamente il Dipartimento ha perso la designazione quale autorità nazionale anticorruzione in precedenza ad esso assegnata, sicché è venuto meno (o significativamente ridotto) il suo profilo "esterno". È però da notare che il coordinamento dell'applicazione delle politiche di prevenzione della corruzione, che la Convenzione ONU consente di affidare all'organo (o agli organi) da individuarsi da parte degli Stati (art. 6, comma 1, lett. *a*) – organo dalla legge n. 190/2012 qualificato come «*autorità nazionale anticorruzione*») –, è dalla stessa legge assegnato non alla Commissione, ma al Dipartimento.

Quanto esposto permette di tratteggiare i tratti salienti dell'assetto organizzativo costituito dal complesso Commissione-Dipartimento. Al riguardo la lettera dei commi 2-4 individua compiti complessivamente distinti, ma a ciò non corrisponde sempre una chiara distinzione di ruoli.

Sul versante "esterno" (o estero) il ruolo di rappresentanza dello Stato italiano in tema di prevenzione della corruzione compete chiaramente alla Commissione. Sul versante "interno" un ruolo significativo di amministrazione attiva (in termini di coordinamento nell'attuazione di strategie, di promozione e definizione di norme, metodologie, standard e criteri, nonché di predisposizione del Piano nazionale) spetta al Dipartimento, mentre un ruolo consultivo, di controllo e di rapporto con il Parlamento fa capo alla Commissione. Sennonché questa distinzione di ruoli si rivela solo tendenziale. Il Piano nazionale è da pensare che sia un atto complesso e quindi di manifestazione di amministrazione attiva anche da parte della Commissione. Un ruolo di controllo spetta altresì al Dipartimento, in quanto destinatario della comunicazione di una serie di dati e di informazioni da parte delle amministrazioni e in quanto soggetto investito del coordinamento dell'attuazione delle strategie. Un ruolo consultivo/facoltativo (al pari di quello spettante alla Commissione) non può d'altra parte ritenersi precluso al Dipartimento. Poteri strumentali ispettivi sono riconosciuti ad entrambi gli organismi. Non manca neppure un circuito informativo Dipartimento-Parlamento, sia pure mediato dal Presidente del Consiglio (tenuto a riferire al Parlamento delle relazioni acquisite da Dipartimento *ex* art. 4 d.p.r. n. 258/2004 e succ. mod.).

In breve sussistono nou poche aree di attività in cui un medesimo ruolo è condiviso dai due organismi. Il che postula che, al di là dell'indicazione della legge, il raccordo fra i due organismi in termini di effettiva "leale collaborazioue" si profili come esigenza imprescindibile ai fini della funzionalità dell'assetto "di governo" dell'attività di prevenzione.

4. Criticità del nuovo assetto

Già nell'esame in precedenza condotto sono emersi elementi di criticità del nuovo assetto organizzativo. Occorre ora riprenderli, per specificarli e completarli.

Una prima criticità attiene alla configurazione dei compiti della Commissione e del Dipartimento, e può esprimersi nei seguenti termini: il comma 2 individua nella Commissione l'Autorità nazionale anticorruzione in attuazione dell'art. 6 della Convenzione ONU e degli artt. 20 e 21 di quella di Strasburgo, ma ad essa non conferisce quella pienezza di compiti che la prima Convenzione consentirebbe[21]. L'art. 6, comma 1, lett. *a*) della Convenzione ONU fra i compiti dell'organo o degli organi «*incaricati di prevenire la corruzione*» considera «*l'applicazione delle politiche di cui all'art. 5 della presente Convenzione* [ossia le politiche di prevenzione della corruzione] *e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione*». La legge n. 190/2012 affida alla Commissione, in quanto autorità nazionale anticorruzione, il compito di collaborare con i paritetici organismi stranieri e le organizzazioni internazionali (comma 2, lett. *a*)), ma assegna al Dipartimento il compito di coordinare l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione elaborate anche a livello internazionale (comma 4, lett. *a*)).

Tale scelta, che segna una distinzione fra l'organo destinato sul piano internazionale a concorrere all'elaborazione delle politiche di prevenzione e quello chiamato a coordinarne l'attuazione, per quanto non in contrasto con le previsioni della Convenzione ONU, rappresenta un elemento di "debolezza" sul piano organizzativo perché non tiene conto della "circolarità" fra elaborazione degli indirizzi e attuazione degli stessi. In breve, essendo coinvolti organismi posti sul piano di reciproca autonomia, non garantisce un'elaborazione che tenga pienamente conto delle esigenze che emergono dall'applicazione e non assicura un'applicazione pienamente rispondente agli obiettivi che hanno ispirato l'elaborazione.

Analoga debolezza, sulla quale ci si è già soffermati e che pertanto solo si richiama, è costituita dalla non netta separazione dei ruoli fra i due organismi, pur se con compiti diversi.

