

**Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di
trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione**

PRIME RIFLESSIONI E PROPOSTE EMENDATIVE

SOMMARIO

PARTE I

**COMPITI, ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE E RIFLESSIONI DI
SISTEMA**

1. La Commissione: istituzione e mandato affidato. 2. I lavori della Commissione volti alla elaborazione delle proposte emendative al disegno di legge AC 4434, al vaglio delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati. 2.1. La diffusione del fenomeno. 2.2. Le spiegazioni del fenomeno. 2.3. Il contesto internazionale. 2.4. La politica di contrasto alla corruzione in Italia. 2.5. La prevenzione: alcuni settori sui quali intervenire. 2.5.1. I piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruzione. 2.5.2. L'integrità. 2.5.2.1. Incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità. 2.5.2.2. Codici di condotta. 2.5.2.3. Responsabilità disciplinare. 2.5.3. Trasparenza. 2.5.4. *Whistleblowing*: tutela e premialità. 2.5.5. Formazione e promozione della cultura della legalità.

PARTE II

LE PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 4434

3. Il disegno di legge e le proposte emendative della Commissione. 3.1. L'art. 1: il piano nazionale anticorruzione e il piano organizzativo in funzione di prevenzione della corruzione adottato dalle singole Amministrazioni. 3.2. L'art. 2: la trasparenza. 3.3. L'art. 3: gli incarichi esterni dei dipendenti, in servizio e a fine carriera e i doveri di comportamento. 3.4. Il nuovo articolo 3-bis: incompatibilità e responsabilità disciplinare. 3.5. Il *whistleblowing*. 3.6. La prevenzione della corruzione nelle Regioni, negli enti locali e negli enti pubblici e privati in loro controllo.

PARTE I

COMPITI, ATTIVITA' DELLA COMMISSIONE E RIFLESSIONI DI SISTEMA

1. La Commissione: istituzione e mandato affidato.

Con decreto del 23 dicembre 2011 il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione ha istituito la *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione* (d'ora in avanti "la Commissione").

La Commissione è così composta:

coordinatore

Roberto GAROFOLI (Magistrato del Consiglio di Stato)

componenti

Raffaele CANTONE (Magistrato della Corte di Cassazione)

Ermanno GRANELLI (Magistrato della Corte dei Conti)

Bernardo Giorgio MATTARELLA (Professore ordinario di diritto amministrativo)

Francesco MERLONI (Professore ordinario di diritto amministrativo)

Giorgio SPANGHER (Professore ordinario di procedura penale).

In particolare, la Commissione ha ricevuto dal Ministro un **doppio mandato**:

a. da un lato, quello di formulare, in un arco temporale contenuto, alcune proposte di emendamento al disegno di legge in materia di anticorruzione (A.C. 4434), volte in specie a rafforzare le misure di contrasto della corruzione ivi previste, in specie quelle relative alla prevenzione del fenomeno;

b. dall'altro, quello di predisporre, in un arco temporale più esteso, un Rapporto in materia di anticorruzione, diretto, principalmente, ad identificare politiche, modalità e misure, generali e settoriali, di prevenzione della corruzione nel settore pubblico.

2. I lavori della Commissione volti alla elaborazione delle proposte emendative al disegno di legge n. 4434, al vaglio delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati.

La Commissione, riunitasi per la prima volta in data 11 gennaio 2012, ha ritenuto la necessità di assolvere nel più breve lasso temporale possibile al compito sopra

indicato alla lett. a); ha quindi svolto una riflessione relativa al disegno di legge n. 4434, ora al vaglio delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati (recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*), con l'intento di rassegnare al Ministro le proposte emendative richieste.

Nella seduta del 18 gennaio 2012 la Commissione ha incontrato a Palazzo Vidoni una delegazione OCSE. Il confronto si è svolto sui principali temi riguardanti la prevenzione e la repressione della corruzione. La delegazione ha rappresentato le esperienze dei Paesi dell'area OCSE in materia di contrasto alla corruzione, fornendo un utile apporto ai lavori della Commissione.

La Commissione, all'esito della riflessione svolta, ritiene di suggerire alcune misure emendative volte a rafforzare e rendere più incisivi *gli strumenti di prevenzione amministrativa della corruzione previsti dal citato disegno di legge*.

All'illustrazione delle singole proposte la Commissione ritiene utile anteporre alcune sintetiche considerazioni relative al fenomeno della "corruzione amministrativa", al relativo contesto normativo, anche internazionale, alle principali politiche di prevenzione che è possibile elaborare ed attuare.

2.1. La diffusione del fenomeno.

È opportuno muovere citando alcuni dati, utili a dare atto delle dimensioni del fenomeno.

Come è stato sostenuto, con riferimento al contesto italiano, nel Rapporto GRECO (*Group of States against corruption*) del 2011, "*La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico, ecc. (...) La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso*".

È quanto emerge osservando i dati relativi al fenomeno della corruzione in Italia nell'ultimo decennio.

Nel citarli, è opportuno distinguere tra:

- dati tratti dalle rilevazioni giudiziarie;
- dati desunti all'esito dell'applicazione di talune metodologie volte a fotografare la percezione del fenomeno;
- dati volti a misurarne i costi economici.

