

## **Legge Anticorruzione: premi ai dipendenti che denunciano**

Legge 6 novembre 2012 n. 190

Marcello Clarich (Guida al Diritto) 14 novembre 2012



*Servono o non servono queste norme? Per alcuni la pubblicazione sulla “Gazzetta Ufficiale” n. 265 del 13 novembre scorso della legge 6 novembre 2012 n. 190, che reca «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione» stimola una domanda netta sull’utilità della nuova disciplina per il contrasto a un fenomeno gravissimo che mina la convivenza civile del nostro Paese. È difficile - sulla “carta” - articolare un giudizio complessivo su un impianto normativo che si caratterizza da un articolo costituito da 86 commi. In pratica, siamo alle prese con un complesso di misure che investono il funzionamento della pubblica amministrazione al suo interno e ridisegnano una buona parte della struttura dei reati preposti a far argine a un malcostume diffuso.*

*Le nuove norme, infatti, contenute nella legge 190/2012 entreranno in vigore il 28 novembre prossimo e avranno bisogno di una fase di “rodaggio”, legata all’emanazione da parte del Governo dei decreti attuativi. Una volta completata questa fase e verificato sul terreno concreto che tipo di reazione avranno la dirigenza e il personale amministrativo chiamati ad applicare, si potrà disporre di maggiori elementi per una valutazione. Alcuni fatti, però, sono certi. Per prima cosa con il varo definitivo della legge 190/2012 l’Italia onora un impegno assunto a livello internazionale e può continuare ad assicurare, con dignità, il suo contributo nelle sedi in cui si porta avanti la cooperazione tra gli Stati.*

*L’altro elemento di rilievo è rappresentato dalla possibilità che il provvedimento possa invertire l’immagine che all’estero hanno dell’Italia sulla questione. Infatti, il nostro Paese nella classifica delle nazioni percepite più corrotte nel mondo stilata da Transparency International per il 2011 assume il non commendevole posto di 69° su 182 paesi presi in esame e nell’Unione europea è posizionata avanti alla Grecia, Romania e Bulgaria. L’analisi di questi dati di fatto - senza moralismi - spostano lo scenario sull’evoluzione del fenomeno verso altri elementi “esterni” al tessuto giuridico del nostro ordinamento, cioè la “cultura” con cui il nostro consesso sociale giudica il fenomeno.*

*Fuori da ogni ipocrisia, la valutazione sull’utilità della legge 190/2012 passa da un fattore essenziale, cioè da quanto un Paese abituato a “confondere” la semplice mancanza di rispetto delle regole minime della convivenza sociale, che alimenta il disinteresse per il bene comune, con il reato penale. In buona sostanza, si vedrà se la legge 190/2012 potrà incidere in qualche misura sulla commistione tra illegalità diffusa e reato penale.*

*Il lavoro di analisi inizia con il numero in distribuzione di “Guida al Diritto” (n. 47/2012). Dopo la pubblicazione del testo della legge 190/2012 e dell’appendice al codice penale con gli articoli*

*modificati segue la “guida alla lettura” con le novità introdotte dal provvedimento. Chiude, infine il numero, la prima parte dell’analisi degli esperti dedicata alle innovazioni delle norme amministrative. Le modifiche al codice penale, alla legge n. 231 sulla responsabilità amministrativa. Le innovazioni al rito saranno pubblicate sul numero prossimo. Intanto anticipiamo l’editoriale di apertura del prof. Marcello Clarich*

*Buona lettura.*

## **Sulle resistenze all’interno dell’amministrazione**

### **si gioca il successo della legge anticorruzione**

di **Marcello Clarich** - *Ordinario di Diritto amministrativo presso l’Università “Luiss-Guido Carli” di Roma*

Con la legge anticorruzione (la 190/2012) approvata dopo un lungo travaglio parlamentare si apre una nuova sfida che le pubbliche amministrazioni dovranno raccogliere, mettendo in campo risorse ed energie considerevoli.

Anzitutto, nel corpo normativo della legge 190/2012 il primo gruppo di disposizioni dedicato alla prevenzione degli illeciti con strumenti amministrativi è di gran lunga più corposo e articolato del secondo gruppo di disposizioni che puntano, invece, sulla repressione penale, modificando e integrando il codice penale anche con nuove figure di reati.

Questo approccio è corretto perché l’aspetto sanzionatorio penale, così come quello delle sanzioni amministrative e della responsabilità per danno erariale, deve costituire la risorsa di ultima istanza, da mettere in campo quando altre misure falliscono o comunque a puntello di quest’ultime.

Del resto, già la Convenzione dell’Onu contro la corruzione approvata nel 2003, richiamata dalla legge anticorruzione, prevede nella prima parte una serie di interventi di ordine amministrativo: codici di condotta dei pubblici ufficiali, procedure trasparenti per la stipulazione di appalti pubblici e per la gestione finanziaria, piena informazione al pubblico sul funzionamento dell’amministrazione e dei suoi processi decisionali.

La legge anticorruzione punta molto, in primo luogo, sulla trasparenza della pubblica amministrazione. In fondo, se le amministrazioni fossero “case di vetro”, per riprendere un’immagine di Filippo Turati, i fenomeni corruttivi sarebbero molto più limitati. Su questo versante già la legge 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo aveva obbligato le amministrazioni a rendere pubbliche molte informazioni relative alla propria organizzazione, a rendere accessibili agli interessati i documenti amministrativi, a predefinire e pubblicare i criteri per l’erogazione di contributi ed erogazioni finanziarie.

