

Come prevenire la corruzione locale: profili extrapenalistici dell'anticorruzione

La legge n. 190/2012, che consta di due articoli, di cui il primo costituito da ben 83 commi e il secondo da soli 2 commi, così come indicato nel titolo pone una serie di "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", in attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'ONU contro la corruzione del 31/10/2003 e degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999.

Innanzitutto, al comma 1 del primo articolo, la legge prevede l'individuazione in ambito territoriale italiano di un'Autorità nazionale anticorruzione e di altri organi incaricati di svolgere attività di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. Le funzioni dell'Autorità nazionale sono affidate, in base al comma 2, alla "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche", di cui all'art. 13 del d. lgs. n. 150/2009. Tra le varie funzioni dell'Autorità, oltre ai compiti consultivi, di vigilanza e controllo sul rispetto delle misure adottate dalle PP.AA. e sul rispetto delle regole di trasparenza, vi è, in particolare, l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica. Nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale, le singole PP.AA. devono predisporre un proprio piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio. Accanto a tale piano, gli enti definiscono le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori più a rischio corruzione e prevedendo la rotazione di dirigenti e funzionari.

Per quanto attiene agli enti locali, in base al disposto del comma 7, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario comunale/provinciale, mentre negli altri enti è l'organo di indirizzo politico a individuare tra i dirigenti il responsabile anticorruzione. È inoltre previsto che, ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il prefetto fornisca agli enti locali, su loro richiesta, il necessario supporto tecnico e informativo. Non è però ancora chiaro in cosa consista con precisione il citato supporto vista una prassi non ancora consolidata. L'organo di indirizzo politico dell'ente, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione, adotta entro il 31 gennaio di ogni anno (termine differito al 31 marzo solo per il 2013) il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica.

Il Piano di prevenzione della corruzione deve contenere, secondo i dettami del comma 9:

\$11. l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;

\$12. la previsione per le attività a più elevato rischio corruzione di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;

\$13. la previsione, per le stesse attività, di obblighi di informazione al responsabile, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;

\$14. il monitoraggio sul rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

\$15. il monitoraggio sui rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche su eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

\$16. l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ai sensi del comma 10, il responsabile anticorruzione e, per quanto attiene agli enti locali, il segretario, oltre alla redazione del citato Piano triennale di prevenzione e alla sua trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica:

\$11. verifica l'attuazione del piano e la sua idoneità, nonché propone modifiche qualora siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero nel caso di intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

\$12. verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività esposte a più elevato rischio di corruzione;

\$13. individua il personale da inserire nel programma di formazione;

\$14. redige e pubblica, entro il 15 dicembre di ogni anno, nel sito web dell'ente, una relazione recante i risultati dell'attività svolta;

\$15. trasmette entro il medesimo termine del 15 dicembre la relazione all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione, rammentando che nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività;

\$16. sovrintende al coordinamento e al controllo sull'assolvimento dei nuovi obblighi di pubblicità e trasparenza.

Sul piano della trasparenza dell'attività amministrativa, il comma 15 prevede la pubblicazione, nei siti web istituzionali degli enti, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, dei relativi bilanci e conti consuntivi, dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

Il comma 16 stabilisce che le PP.AA. assicurano i livelli essenziali delle prestazioni con particolare riferimento ai procedimenti di autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici a persone ed enti, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. Tali livelli essenziali delle prestazioni non sono stati ancora definiti dal legislatore.

A norma del comma 39, al fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi

amministrativi, le amministrazioni pubbliche (compresi gli enti di partecipazione pubblica) comunicano al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite degli organismi indipendenti di valutazione, tutti i dati (inclusi titoli e curricula) utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. L'intento di questa norma sembrerebbe quello di porre sotto osservazione i criteri di nomina dei dirigenti da parte degli organi politici la cui discrezionalità è tuttora pressoché illimitata.

Ulteriori norme prevedono maggior trasparenza nell'attribuzione degli incarichi ai dipendenti pubblici, la disciplina sul conflitto d'interesse, l'obbligo dei soggetti pubblici o privati di comunicare all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai loro dipendenti. Nel codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 è previsto vi sia una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare.

Il comma 60 prevede che entro il 28/03/2013, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281/1997, si definiscano gli adempimenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo alla definizione e trasmissione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e all'adozione di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici e del codice di comportamento. Ad oggi la Conferenza unificata non si è ancora tenuta.