Quanto ai primi, dalle **statistiche giudiziarie** – che naturalmente riguardano la sola parte emersa del fenomeno- è dato ricostruire una dinamica discendente non solo per quel che attiene ai numeri dei delitti di corruzione e concussione

consumati (dai 311 casi del 2009 ai 223 del 2010), ma anche a quelli riguardanti le persone denunciate (dalle 1821 del 2009 alle 1226 del 2010) e i soggetti condannati per i medesimi reati in via definitiva (dai 341 del 2007 ai 295 del 2008)¹.

Volendo utilizzare dati relativi ad un orizzonte temporale più esteso, è utile considerare che, sulla base delle fonti Istat, l'ammontare delle persone coinvolte e dei reati denunciati per corruzione e concussione, in crescita dal 1992, dopo aver raggiunto il picco dei 2.000 delitti e delle oltre 3.000 persone denunciate nel 1995, si è ridotto a circa un terzo per i reati e della metà per le persone nel 2006. Parimenti, con riferimento al numero di condanne per reati di corruzione, si passa da un massimo di oltre 1700 condanne per reati di corruzione nel 1996 alle appena 239 del 2006 (quasi un settimo di 10 anni prima).

Ben differenti sono i **dati desunti all'esito dell'applicazione di talune metodologie volte a fotografare la percezione del fenomeno**, convergenti nell'attestare una diffusione negli ultimi anni della corruzione avvertita.

Al riguardo, un sondaggio del 2009 di Eurobarometro mostra che la percentuale di cittadini italiani che hanno ricevuto la richiesta o l'offerta di una tangente negli ultimi 12 mesi di riferimento è pari al 17 per cento (quasi il doppio della media dei paesi UE, pari, invece, al 9 per cento)².

Ancora, una rilevazione del *Global corruption barometer* 2010 di *Transparency International*³ indica che, tra il 2009 e il 2010, il 13 per cento dei cittadini (a fronte della media del 5 per cento nei paesi dell'Unione europea) ha dichiarato di aver pagato – direttamente o tramite un familiare – tangenti nell'erogazione di diversi servizi pubblici (nello specifico, il 10 per cento nei contatti col sistema sanitario; il 3.8 per cento con la polizia; il 6.4 per cento per il rilascio di licenze e permessi; l'8.7 per cento per *utilities*; il 6.9 per cento con il fisco; il 13.9 in procedure doganali; il 28.8 col sistema giudiziario). Quanto alle motivazioni che hanno indotto alla dazione, il 2.8 per cento ha pagato la tangente per evitare problemi con le autorità; l'1.5 per cento per accelerare le procedure; l'1.3 per cento per ottenere un servizio cui aveva diritto⁴.

Il **raffronto tra le prime due tipologie di dati** indicati ha indotto a ritenere la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione “praticata” e

¹ Dati tratti dal sistema di indagine della polizia criminale – Servizio di analisi criminale Ministero dell'interno, riportati nella *Relazione annuale al Parlamento del S.a.c.*, maggio 2011, consultabile all'indirizzo <http://www.anticorruzione.it/Portals/0/altocommissario/Documents/Altro/Anticorruzione.pdf>.

² Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption*, 325, wave 72.2., Brussels, November, 2009.

³ *Transparency International* è una Ong internazionale per la lotta alla corruzione il cui annuale *Corruption perception index*, fondato sulle opinioni di osservatori privilegiati secondo analisi di 13 organizzazioni indipendenti, è molto utilizzato nella ricerca scientifica.

⁴ *Transparency International, Global Corruption Barometer, 2010, Transparency International dataset 2003-2010*, in <http://www.transparency.org/policy-research/surveys/index.html>.

corruzione “denunciata e sanzionata”: se la prima è ampiamente lievitata, la seconda, invece, si è in modo robusto ridimensionata.

Infine, quanto ai **costi economici** del fenomeno, la Corte dei Conti ha stimato in diversi miliardi di euro il costo per il 2009 connesso al fenomeno della corruzione⁵. Costi ai quali si aggiungono quelli – di ancor meno agevole quantificazione – sempre economici ma “indiretti”: si pensi ai costi connessi ai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi –ovvero -per citare, taluni settori maggiormente esposti al rischio corruzione- alla inadeguatezza se non inutilità delle opere pubbliche, dei servizi pubblici e delle forniture pubbliche realizzati, al mancato o insufficiente controllo pubblico sull’attività di trasformazione del territorio, alla non oculata allocazione delle già scarse risorse pubbliche.

In una prospettiva ancor più ampia, la corruzione, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, determina tra i suoi effetti una perdita di competitività per i Paesi, incluso certo il nostro: se non combattuta adeguatamente produce costi enormi, destabilizzando le regole dello Stato di diritto e del libero mercato.

Che è quanto spiega perché la lotta alla corruzione, tanto più per effetto della profonda crisi che coinvolge le più avanzate economie mondiali, è da tempo diventata una priorità nelle agende politiche internazionali.

Non pare superfluo considerare, peraltro, che il diffondersi dei fenomeni corruttivi reca con sé danni ulteriori, di tipo sistemico, non misurabili in termini economici, ma riguardanti i valori fondamentali per la tenuta dell’assetto democratico: l’eguaglianza, la trasparenza dei meccanismi decisionali, la fiducia nelle Istituzioni.

