

# Corruzione nella PA: prevenzione e repressione. Il ruolo della CiVit

Dott.ssa Giada Antonia Lo Prete

[www.filodiritto.it](http://www.filodiritto.it)

Con la Convenzione di Merida contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata con L. 3 agosto 2009 n. 116, e la Convenzione penale sulla corruzione del 27 gennaio 1999, ratificata con L. 28 giugno 2012 n. 110, sono state gettate le fondamenta per una normazione finalizzata alla costituzione di appositi organismi di controllo e alla predisposizione di processi idonei a scongiurare episodi di corruzione.

In particolare, gli obiettivi precipui della prima Convenzione, in linee generali, possono riassumersi nell'intento di:

- promuovere e rafforzare le misure intese a prevenire e a lottare contro la corruzione in modo più efficiente ed efficace;
- promuovere, agevolare e sostenere la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica;
- promuovere l'integrità, la responsabilità e la sana gestione degli affari pubblici e della proprietà pubblica.

Inoltre, l'attuazione di politiche e pratiche di prevenzione, l'istituzione di enti per il raggiungimento di tale obiettivo, l'attuazione di codici di condotta per i funzionari pubblici e criteri obiettivi per l'assunzione e la promozione di dipendenti pubblici sono tutti indicati, ai sensi della Convenzione, quali strumenti tesi a prevenire i fenomeni corruttivi.

Nondimeno, nel Preambolo della seconda Convenzione qui citata, gli Stati firmatari si sono detti *“convinti della necessità di perseguire a titolo prioritario una politica penale comune volta a proteggere la società contro la corruzione, mediante anche l'adozione di un'adeguata legislazione e di adeguate misure preventive; sottolineando che la corruzione rappresenta una minaccia per la preminenza del diritto, la democrazia ed i diritti dell'uomo, che mina i principi di corretta amministrazione, di equità e di giustizia sociale, distorce la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico, e mette a repentaglio la stabilità delle istituzioni democratiche e le fondamenta morali della società”*[1]

Quindi, successivamente, i principi informatori dei due provvedimenti di matrice europea sono stati trasfusi nella cd. “Legge anticorruzione” (L. 6 novembre 2012 n. 190, recante *“disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*).[2]

Tale Legge, che ha affrontato, forse per la prima volta, il fenomeno della corruzione sia sul piano della prevenzione amministrativa che su quello della repressione penale, era attesa e ritenuta indispensabile sia in funzione di aggiornare le norme ai mutamenti strutturali che, nel corso degli anni, hanno interessato le concrete forme di manifestazione dell'illegalità amministrativa, sia per adempiere agli obblighi internazionali.[3]

Caratterizzata dall'intento di inasprire le pene rispetto al sistema previgente, e dall'aver "spacchettato" il reato di concussione[4] — in quanto ora la fattispecie di cui all'articolo 317 c.p. contempla la sola ipotesi di concussione per costrizione e non più per induzione indebita — la Riforma ha introdotto altresì la nuova fattispecie delittuosa del traffico di influenze illecite, prevedendo una pena da uno a tre anni di reclusione sia per chi si fa dare o promettere denaro o altra utilità, sia per chi versa o promette con riferimento ad un atto contrario ai doveri dell'ufficio, o all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio. In questo modo si realizza una tutela anticipata del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.[5]

Inoltre, l'articolo 2 della Legge *de qua* prevede una "clausola di invarianza", in virtù della quale l'attuazione della nuova Legge non può implicare nuovi o maggiori oneri e costi a carico della finanza pubblica.

Ebbene, nell'ottica del controllo, della prevenzione e del contrasto dei fenomeni corruttivi e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, la legge in esame ha designato, quale Autorità nazionale anticorruzione, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, istituita dal Decreto Legislativo 150/2009.[6]

La "Commissione", invero, è un organo collegiale composto da cinque componenti scelti tra esperti di elevata professionalità, anche estranei all'amministrazione, con comprovate competenze in Italia e all'estero sia nel settore pubblico che in quello privato in tema di servizi pubblici, *management*, misurazione della *performance*, nonché di gestione e valutazione del personale.

I componenti sono nominati, tenuto conto del principio delle pari opportunità di genere, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro per l'attuazione del programma di Governo, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari competenti espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti.

I componenti della Commissione non possono essere scelti tra persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o cariche in partiti politici o in organizzazioni sindacali o che abbiano rivestito tali incarichi e cariche nei tre anni precedenti la nomina e, in ogni caso, non devono avere interessi di qualsiasi natura in conflitto con le funzioni della Commissione. I componenti sono nominati per un periodo di sei anni e possono essere confermati una sola volta. In occasione della prima seduta, convocata dal componente più anziano di età, i componenti eleggono nel loro ambito il Presidente della Commissione. All'atto dell'accettazione della nomina, se dipendenti da pubblica amministrazione o magistrati in attività di servizio, sono collocati fuori ruolo e il posto corrispondente nella dotazione organica dell'amministrazione di appartenenza è reso indisponibile per tutta la durata del mandato; se professori universitari, sono collocati in aspettativa senza assegni.