Ambedue le criticità sul piano dell'impianto normativo, richiedono ai fini della impostazione e realizzazione di un'efficace ed efficiente politica di prevenzione, una collaborazione/raccordo su quello operativo, enunciata nella legge come principio (comma 1), ma indeterminata nelle forme e modalità di svolgimento. Il che demanda all'autonoma responsabilità dei due organismi, e in qualche misura anche a quella del Comitato interministeriale, di individuarle e praticarle. È di tutta evidenza che questo costituisce un nodo che potrà essere sciolto solo a livello di concreto funzionamento del sistema.

[21] La Convenzione di Strasburgo appare generica sul punto che si considera nel testo e quindi può essere trascurata.

Altre criticità riguardano specificamente aspetti dei compiti e dell'organizzazione della Commissione.

La vigilanza e il controllo ad essa assegnati (comma 2, lett. *f*)) mancano di precisazione quanto a modalità. Soprattutto risulta debole l'apparato sanzionatorio a fronte dell'inosservanza degli «*ordini*» che l'organismo può emanare nel caso di atti o comportamenti delle amministrazioni difformi dalle indicazioni del Piano nazionale o dalle regole sulla trasparenza.

Quanto all'organizzazione, come rilevato dalla Corte dei conti[22], le competenze professionali richieste per la nomina a componente («*esperti di elevata professionalità (...) in tema di servizi pubblici, management, misurazione della performance nonché di gestione e valutazione del personale*» (art. 13, comma 3, d.lgs. n. 150/2009) non appaiono allineate alle nuove funzioni attribuite dalla legge n. 190/2012. Né pare sufficiente a sanare la lacuna la possibilità, contemplata dal comma 4 della medesima disposizione, che la Commissione si avvalga di esperti di «*elevata professionalità ed esperienza sui temi della prevenzione e lotta alla corruzione*».

Così come la consistenza dell'apparato amministrativo, che attualmente ausilia la Commissione sui temi della prevenzione dei fenomeni corruttivi (ossia la «*Sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche*»), appare numericamente inadeguata a far fronte al nuovo ruolo della Commissione[23]. Il che pone una non lieve ipoteca sulla possibilità che questo venga ricoperto con la effettività che è nelle attese della legge.

L'una e l'altra insufficienza trovano chiaramente origine nel fatto che il legislatore della legge n. 190/2012, nel ridisegnare il ruolo dell'organismo, non si è preoccupato di modificare la disciplina organizzativa preesistente, d'altro canto resa ancora più rigida dalla (scontata) previsione della clausola di invarianza della spesa (art. 2).

Il giudizio appena formulato va però, in parte, corretto alla luce dell'art. 34-*bis* del d.l. n. 179/2012, introdotto dalla legge di conversione n. 221/2012. Nel dichiarato scopo di « *rafforzare la trasparenza e la correttezza del complessivo sistema di rapporti tra cittadini, mondo delle imprese, anche innovative, e pubblica amministrazione*», al comma 1, la disposizione prevede che «*alla Commissione di cui all'articolo 13 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, (...) è preposto un presidente nominato con le forme e le modalità di cui al medesimo articolo 13, comma 3, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, del Ministro della giustizia e del Ministro dell'interno, tra persone di notoria indipendenza che hanno avuto esperienza in materia di contrasto alla corruzione e persecuzione degli illeciti nella pubblica amministrazione*». In considerazione della riduzione del

[22] Corte conti, Sez. Un. controllo, 13 settembre 2011, n. 47/AUD/11, di approvazione del testo per l'audizione sul d.d.l. A.C. 4434, p. 6.

[23] Dal sito della Commissione, *http://www.civit.it/?page_id=2439*, consultato il 31 dicembre 2012, risulta che alla Sezione sono assegnate due unità di personale.

numero dei componenti della Commissione, operata, con effetto dal 1° gennaio 2013, dall'art. 23, comma 1, lett. *b*) del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, uno dei tre componenti l'organismo, con funzioni di Presidente, dovrà possedere una specifica competenza operativa nel settore della lotta alla corruzione.

Un'ultima criticità può ravvisarsi nel rapporto fra il «*Piano triennale di prevenzione della corruzione*» (commi 5 ss.) e il «*Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*» (art. 11, comma 2, d.lgs. n. 150/2009), ambedue da adottarsi da parte delle amministrazioni pubbliche. Al presente commento non spetta valutare una possibile sovrapposizione dei relativi contenuti[24], ma, sulla base di una loro evidente contiguità, può rilevarsi che mentre le linee guida del primo strumento sono contenute nel Piano nazionale (comma 6), frutto di scelte condivise fra la Commissione e il Dipartimento (comma 2, lett. *b*), e comma 4, lett. *c*)), quelle del secondo strumento sono dettate dalla sola Commissione (art. 13, comma 6, lett. *e*). Pare oggettivo il rischio di una possibile discrasia, anche questa in concreto evitabile solo dal più volte auspicato raccordo operativo fra i due organismi.

5. Considerazioni sulla natura della Civit

Da ultimo è possibile svolgere qualche riflessione sul dibattuto tema della natura da assegnarsi alla Commissione, ossia sulla possibilità di annoverare o meno l'organismo fra le autorità amministrative indipendenti. Non s'intende qui riprendere i termini della questione sulla quale, come è noto, si sono schierati in termini affermativi il Consiglio di Stato[25] e su posizioni antitetiche in prevalenza la dottrina[26], ma solo valutare se le disposizioni contenute nella legge n. 190/2012 rechino elementi di novità al riguardo.