2.2. Le spiegazioni del fenomeno.

Di tale diffusione del fenomeno è peraltro necessario provare a comprendere le ragioni: impegno la cui importanza appare quanto mai cruciale in sede di elaborazione di una adeguata politica di contrasto.

Ebbene, differenti –nelle analisi e negli studi condotti sul tema della corruzione- sono gli approcci seguiti nel ricostruire le cause del fenomeno e della sua diffusione.

Con mero intento descrittivo e volendo schematizzare, sono emerse due principali opzioni:

- *economica* la prima;

⁵ Corte dei conti, 2009, *Candidato sul rendiconto generale dello Stato 2008. Memoria del Procuratore generale*, udienza del 25 giugno 2009, Roma, 237.

- *socio-culturale* la seconda.

Per l'opzione di *matrice economica*, le scelte di pagare o accettare tangenti sono il risultato di un calcolo razionale, compiuto tenendo conto dei costi (tra cui la probabilità di essere scoperti e la severità della sanzioni previste) e dei vantaggi attesi, confrontati con il costo delle alternative disponibili⁶.

Nel tentativo di indicare le principali variabili che orientano il calcolo economico della corruzione, è stata, al riguardo, elaborata la formula $C=M+D-I-A$: il livello di corruzione (C) si associa alla presenza di posizioni monopolistiche di rendita (M) e all'esercizio di poteri discrezionali (D), ed è inversamente collegato al grado di trasparenza (I) e di *accountability* (A) (o responsabilizzazione) degli agenti, a sua volta dipendente dalla circolazione di informazioni e dall'efficacia dei controlli istituzionali e sociali sul loro operato⁷.

Per l'approccio *socio-culturale*, il diffondersi dei fenomeni corruttivi è meno probabile in quei contesti nei quali più elevati sono gli standard morali, il senso civico, lo "spirito di corpo" e il senso dello Stato dei funzionari. Secondo questa diversa –ma non alternativa– impostazione, la corruzione è tanto meno diffusa quanto maggiore è la forza delle convinzioni personali e delle cerchie sociali di riconoscimento favorevoli al sistema di valori che sostiene il rispetto della legge⁸.

Si tratta di spiegazioni, come accennato, che lungi dal dover essere considerate alternative, impongono, piuttosto, in sede di elaborazione di una accorta politica di contrasto, di por mano a misure volte a rendere efficace non solo la *repressione* del fenomeno –così sbilanciando il calcolo razionale cui hanno riguardo i fautori dell'approccio di matrice economica– ma anche, e prima ancora, la *prevenzione* dello stesso, intervenendo sull'integrità dei funzionari pubblici, e quindi, tra l'altro, sulla disciplina dei codici di condotta, delle incompatibilità, della responsabilità disciplinare, oltre che sui controlli interni e sui livelli di trasparenza.

2.3. Il contesto internazionale.

Prima ancora di indicare talune misure che è allora opportuno introdurre nell'ordinamento nazionale, giova dare atto del rilievo sovranazionale che il tema della prevenzione (oltre che della repressione) della corruzione ha ormai da tempo assunto.

⁶ G.S. Becker, *Crime and Punishment. An Economic Approach*, in "Journal of Political Economy", 76, 1968, 169-217.

⁷ R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

⁸ A. Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto* di D. della Porta, Bologna, Il Mulino, 1992, 13-74; D. della Porta e A. Vannucci, *The Moral (and Immoral) Costs of Corruption*, in *Dimensionen politischer Korruption*, a cura di U. von Alemann, Wiesbaden, VS Verlag fuer Sozialwissenschaften, 2005, 109-134.

Come già osservato, la lotta alla corruzione, tanto più per effetto della profonda crisi che coinvolge le più avanzate economie mondiali, è da tempo diventata una priorità nelle agende politiche internazionali.

Già dalla seconda metà degli anni Novanta, sono state firmate alcune convenzioni, come quella sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali del 1997 promossa dall'OCSI e le convenzioni penale e civile sulla corruzione (1999) nell'ambito del Consiglio d'Europa, recanti indicazioni agli Stati sulla regolazione del fenomeno corruttivo.

Sempre in seno al Consiglio d'Europa, è stato istituito il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), che, con riferimento all'ordinamento italiano, ha adottato ventidue raccomandazioni, a cui sono seguiti un riscontro del Governo e un Rapporto finale dell'organismo internazionale (2011).

Raccomandazioni e Rapporto evidenziano l'esigenza di attuare misure efficaci di prevenzione della corruzione, tra cui:

- l'adozione di programmi o piani anticorruzione;
- l'elaborazione e la prescrizione di standard etici coerenti e applicabili a tutti i funzionari pubblici;
- l'elaborazione e la prescrizione di standard chiari e vincolanti in materia di conflitto di interessi applicabili a tutti i soggetti che esercitano funzioni in seno alla pubblica amministrazione (con l'introduzione o il rafforzamento di un sistema di pubblicità dei patrimoni dei titolari delle funzioni pubbliche più esposte ai rischi di conflitti di interesse, la previsione di restrizioni appropriate concernenti i conflitti di interesse che possono prodursi in caso di passaggio di soggetti titolari di funzioni pubbliche da o verso il settore privato –*pantouflage*-);
- l'introduzione di un sistema di protezione per i soggetti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (*whistleblowers*).