La legge 190/2012 fa molti passi in più. In primo luogo ribadisce che la trasparenza dell'attività amministrativa costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili del quale lo Stato si deve far carico imponendoli a tutte le amministrazioni anche quelle regionali e periferiche. Essa deve essere assicurata attraverso la pubblicazione sui siti web istituzionali, secondo criteri di facile consultazione di una serie di dati molto più ampia. Tra questi rientrano per esempio i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di erogazione dei servizi ai cittadini. L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici predisporrà uno schema tipo per la pubblicazione di questo tipo di informazioni ai fini di una comparazione più agevole. A propria volta l'Autorità pubblicherà sul proprio sito i dati complessivi. Insomma, l'idea è quello di creare un benchmark in modo tale da far emergere le situazioni anomale, che possono essere causate da inefficienza o da corruzione.

Misure ancor più stringenti sono previste per le procedure per l'aggiudicazione dei contratti. Le stazioni appaltanti dovranno infatti inserire nei siti web una serie di informazioni incluso l'elenco dei fornitori invitati a presentare l'offerta, l'aggiudicatario, l'importo dell'aggiudicazione, i tempi di completamento della commessa. Anche queste informazioni dovranno essere trasmesse entro il 30 aprile di ogni anno all'Autorità che trasmetterà alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni inadempienti.

Lo spauracchio della Corte dei conti fa capolino anche in altri punti dell'articolato. Così, in particolare, il dipartimento della Funzione pubblica trasmetterà ogni anno anche l'elenco delle amministrazioni pubbliche che non hanno pubblicato sul proprio sito le informazioni relative a consulenze e incarichi esterni. Inoltre il danno all'immagine della pubblica amministrazione accertato nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa correlato a reati contro la stessa pubblica amministrazione viene commisurato al doppio della somma di danaro o di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente condannato.

La legge sull'anticorruzione punta molto su uno strumento amministrativo un po' in disuso negli ultimi anni: la pianificazione a cascata. Si prevede anzitutto l'istituzione di un nuovo Comitato interministeriale anticorruzione che detterà le linee di indirizzo, tra l'altro, per la predisposizione da parte del dipartimento della Funzione pubblica di un Piano nazionale anticorruzione. Quest'ultimo è approvato dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità della pubblica amministrazione (Civit) istituita tre anni fa e che assume ora la veste di Autorità nazionale anticorruzione con poteri di analisi, di vigilanza e monitoraggio dei fenomeni corruttivi.

A valle della pianificazione nazionale, ogni amministrazione approverà un piano triennale di prevenzione della corruzione che valuta il livello di esposizione degli uffici al rischio e indica gli interventi organizzativi necessari per minimizzarlo, come, per esempio, la rotazione dei funzionari negli incarichi. L'attuazione del piano è attribuita alla responsabilità di un dirigente che può essere chiamato a rispondere sul piano disciplinare e anche per danno erariale all'immagine della pubblica amministrazione nel caso in cui vengano accertati reati di corruzione a carico di qualche dipendente. Il problema degli atti di pianificazione è però che raramente sono presi sul serio da chi li elabora e che comunque contengono prescrizioni generiche e poco incisive.

La legge anticorruzione punta anche sulla formazione e affida alla Scuola superiore della pubblica amministrazione il compito di avviare attività dedicate ai temi dell'etica e della legalità. In questo

quadro, anche il codice di comportamento etico dei dipendenti pubblici introdotto da oltre vent'anni nel pubblico impiego viene rafforzato e dovrà contenere una parte specificamente dedicata a comportamenti poco virtuosi come chiedere o accettare compensi o altre utilità, esclusi i regali d'uso di modico valore. La vera novità è che la violazione del Codice sarà sanzionata sempre sul piano disciplinare e potrà essere anche fonte di responsabilità civile, amministrativa e contabile. Alcune modifiche riguardano la legge 7 agosto 1990 n. 241 sulla trasparenza amministrativa. In particolare si obbliga il responsabile del procedimento e altri titolari di uffici a segnalare situazioni di conflitto di interesse e di astenersi in questi casi dall'adottare l'atto.

Un siffatto dovere era già contenuto del codice etico in vigore dal 2000. Anche la motivazione in forma semplificata in caso di rigetto di istanze o domande palesemente irricevibili o infondate aggiunge poco anche perché le amministrazioni usano inserire negli atti motivazioni già assai stringate.

Molte altre misure sono previste dalla legge 190/2012. Ottima è sicuramente l'idea di istituire un elenco dei fornitori non a rischio di infiltrazioni mafiose che costituirà una semplificazione degli adempimenti richiesti nelle procedure di gara. Più dubbia è l'efficacia del sistema di delazione (whistleblowing), cioè di esenzione da responsabilità disciplinare del dipendente che denunci condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ambito lavorativo. Non è chiaro infatti quale incentivo avranno i dipendenti a denunciare i propri colleghi.

In definitiva, misure utili e velleitarie compongono la nuova legge 190/2012. Tutto da verificare è se le amministrazioni raccoglieranno di slancio la nuova sfida.