L'opinione che si ritiene di sostenere è che quanto previsto dai commi 2-3, sul cui esame ci si è in precedenza soffermati, hanno sì portato elementi di novità, ma questi non sembrano tali da determinare la piena riconducibilità della Commissione al novero delle autorità amministrative indipendenti.

Non pare anzitutto rilevante la designazione dell'organismo quale «Autorità

[24] In proposito si rinvia al commento dell'art. 1, commi 5-14. Possono comunque sul punto segnalarsi Corte conti, n. 47/2011, cit., p. 6 s. e E. D'ALTERIO, *Il Programma*, cit., p. 440 ss.

[25] Cons. Stato, Sez. I, 22 marzo 2010, n. 1081. Nello stesso senso A. MARTONE, *Il ruolo della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in *Giur. it.*, 2010, p. 2703 ss.

[26] Cfr., in particolare, M. CLARICH-B.G. MATTARELLA, *La Commissione*, cit., pp. 134 e 145 ss.; G. D'AURIA, *Civit e Consigliere di parità: quale indipendenza dall'autorità politica*, in *Riv. giur. lav.*, 2011, II, p. 325 ss.; G. FERRARI, *Il proliferare delle autorità amministrative indipendenti: verifica in ordine alla possibilità di riconoscere in via interpretativa tale qualificazione ad organismi pubblici di nuova istituzione*, in *Foro amm.-CDS*, 2011, p. 2942 ss.; A.F.A. MAGLIONE, *Il parere del Consiglio di Stato sull'indipendenza della Commissione per la valutazione, la trasparenza, e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. e proc. amm.*, 2010, p. 1272 ss.

nazionale anticorruzione» in attuazione delle Convenzioni internazionali più volte richiamate (comma 2). Tali Convenzioni non postulano la necessità della costituzione di un organismo dotato di siffatta natura[27] e in questo senso del resto depongono le soluzioni adottate da altri Paesi Ue[28]. Pertanto tale designazione di per sé non costituisce un dato significativo.

Altrettanto si può dire a proposito dei compiti declinati dai commi 2 e 3. È sicuramente da prendersi in considerazione il fatto che la Commissione si veda assegnati compiti di vigilanza e controllo, e i connessi poteri ispettivi e ordinatori. Ma si sono rilevate l'indeterminatezza dei primi, la limitatezza dei secondi e la mancanza per gli altri della previsione di sanzioni in caso di inosservanza.

Così come senz'altro un qualche rilievo presenta la circostanza che l'annuale «*relazione* (...) *sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti*» sia da presentarsi al Parlamento (comma 2, lett. *g*)), anziché al Governo, come previsto nel caso dell'informativa sull'attività svolta (ai sensi dell'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 150/2009). Al riguardo può peraltro osservarsi che la previsione appena citata non è stata travolta da quella della legge n. 190/2012 che si riferisce a diverso oggetto, sicché correttamente si dovrebbe parlare di un doppio rapporto di riferimento fra Commissione e Parlamento e fra Commissione e Governo.

Il punto nodale è però costituito dalla circostanza che permangono due elementi significativamente più incisivi che depongono in senso contrario all'accennata riconducibilità.

La legge n. 190/2012 non ha innovato la "blanda" disciplina in tema di regime di impegno e di imparzialità dei componenti né ha inciso sulla possibilità della loro conferma in carica[29].

Soprattutto permane una trama relazionale con l'esecutivo[30], in parte esplicitamente prevista (per la formazione del Piano nazionale anticorruzione), e in misura più ampia richiesta sul piano operativo dalla presenza nel "governo" dell'attività di prevenzione del Comitato interministeriale e in particolare del Dipartimento. Il che continua a comportare, come è stato ben espresso, la «partecipazione ad un lavoro comune (...) in funzione del raggiungimento di un risultato finale condiviso», ancorché la partecipazione avvenga sulla base di contributi autonomamente elaborati[31].

[27] Il tema fu posto in occasione della soppressione dell'Alto Commissario. Per la tesi negativa sulla sua presunta "necessarietà" cfr. M. CLARICH-B.G. MATTARELLA, *La Commissione*, cit., p. 140 e G. SCIULLO, *L'Alto Commissario*, cit., p. 90 s.

[28] Cfr. *Relazione al Parlamento. Servizio anticorruzione e trasparenza: anno 2010*, cit., par. 2.1.

[29] Sul tema cfr. M. CLARICH-B.G. MATTARELLA, *La Commissione*, cit., p. 144.

[30] Trama relazionale ora confermata anche dall'art. 34-*bis*, comma 2, del d.l. n. 179/2012, che consente alla Commissione di avvalersi della Guardia di finanza, ma sulla base di intese con il Ministero dell'economia e delle finanze.

[31] G. FERRARI, *Il proliferare*, cit., p. 2944.

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.