Il Consiglio d'Europa ha, altresì, formulato un *Model Code of Conduct for Public Officials* e *Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption* (Resolution 97).

Nel più ristretto ambito dell'Unione europea, è stata siglata una Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali delle Comunità europee e degli Stati membri dell'Unione europea (1997). In questa sede, sono indicati, principalmente, obiettivi di repressione del fenomeno corruttivo, profili di giurisdizione, strumenti processualistici.

La prevenzione è invece considerata in un'importante comunicazione della Commissione europea (COM/2003/0317), ove sono riportati dieci principi per migliorare la lotta alla corruzione, tra cui:

- la previsione di una posizione specifica di dirigenti e responsabili dei processi decisionali;

- l'istituzione di appositi organismi di lotta contro la corruzione competenti e visibili;
- la piena accessibilità e meritocrazia nella gestione degli incarichi pubblici;
- l'adozione di strumenti di gestione della qualità e di norme di controllo e di vigilanza;
- la promozione di strumenti di trasparenza;
- l'adozione di codici di condotta;
- lo sviluppo di sistemi di protezione per chi denuncia l'illecito;
- l'introduzione di norme chiare e trasparenti in materia di finanziamento ai partiti e controllo finanziario esterno.

Ancora, il problema della prevenzione della corruzione ha ricevuto una particolare attenzione anche a livello globale.

L'Onu ha adottato un *International Code of Conduct for Public Officials* e, nel 2003, ha promosso la conclusione della Convenzione sulla corruzione, che indica, fra le varie misure, l'istituzione di organismi nazionali dotati di autonomia ai fini dell'esercizio di funzioni in materia di anticorruzione.

In risposta a tale monito, ancorché precedentemente all'emanazione della legge di ratifica (legge 3 agosto 2009, n. 116), è stato istituito nell'ordinamento italiano l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica Amministrazione, la cui successiva soppressione nel 2008 ha determinato il passaggio delle relative funzioni a un servizio giuridico interno al Dipartimento della funzione pubblica (SAcI) e l'istituzione di un organismo autonomo e con funzioni più ampie, ossia la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT).

Proprio la costituzione di quest'ultimo organismo ha consentito di ricondurre a un unico soggetto istituzionale la regolazione di tre ambiti (*performance*, trasparenza, integrità), la cui gestione può avvenire efficacemente solo a condizione del riconoscimento della stretta interconnessione tra il funzionamento dei sistemi di misurazione, valutazione e controllo delle amministrazioni, l'adozione di misure di trasparenza, la promozione di modelli di integrità. Come anelli di una sola catena, questi ambiti devono presentare legami molto forti nella misura in cui solo il loro parallelo e coerente funzionamento può consentire il raggiungimento di obiettivi di "buona amministrazione". Su questa linea si pongono, peraltro, i risultati degli studi condotti dal Comitato Onu di esperti sulla pubblica amministrazione (2010), nonché i numerosi studi (*Government at Glance*) e raccomandazioni prodotti in seno all'OCSI (si ricordano, con riferimento particolare a trasparenza e integrità, le raccomandazioni "*on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*" del 2010 e "*on Enhancing Integrity in Public Procurement*" del 2008).

2.4. La politica di contrasto alla corruzione in Italia.

Come osservato nella relazione del GRECO, *“l’Italia non ha un programma anti-corruzione coordinato. Nessuna metodologia è al momento in vigore per stimare l’efficienza delle misure anticorruzione specificamente indirizzate alla pubblica amministrazione”*⁹.

Tale lacuna di disciplina nel settore pubblico emerge in modo ancora più evidente se si considera che le indicazioni provenienti dagli organismi e dalle organizzazioni internazionali succitate (il GRECO, le Nazioni Unite, l’OCSE) evidenziano l’esigenza che siano adottati misure e programmi, innanzi tutto, orientati a implementare una funzione di prevenzione.

Ciò nonostante l’attenzione del legislatore nazionale si è concentrata quasi esclusivamente sul versante della repressione del fenomeno, attraverso l’adozione di strumenti di natura prevalentemente penalistica.

Si tratta di un’impostazione sulla quale si impone una matura riflessione.

Il diritto penale è adatto agli interventi puntuali, relativi a singoli fatti, non a combattere macro-fenomeni di criminalità diffusa; il processo penale è costruito per accertare singole responsabilità.

Come anticipato, la politica di contrasto della corruzione, *se certo non può non fare a meno di un adeguato, efficace e comunque dissuasivo sistema di repressione dei singoli e personali episodi di malaffare*, va anche adeguatamente mirata sulla prevenzione del fenomeno, dovendo essere diretta ad incidere, in modo razionale, organico e determinato, sulle ragioni ed occasioni delle prassi corruttive; va quindi superata la logica secondo cui la risposta istituzionale contro la corruzione dilagante può essere delegata all’azione, certo fondamentale ma da sé sola non sufficiente, dell’autorità giudiziaria.

Allo stato attuale, nell’ordinamento italiano non esiste, tuttavia, un’adeguata ed organica disciplina in materia di prevenzione della corruzione nel settore pubblico.

Quali i settori, sul versante della prevenzione, sui quali è allora necessario intervenire?