La struttura operativa della Commissione è diretta da un Segretario generale nominato con deliberazione della Commissione medesima tra soggetti aventi specifica professionalità ed esperienza gestionale-organizzativa nel campo del lavoro pubblico. La Commissione definisce con propri regolamenti le norme concernenti il proprio funzionamento e determina, altresì, i contingenti di personale di cui avvalersi entro il limite massimo di 30 unità. Alla copertura dei posti si provvede esclusivamente mediante personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo, cui si applica l'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127, o mediante personale con contratto a tempo determinato. Nei limiti delle disponibilità di bilancio la Commissione può avvalersi di non più di 10 esperti di elevata professionalità ed esperienza sui temi della misurazione e della valutazione della performance e della prevenzione e della lotta alla corruzione, con contratti di diritto privato di collaborazione autonoma. La Commissione, previo accordo con il Presidente

dell'ARAN, può altresì avvalersi del personale e delle strutture dell'ARAN. Può inoltre richiedere indagini, accertamenti e relazioni all'Ispettorato per la funzione pubblica.[7]

Ebbene, il Decreto legislativo 150/2009 (la cd. "Riforma Brunetta"), la quale ha istituito la CiVit, ha previsto quali compiti precipui dell'organismo medesimo:

- a) il promuovere di sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche;
- b) l'assicurare la trasparenza dei risultati conseguiti;
- c) il confrontare le *performance* rispetto a *standard* ed esperienze, nazionali e internazionali;
- d) il favorire, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
- e) il favorire la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

Inoltre, nel rispetto dell'esercizio e delle responsabilità autonome di valutazione proprie di ogni amministrazione, la Commissione:

- a) fornisce supporto tecnico e metodologico all'attuazione delle varie fasi del ciclo di gestione della *performance*;
- b) definisce la struttura e le modalità di redazione del Piano e della Relazione di cui all'articolo 10 della Legge *de qua*;
- c) verifica la corretta predisposizione del Piano e della Relazione sulla *Performance* delle amministrazioni centrali e, a campione, analizza quelli degli Enti territoriali, formulando osservazioni e specifici rilievi;
- d) definisce i parametri e i modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* in termini di efficienza e produttività;
- e) adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità;
- f) adotta le linee guida per la definizione degli Strumenti per la qualità dei servizi pubblici;
- g) definisce i requisiti per la nomina dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione;
- h) promuove analisi comparate della *performance* delle amministrazioni pubbliche sulla base di indicatori di andamento gestionale e la loro diffusione attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;
- i) redige la graduatoria di *performance* delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali di cui all'articolo 40, comma 3-*quater*, del decreto legislativo n. 165 del 2001; a tale fine svolge adeguata attività istruttoria e può richiedere alle amministrazioni dati, informazioni e chiarimenti;
- l) promuove iniziative di confronto con i cittadini, le imprese e le relative associazioni rappresentative; le organizzazioni sindacali e le associazioni professionali; le associazioni

rappresentative delle amministrazioni pubbliche; gli organismi di valutazione e quelli di controllo interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche;

m) definisce un programma di sostegno a progetti innovativi e sperimentali, concernenti il miglioramento della *performance* attraverso le funzioni di misurazione, valutazione e controllo;

n) predisporre una relazione annuale sulla *performance* delle amministrazioni centrali e ne garantisce la diffusione attraverso la pubblicazione sul proprio sito istituzionale ed altre modalità ed iniziative ritenute utili;

o) sviluppa ed intrattiene rapporti di collaborazione con analoghe strutture a livello europeo ed internazionale;

p) realizza e gestisce, in collaborazione con il CNIPA il portale della trasparenza che contiene i piani e le relazioni di *performance* delle amministrazioni pubbliche.

In questo già ricco quadro di funzioni, si inseriscono le nuove competenze previste per la CiVit dalla Legge 190/2012, consistenti essenzialmente nel:

- collaborare con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- approvare il “Piano nazionale anticorruzione” predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica;
- analizzare le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- esprimere 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 pubblico;
- esprimere pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, 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;
- esercitare 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 (esercitando i propri poteri ispettivi attraverso la richiesta di notizie, informazioni, atti o documenti alle pubbliche amministrazioni, od anche ordinando l’adozione di atti e provvedimenti ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza);
- riferire 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.[8]

Ancora, ai sensi della legge in parola, la Commissione riceve dalle PP.AA., in via telematica, le informazioni pubblicate dalle stesse ai sensi dei commi 15-16 della L. 190/2012[9] e riceve dal Dipartimento della Funzione Pubblica tutti i dati utili — tra i quali i titoli e i *curricula* — a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone anche esterne alle pubbliche amministrazioni, individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione e tali dati confluiscono nella Relazione annuale al Parlamento sull'utilizzo del lavoro flessibile redatta ai sensi dell'articolo 36, comma 3 del decreto legislativo n. 165/2001[10].