Fra le varie disposizioni, la legge contiene numerose deleghe al Governo per l'adozione di decreti legislativi in materie connesse e strumentali all'anticorruzione. Innanzitutto, in attuazione della delega del comma 35 riguardante il riordino della disciplina circa gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, il Governo ha adottato il d.lgs. n. 33/2013 entrato in vigore il 20/04/2013.

Il comma 48 delega altresì il Governo ad adottare entro il 28/05/2013 un decreto legislativo per la disciplina organica degli illeciti, e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi. In pratica, nei comuni di piccole e medie dimensioni, che da una parte sono sottoposti da diverso tempo a vincoli di assunzione di personale, mentre dall'altra hanno visto crescere in maniera consistente le loro competenze rispetto al passato, non è affatto raro che in taluni momenti o in determinati periodi si registrino dei picchi di lavoro tali da non consentire la conclusione dei procedimenti amministrativi nei termini previsti, senza che ciò sia dovuto a condotte illecite dei dipendenti. Il decreto legislativo non è stato ancora emanato.

Il comma 49 delega il Governo ad adottare entro il 28/05/2013 uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportino funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate. In attuazione

alla delega, il Governo ha emanato il d.lgs. n. 39/2013 recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Sulla base di quanto stabilito dal comma 63, il 6 dicembre 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni dei Comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane.

Il comma 67 delega, infine, il Governo ad adottare entro il 28/03/2013 un decreto legislativo per l'individuazione di ulteriori incarichi, che, in aggiunta a quelli di cui al precedente comma 66, comportano l'obbligatorio collocamento in posizione di fuori ruolo. Ad oggi, questa disposizione non è stata ancora attuata.

Il comma 51 inserisce nel d.lgs. n. 165/2001, l'art. 54-bis a tutela del dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Il dipendente non potrà infatti essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie sul lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica. In pratica, esistono notoriamente strumenti di ritorsione discriminatoria del datore di lavoro molto semplici, come negare le ferie in periodi richiesti, isolamento dai colleghi, assegnazione a mansioni poco congeniali, aggravio dei carichi di lavoro, motivati con la necessità di riorganizzazione dell'ente. Per il lavoratore sarà sempre difficile dimostrare che tali condotte attuate nei suoi confronti abbiano finalità discriminatoria.

Tralasciando, infine, il sistema sanzionatorio approntato dalla legge n. 190/2012, in caso di violazioni delle norme in esso contenute, il comma 82 dell'art. 1 modifica l'art. 100 del d.lgs. n. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Tale articolo prevede che il sindaco, mediante un provvedimento motivato e previa deliberazione della giunta, possa revocare il segretario comunale per violazione dei doveri d'ufficio. Il provvedimento di revoca deve ora essere comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, la quale deve esprimersi entro trenta giorni, decorsi i quali il provvedimento di revoca diviene efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione. La nuova disposizione dovrebbe porre il segretario al riparo da potenziali e verosimili influenze nell'assolvimento del nuovo compito di garante della legalità e dell'anticorruzione, ridimensionando parzialmente il rapporto fiduciario tra sindaco e segretario comunale che di fatto ha posto quest'ultimo a seguito della Legge Bassanini del 1997 in posizione di sudditanza all'organo di indirizzo politico. Il condizionale è d'obbligo dato che, in realtà, il potere di revoca non è l'unico deterrente che possa condizionare l'operato del segretario comunale, ancora troppo legato al rapporto fiduciario e, dunque, alle vicende politiche del sindaco.

Tenuto conto che l'art. 2 della medesima legge dispone che dalla sua attuazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni

competenti provvedano allo svolgimento delle attività previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, si comprende come il compito del segretario comunale non sia privo di difficoltà, ad esempio assicurare la rotazione dei funzionari nei comuni piccoli e medi, spesso sprovvisti di professionalità elevate. Il segretario comunale, quale garante dell'anticorruzione, si troverà gravato da nuove funzioni gestionali, conferitegli dal sindaco dallo statuto o dai regolamenti, in virtù della previsione contenuta nell'art. 97, comma 4, lett. d) del d.lgs. n. 267/2000, per sopperire a carenze di professionalità adeguate all'interno del Comune, non diversamente acquisibili.