2.5. La prevenzione: alcuni settori sui quali intervenire.

Volendo schematizzare, è necessario, peraltro in doverosa attuazione delle citate raccomandazioni ed indicazioni sovranazionali:

- prevedere ed imporre l’adozione da parte delle singole amministrazioni di adeguati **piani interni con finalità di prevenzione**, recanti l’individuazione dei settori nei quali più si annida il rischio corruttivo, oltre che, conseguentemente, le adeguate soluzioni organizzative volte ad abbattere o ridurre quel rischio: **piani**

⁹ GRECO – Group of States against corruption, *Evaluation Report on Italy*, cit., 28.

elaborati anche tenendo conto degli indirizzi elaborati da un'Autorità indipendente, responsabile di una politica nazionale di prevenzione della corruzione;

- introdurre un'adeguata tutela di chi denuncia i fenomeni corruttivi (*whistleblower*), oltre che un sistema di premialità già adottato in altri ordinamenti;
- irrobustire le discipline riguardanti l'integrità (codici di condotta, incompatibilità, incandidabilità e ineleggibilità, limiti ai conflitti di interesse, limiti alla possibilità di ricevere incarichi, responsabilità disciplinare) e i livelli di trasparenza;
- promuovere – tanto in sede di selezione del personale quanto nella fase dell'aggiornamento e della specializzazione – soprattutto tra chi opera nei settori più esposti al rischio corruzione, la cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica.

2.5.1. I piani di organizzazione in funzione di prevenzione del rischio corruzione.

La prevenzione richiede, in primo luogo, lo sviluppo di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione, nonché la costituzione di un adeguato assetto gestionale, ispirato a modelli di *risk management*, pressoché assenti nella pubblica amministrazione italiana.

Nonostante la corruzione sia stata definita in passato un fenomeno “immisurabile e imponderabile”, esistono ormai numerosi metodi e strumenti di rilevazione e misurazione dell'illecito, che si pongono alla base del funzionamento dei modelli gestionali. Mappature e programmi strategici, mezzi di promozione della cultura del rischio all'interno dell'organizzazione, sistemi di identificazione degli eventi rilevanti (c.d. indicatori di rischio), strumenti di analisi, valutazione e trattamento del rischio, previsione di strutture di *auditing*, ruolo del *risk manager* e responsabilità, assetto di risposte al rischio, modelli di verifica e controllo di tutte le attività, piani di comunicazione e circolazione interna ed esterna delle informazioni, sono solo alcuni degli elementi costitutivi di un efficace modello di prevenzione della corruzione. A queste misure si deve, altresì, affiancare la costituzione di “istituzioni anticorruzione”, come suggerito da alcuni studi dell'OCSE (*Specialised Anti-corruption Institutions. Review of models*, 2006).

Tali strumenti, che ricordano in parte la previsione dei modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, rappresentano le basi per il funzionamento di un'effettiva politica di prevenzione nel settore pubblico. Solo poche amministrazioni hanno adottato sistemi – in genere in via sperimentale - di *risk management*, ma non esiste

ancora un modello di prevenzione della corruzione completo, obbligatorio e diffuso in tutte le amministrazioni.

2.5.2. L'integrità.

La più recente disciplina ha per vero già introdotto significative disposizioni e misure in materia di **integrità**, nozione normativa emersa nell'ordinamento italiano soltanto negli ultimi tempi. Lo sviluppo di una "cultura dell'integrità" si traduce, secondo la terminologia dell'OCSI, nella "*application of values, principles and norms in the daily operations of public sector organizations*", che vanno anche oltre l'attuazione delle misure anticorruzione. L'integrità costituisce, infatti, un principio che sottende tanto le politiche di prevenzione della corruzione quanto le misure di etica pubblica, quali, ad esempio, i codici di condotta, le discipline della incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità, i limiti ai conflitti di interesse. In questo senso, il perseguimento degli obiettivi di integrità richiede di mettere a sistema norme e misure già presenti nell'ordinamento e di colmare alcune rilevanti lacune soprattutto sul piano della prevenzione.

2.5.2.1. Incompatibilità, incandidabilità ed ineleggibilità.

È necessaria un'organica revisione del sistema delle incompatibilità dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni, volta ad assicurare una maggiore ed effettiva indipendenza personale della dirigenza e una maggiore fiducia dei cittadini sulla relativa imparzialità nell'esercizio delle funzioni affidate.

È quindi quanto mai urgente regolamentare i rapporti tra i titolari degli incarichi amministrativi (in specie dirigenziali) e gli interessi esterni destinati ad influire negativamente sulla indipendenza del funzionario.

In specie, è necessario -nel regolamentare il delicato aspetto delle incompatibilità all'assunzione di incarichi dirigenziali- tener conto delle situazioni di conflitto che possono prodursi tra la titolarità di compiti dirigenziali e l'assunzione di interessi (cariche societarie e incarichi temporanei) presso imprese private, in particolare presso imprese che abbiano con l'amministrazione interessata rapporti molto stretti, quali la sottoposizione a regolazioni e controlli o la concessione di contribuzioni economiche.

Particolare attenzione va posta poi sulla compatibilità tra cariche, elettive o meno, negli organi di governo e di indirizzo delle amministrazioni e il conferimento di incarichi dirigenziali.