Nondimeno, ai fini di assicurare la più totale trasparenza nell'operato, la Commissione e le amministrazioni interessate danno notizia, attraverso i siti web istituzionali, circa i provvedimenti adottati.

Non trascurabile, ai sensi del provvedimento legislativo citato, altresì il ruolo del Dipartimento della funzione pubblica — indirizzato anche dal Comitato interministeriale — che si estrinseca, ad esempio, nei compiti di coordinazione dell'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale, di promozione e definizione di norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali, etc.

Tra gli attori non protagonisti, ma parimenti portatori di compiti rilevanti nel processo di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ritroviamo la figura del Prefetto, il quale, *“su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione”*[11], e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (già SNA), la quale è chiamata a *“predisporre percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità”*[12].

Circa, poi, i piani di prevenzione, la legge — in accoglimento delle sollecitazioni provenienti dal contesto internazionale (OCSE, Banca mondiale) — prevede che, sulla base del Piano nazionale anticorruzione approvato dall'Autorità nazionale, ciascuna amministrazione pubblica dovrà adottare forme organizzative ispirate a modelli di “risk management” e, sulla base delle linee guida contenute nel Piano nazionale anticorruzione [13] approvato dalla CiVit ciascuna amministrazione dovrà adottare il proprio piano di organizzazione in funzione di prevenzione.[14]

Nondimeno, la CiVit ha demandato alle amministrazioni il compito di designare il responsabile della trasparenza, ossia il dirigente che sia il referente non solo del procedimento di formazione, adozione ed attuazione del programma, ma dell'intero processo di realizzazione di tutte le attività svolte, nel loro complesso, a garantire un adeguato livello di trasparenza, nonché la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità[15].

Invero, lo sviluppo e l'applicazione delle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi rappresentano il risultato di un'azione sinergica e combinata dei singoli responsabili degli uffici e del responsabile della prevenzione, secondo un processo *bottom up* in sede di formulazione delle proposte e *top – down* per la successiva fase di verifica ed applicazione[16].

[1] L. 28 giugno 2012, n. 110 (G.U. n. 173 del 26/7/2012).

[2] G.U. 13/11/2012 n. 263.

[3] Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, (Rel. n. 19/ 2013 del 3.05.2013), "Reati contro la pubblica amministrazione – delitti dei pubblici ufficiali – in genere".

[4] PALAZZO F., *Concussione, corruzione e dintorni: una strana vicenda*, in *Diritto penale contemporaneo*, Riv. trim., n. 1/2012, p. 227 ss.

[5] Art. 1, comma 75, L. 190/2012.

[6] *"In attuazione dell'articolo 4, comma 2, lettera f), della legge 4 marzo 2009, n. 15, e' istituita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di seguito denominata «Commissione», che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta"* (Art. 13, comma 1, D.Lgs. 150/2009).

[7] Art. 13, commi 3-4, D.Lgs. 150/2009.

[8] Art. 1, commi 2 – 3, L. 190/2012.

[9] Art. 1, comma 27, L. 190/2012.

[10] Art. 1, commi 39-40 L. 190/2012.

[11] Art. 1, comma 6, L. 190/2012.

[12] Art. 1, comma 11, L. 190/2012.

[13] Nell'ottica di prevenzione della corruzione, risulta non affatto trascurabile la fase di formazione del P.N.A., quale strumento di definizione degli indirizzi e delle indicazioni da fornire alle amministrazioni per facilitare e rendere omogenea l'elaborazione dei Piani Triennali di Prevenzione, e *"ciò nella consapevolezza che l'attività di prevenzione della corruzione rappresenta un processo i cui risultati si giovano della maturazione dell'esperienza e si consolidano nel tempo. Pertanto, le considerazioni che seguono costituiscono le prime linee di indirizzo che il Comitato fornisce al Dipartimento della funzione pubblica, quale Amministrazione deputata alla predisposizione del P.N.A."* (Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano Nazionale Anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190).

[14] R. GAROFOLI, *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione, relazione svolta al Convegno "Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190"*, tenuto in Corte di Cassazione il 17 aprile 2013.

[15] Delibera CiVit n. 105 del 2010.

[16] Circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 1/2013.

---

**Publicato su filodiritto il 9/09/13 in**