

Disposizioni in materia di anticorruzione

Lo scorso 28 novembre è entrata in vigore la legge 6 novembre 2012 n. 190 contenente le disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

La legge, nel complesso, reca misure volte a prevenire e reprimere la corruzione e l'illegalità nella PA ed introduce nel Codice penale modifiche alla disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione.

Il presente documento intende fornire primissime indicazioni ai Comuni in ordine alle principali misure ed adempimenti da porre in essere al fine di dare una effettiva attuazione delle disposizioni di legge.

1) L'individuazione del Responsabile della prevenzione della corruzione

Le nuove norme in materia di anticorruzione stabiliscono che nelle pubbliche amministrazioni dovrà essere individuato, dall'organo di indirizzo politico amministrativo, il responsabile della prevenzione della corruzione.

Per espressa previsione di legge (art.1, c. 7), negli enti locali il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.

Quanto al soggetto competente alla nomina, tenuto conto dell'attuale assetto di competenze definito dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000), che configura il Sindaco quale organo di indirizzo politico amministrativo, responsabile dell'amministrazione del comune (art. 50 TUEL) e che individua le funzioni del Consiglio comunale in maniera tassativa e circoscritta all'adozione degli atti fondamentali espressamente individuati dall'art. 42 TUEL, si ritiene che il titolare del potere di nomina del responsabile della prevenzione della corruzione vada individuato nel Sindaco.

Pur non prevedendo la legge un termine tassativo per la nomina, in considerazione anche della predisposizione da parte del responsabile e della successiva adozione del Piano triennale della corruzione, è opportuno che le amministrazioni vi provvedano in tempi rapidi.

In tal senso, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha emanato la Circolare n. 1/2013 con l'obiettivo di fornire prime indicazioni operative sulle disposizioni contenute nella legge, con particolare riferimento proprio alla figura del responsabile della prevenzione della corruzione.

Quanto ai compiti del responsabile, ai sensi del comma 10 della legge 190/2012, questi provvede, oltre alla predisposizione del Piano, anche:

- a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;
- c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione.

Relativamente alla previsione di cui alla lett. b), ossia la verifica circa l'effettiva "rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione", si tratta di una misura la cui applicazione presenta profili di estrema problematicità in relazione alla imprescindibile specializzazione professionale e, dunque, infungibilità di alcune specifiche figure dirigenziali operanti nelle amministrazioni locali; tale misura, poi, si

presenta di difficile attuazione nelle amministrazioni di piccole e medie dimensioni nelle quali il numero dei dirigenti/responsabili di servizio è ridotto.

Sarà cura pertanto dell'ANCI, nell'ambito dei tavoli per la definizione delle intese di cui al comma 60 della L. 190/2012 (cfr. par. 2) farsi portavoce dell'esigenza di individuare regole applicative specifiche per le amministrazioni locali, in relazione alle caratteristiche organizzative e dimensionali delle stesse.

2) La definizione del Piano di prevenzione della corruzione

2.1 La tempistica e le procedure

Le nuove disposizioni (art. 1, c. 8) prevedono inoltre che su proposta del responsabile anticorruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, l'organo di indirizzo politico adotti il Piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica.

Quanto al soggetto competente all'adozione di tale atto, si ritiene che debba essere la Giunta che, secondo quanto previsto dall'art. 48 del TUEL, collabora con il Sindaco nel governo del comune e a cui spetta, secondo un criterio di competenza residuale, l'adozione di tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco.

In fase di prima applicazione, per effetto dell'art. 34 bis, c. 4 del DL 18.10.2012, n. 179 il termine del 31 gennaio è stato differito al 31 marzo 2013.

Quanto alla tempistica relativa all'adozione del Piano da parte degli enti locali, occorre rammentare che il c. 60 dell'art. 1 della legge in commento ha demandato a specifiche intese, da adottarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, in sede di Conferenza unificata, la definizione degli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, da parte degli enti locali, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della legge, con particolare riguardo: *“a) alla definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica.”*

Ad oggi, tali intese non sono state ancora definite. Sarà cura dell'ANCI sollecitare i competenti Ministeri onde procedere all'insediamento dei tavoli tecnici in Conferenza.

Nelle more dell'adozione delle Intese, si suggerisce comunque alle Amministrazioni, in via prudenziale, di avviare il lavoro per la definizione delle **Prime Misure in materia di prevenzione alla corruzione**; ciò al fine di dare una piena e

sollecita attuazione al complesso delle disposizioni recate dalla legge n. 190 ed in considerazione del rilevante apparato sanzionatorio che comunque ricade in capo al responsabile della prevenzione nel caso in cui si verifichi un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato (c.12, 13 e 14).

Si rammenta che ai sensi del comma 6, ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il Prefetto, 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.

Quanto all'iter procedurale, per espressa previsione di legge, il Piano triennale deve essere redatto secondo le indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione, che dovrà essere predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale, e sottoposto all'approvazione della CIVIT in qualità di Autorità nazionale anticorruzione.

Ad oggi il Piano Nazionale non è stato predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica mentre sono state adottate (e disponibili sul sito del Governo) le propedeutiche *Linee di indirizzo del Comitato interministeriale* (di cui al d.p.c.m. 16 gennaio 2013).

2.2 I contenuti

Nelle more dell' approvazione del Piano nazionale da parte della CIVIT e della definizione delle Intese di cui al comma 60 dell'art. 1, è opportuno, dunque, che le Amministrazioni definiscano prime misure in materia di prevenzione della corruzione, propedeutiche alla definizione del Piano; a tal fine, le amministrazioni devono innanzitutto far riferimento alle previsioni di legge che definiscono le esigenze cui deve rispondere il Piano.

Si rammenta che, ai sensi del comma 9, il Piano deve rispondere alle seguenti esigenze:

- a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16 (autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale

- e progressioni di carriera) nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti.
- b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;
 - c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
 - d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
 - e) monitorare i 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 verificando 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;
 - f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Il citato dato normativo è stato dettagliato e specificato nelle **Linee di indirizzo del Comitato interministeriale** che individuano *i contenuti minimi* dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (cfr. par. 5); si sottolinea a tal proposito che, come in esse specificato, le stesse non hanno un carattere stringente ed operativo per gli enti locali ma dovranno da questi essere *“recepte e adattate nei propri Piani”*.

Pertanto, ciascuna amministrazione nell'adottare le proprie misure in materia di anticorruzione, potrà far riferimento ai contenuti minimi definiti nelle Linee Guida, recependoli e adattandoli alle proprie caratteristiche organizzative e coerentemente con le proprie specificità.

In merito alla concreta attuazione delle misure anticorruzione, è opportuno ricordare che l'attuale assetto legislativo prevede un ruolo molto attivo dei dirigenti in materia di azioni volte alla prevenzione della corruzione.

Secondo le previsioni recate dal novellato art. 16, c. 1, lett. a-bis) del dlgs n. 165/2001, infatti, i dirigenti:

l-bis) concorrono alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti dell'ufficio cui sono preposti;

l-ter) forniscono le informazioni richieste dal soggetto competente per l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione e formulano specifiche proposte volte alla prevenzione del rischio medesimo;

l-quater) provvedono al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.