Va ancora ripensato il sistema delle regole relative all'accesso alla carica dei titolari di organi politici, con la parziale riscrittura della disciplina delle incandidabilità e delle ineleggibilità, certo introducendo un rigido divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a seguito di sentenze di condanna per talune fattispecie di reato.

2.5.2.2. Codici di condotta.

È ancora necessario ripensare la disciplina oggi dettata dall'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001, con l'intento di rafforzare il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, chiarendone la natura di fonte che individua doveri di comportamento giuridicamente rilevanti, quindi sanzionabili in termini di responsabilità disciplinare.

L'obiettivo da perseguire nel por mano alla riforma della disciplina dei codici di condotta è quello di rivedere il quadro dei doveri dei dipendenti, in specie dei dirigenti, affiancando ai doveri relativi allo svolgimento della prestazione lavorativa, principale oggetto della disciplina vigente, anche i doveri che assicurano l'indipendenza personale del dipendente e l'esercizio imparziale delle funzioni affidate.

2.5.2.3. Responsabilità disciplinare.

Completando il processo di rafforzamento della responsabilità disciplinare avviato dalle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009, intervenuta a dettare norme imperative, limitatrici della contrattazione collettiva per i procedimenti disciplinari, è opportuno regolamentare più attentamente con fonte di rango legislativo il sistema della responsabilità disciplinare, unificando in modo organico le responsabilità legate allo svolgimento della prestazione lavorativa e le responsabilità legate all'esercizio della funzione.

In particolare, è necessario rafforzare lo strumento disciplinare nella prospettiva del contrasto dei fenomeni di corruzione e dei conflitti di interesse, anche attraverso l'integrazione delle ipotesi di licenziamento disciplinare di cui all'art. 55 *quater*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, in particolare relativamente ai responsabili di reati contro la pubblica amministrazione ed ai soggetti coinvolti in associazioni di stampo mafioso, responsabili di violazioni della legge n. 15 del 1982.

Appare altrettanto opportuno meglio definire i caratteri di indipendenza degli organismi chiamati ad irrogare le sanzioni disciplinari.

Infine, utile sarebbe prevedere adeguati meccanismi di trasparenza, anche attraverso la pubblicazione nei siti internet delle amministrazioni interessate, di indici relativi alla funzionalità delle procedure disciplinari, nonché di informazioni analitiche relative alle violazioni riscontrate, ai singoli procedimenti attivati, allo stato di questi procedimenti e al loro esito, previa anonimizzazione dei documenti e delle informazioni nel rispetto del d.lgs. n. 196 del 2003.

2.5.3. Trasparenza

Un ruolo importante, in funzione di prevenzione della corruzione, giocano le disposizioni e gli strumenti in materia di **trasparenza**.

La trasparenza è un principio che, nonostante fosse originariamente ancorato ai caratteri e limiti dell'istituto dell'accesso ai documenti amministrativi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, assume oggi una diversa e più ampia configurazione, tanto da essere definita nei termini di "accessibilità totale" (art. 11, decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150). La trasparenza si traduce nella possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, fatti salvi i limiti in materia di tutela della *privacy* e quelli oggettivi di cui all'art. 24 della citata legge sul procedimento amministrativo. In questo senso, la trasparenza costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione nella misura in cui, portando ad evidenza dati relativi a tutti gli ambiti di intervento delle amministrazioni, consente una forma di rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholder*, agevola, quindi, sistemi di *accountability* e limita il rischio di annidamento di situazioni illecite in settori delicati dell'agire amministrativo (si pensi alla materia degli appalti).

È allora necessario innalzare il livello della trasparenza dovuta dalle amministrazioni ed esigibile dagli amministrati, per esempio con la previsione dell'obbligo di rendere pubblici:

- i dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale: dati riguardanti, quantomeno, la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento della assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei congiunti fino al secondo grado parentela, nonché tutti compensi cui dà diritto l'assunzione della carica in questione;
- i dati reddituali e patrimoniali di almeno alcune categorie di dipendenti pubblici, a partire da quelli con funzioni dirigenziali.

2.5.4. Whistleblowing: tutela e premialità.

La corruzione è un reato a difficile emersione poiché si basa su un accordo criminoso tra corruttore e corrotto, entrambi interessati a mantenere segrete le proprie condotte. È per tentare di rompere la cortina di silenzio, che, come già accennato, le organizzazioni internazionali che maggiormente si sono interessate al tema della prevenzione di tale reato (POCSF; il Gruppo di Stati contro la corruzione "GRECO" del Consiglio d'Europa) hanno raccomandato all'Italia di prevedere forme di tutela e di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite (*whistleblowing*).

È per questa ragione che la Commissione ritiene necessario, in analogia con regimi in vigore in altri paesi (ad esempio negli Stati Uniti d'America), prevedere, accanto

alla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, un sistema premiale che incentivi la segnalazione.

Il sistema proposto si basa sulla corresponsione di una somma di denaro parametrata in termini percentuali a quella oggetto di recupero a seguito della sentenza di condanna della Corte dei conti per danno all'erario o danno all'immagine.

2.5.5. Formazione e promozione della cultura della legalità.

Come accennato, un ruolo di primo piano in seno ad una lungimirante politica di contrasto della corruzione, va assegnato alla **promozione della cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica.**

Occorre diffondere una cultura della legalità e dell'etica che renda sempre più elevati i "costi morali" della corruzione, anche assicurando che quest'ultima sia percepita quale fenomeno riprovevole ed i corrotti quali soggetti che, avendo tradito la fiducia riposta negli agenti pubblici, meritano un severo discredito sociale.

L'attività di promozione deve essere condotta, quindi, tanto con riferimento al personale pubblico (**soprattutto tra chi opera nei settori più esposti al rischio corruzione**), nella fase della selezione ma anche dell'aggiornamento e della specializzazione, quanto nella società, soprattutto favorendo percorsi formativi mirati nelle **scuole e nelle università.**

Utile sarebbe, al riguardo, che le "numerose" istituzioni pubbliche di formazione dei dipendenti pubblici, adeguatamente coordinandosi tra loro, elaborino un programma di formazione sui temi della legalità e dell'etica pubblica, anche mirata sui singoli settori dell'azione amministrativa (appalti, edilizia, utilizzazione dei fondi pubblici).

Parimenti opportuno che, anche su indirizzo dei Ministri dell'istruzione e dell'università e della pubblica amministrazione, sia avviata una organica politica di formazione sui temi delle regole e dell'etica nelle scuole e nelle università, anche con il coinvolgimento di istituzioni della società civile da sempre meritoriamente impegnate su questo delicato e decisivo fronte.

Come accennato, un'efficace politica di contrasto alla corruzione va condotta sul doppio fronte della prevenzione e della repressione: la stessa efficacia delle misure preventive presuppone risposte sanzionatorie realmente incisive e dissuasive.

La politica di contrasto della corruzione – anche secondo l’approccio seguito dagli organismi internazionali – non può fare a meno, quindi, di un adeguato ed efficace sistema di accertamento e repressione dei singoli e personali episodi di malaffare.

Il tema non rientra, tuttavia, tra le competenze proprie di questa Commissione, chiamata a proporre misure riguardanti la prevenzione del fenomeno della corruzione.

Come si è riferito in precedenza, il secondo mandato della Commissione attiene, più in generale, allo studio del fenomeno della corruzione pubblica, delle sue cause e dei possibili rimedi.

Nel pur breve tempo ancora a disposizione, la Commissione approfondirà ulteriormente i temi indicati nonché temi ulteriori, sia di ordine generale sia attinenti a specifici settori, particolarmente esposti al rischio di corruzione, in vista dell’elaborazione di un rapporto finale contenente ulteriori indicazioni e proposte.

Tanto premesso, la Commissione ritiene di proporre le seguenti misure emendative.

PARTE II
LE PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE A.C.
4434.

3. Il disegno di legge e le proposte emendative della Commissione.

3.1. L'art. 1: il piano nazionale anticorruzione e il piano organizzativo in funzione di prevenzione della corruzione adottato dalle singole Amministrazioni.

L'art. 1 individua l'autorità nazionale anticorruzione nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), prevedendo che alla stessa spetti, tra l'altro, il compito di approvare il piano nazionale anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, cui le singole amministrazioni "centrali" trasmettono i rispettivi piani volti a "mappare" i settori nei quali più può annidarsi il rischio corruttivo e ad indicare, quindi, le soluzioni organizzative dirette a stemperare quel rischio.

La Commissione ritiene che la disposizione, laddove in specie impone alle singole amministrazioni l'adozione di piani organizzativi in funzione di prevenzione della corruzione, meriti particolare apprezzamento, muovendosi nella condivisa logica secondo cui il contrasto della corruzione deve essere diffusamente affidato alle stesse amministrazioni, adeguatamente responsabilizzate in tal senso.

La Commissione ritiene necessario, tuttavia, perché la previsione normativa possa avere concreta incidenza applicativa, che questo importante strumento di prevenzione sia irrobustito, stabilendosi già con la legge i contenuti minimi dei piani organizzativi che le amministrazioni dovranno adottare (se mai mutuati, con tutte le necessarie distinzioni dovute alla diversità dei soggetti e degli interessi coinvolti, dalla disciplina della responsabilità delle persone giuridiche private delineata dal d. lgs. n. 231 del 2001).

In specie, la Commissione ritiene necessario:

- sul piano soggettivo, estendere a tutte le amministrazioni, non solo regionali, ma anche locali, l'obbligo di adottare i piani di organizzazione (si rinvia, al riguardo, alle misure emendative proposte in relazione all'art. 6 dell'attuale disegno di legge);
- definire con sufficiente precisione chi, all'interno delle amministrazioni, provvede all'elaborazione della mappatura dei rischi, ossia alla individuazione delle tipologie e delle fasi procedurali nei quali si annida

maggiormente il rischio di fenomeni corruttivi, oltre che all'individuazione delle soluzioni organizzative con finalità di prevenzione, reputando opportuno, al riguardo, che in una scelta così rilevante sia coinvolto l'organo di indirizzo politico, ancorché con l'apporto della più alta dirigenza, e senza che l'attività di elaborazione del piano possa essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione, onde evitare che si crei un "mercato dei piani organizzativi";

- definire chi provvede ad assicurare l'efficace attuazione dei modelli organizzativi;
- stabilire i contenuti minimi dei piani preventivi di organizzazione, per esempio:
 - a. la necessaria rotazione degli incarichi nei gangli procedimentali più a rischio;
 - b. una più attenta gestione procedimentale nelle fasi più sensibili;
 - c. una particolare attenzione ai ritardi in cui si incorre nella definizione dei procedimenti;
 - d. un monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati in procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e gli amministratori, i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;
 - e. obblighi di informazione nei confronti del dirigente deputato a vigilare sul funzionamento;
- prevedere che la Scuola superiore della pubblica amministrazione predisponga percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni sui temi dell'etica e della legalità, provvedendo, con cadenza periodica e d'intesa con le Amministrazioni, alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori nel cui ambito è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.
- disciplinare con puntualità (e anche con rigore) le responsabilità (disciplinari e dirigenziali) in cui si può incorrere in caso di mancata elaborazione, inefficace attuazione dei modelli, violazione delle prescrizioni dettate nei piani, *evitando che gli stessi si risolvano in meri adempimenti burocratici, privi di coerenza e riflessi di tipo sanzionatorio.*

La Commissione ritiene, inoltre, opportuno che il piano, pure annualmente aggiornato, abbia un respiro temporale più esteso e che il piano nazionale annuale approvato dalla CIVIT, anziché essere elaborato a valle dei piani trasmessi dalle

singole amministrazioni, sia piuttosto volto a fornire gli indirizzi e le linee guida cui le amministrazioni dovranno ispirarsi in sede di elaborazione della specifica politica di prevenzione della corruzione; in quest'ottica, la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica dei piani delle singole amministrazioni risponderebbe all'esigenza di consentire anche alla CIVIT di svolgere, se mai a campione, controlli circa la coerenza dei singoli piani con gli indirizzi e le linee guida elaborati.

La Commissione propone, pertanto, la seguente riscrittura dell'art. 1, con modifiche apportate ai commi 4 e 5, nonché con l'aggiunta dei commi successivi (in normale è riportato l'articolo, mentre le modifiche proposte dalla Commissione anticorruzione sono in grassetto).

Art. 1.

(Autorità nazionale anticorruzione. Piano nazionale anticorruzione)

1. In attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto al fenomeno corruttivo e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1. In particolare, la Commissione:

a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera c);

b *bis*) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua interventi che ne possano favorire la prevenzione e il contrasto;

c) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa dettate dall'articolo 2 della presente legge e dalle altre disposizioni legislative vigenti;

d) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto al fenomeno corruttivo e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

3. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 2, lettera c), la Commissione, esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa di cui all'articolo 2 della presente legge e alle altre disposizioni legislative, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza summenzionati. La Commissione e le amministrazioni interessate danno notizia, sui rispettivi siti istituzionali, dei provvedimenti adottati ai sensi del presente comma.

4. Il Dipartimento della funzione pubblica, anche secondo linee di indirizzo adottate dal Comitato interministeriale istituito e disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri:

a) coordina l'attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;

b) promuove e definisce norme e metodologie comuni per la prevenzione della corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;

c) predispose ~~sulla base dei piani delle pubbliche amministrazioni centrali di cui al comma 5~~ il Piano nazionale anticorruzione, anche al fine di assicurare l'attuazione coordinata delle misure di cui alla lettera a);

d) definisce 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;

e) definisce criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti alla corruzione.

5. Le pubbliche amministrazioni centrali definiscono e trasmettono al Dipartimento della funzione pubblica:

a) un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio corruzione degli uffici e gli interventi organizzativi volti a prevenire il rischio;

~~a) propri piani di azione che forniscono una valutazione del diverso livello di esposizione al rischio corruzione degli uffici;~~

~~b) gli interventi organizzativi per presidiare il rischio di cui alla lettera a);~~

b) procedure appropriate per selezionare e formare, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, negli stessi settori, la rotazione di dirigenti e funzionari.

6. A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di prima fascia in servizio, il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione.

7. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 6, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il dirigente, entro lo stesso termine del 31 gennaio di ogni anno, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 9, i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale formato ai sensi del comma 9. La mancata adozione del piano e la mancata definizione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.

8. Il modello di cui al comma 5 deve rispondere alle seguenti esigenze:

a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al successivo articolo 2, comma 2, nel cui ambito è più elevato il rischio corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'art. 16, comma 1, lett. 1 *bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) prevedere, in specie in relazione alle attività di cui al successivo articolo 2, comma 2, specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'amministrazione in relazione ai reati da prevenire;

c) prevedere, in specie in relazione alle attività di cui al successivo articolo 2, comma 2, obblighi di informazione nei confronti del dirigente deputato, ai sensi del successivo comma 10, a vigilare sul funzionamento e l'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 in procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e gli amministratori, i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione.

9. Il responsabile individuato ai sensi del comma 6 provvede anche:

- a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano nonché della sua idoneità e a proporre la modifica dello stesso quando sono scoperte significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività;
- b) ad assicurare la 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) a individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 9.

10. La Scuola superiore della pubblica amministrazione predispone percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità; con cadenza periodica e d'intesa con le Amministrazioni, provvede alla formazione dei dipendenti pubblici chiamati ad operare nei settori nel cui ambito è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione.

11. In caso di commissione, in seno all'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 6 risponde ai sensi dell'art. 21, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione salvo che provi:

- a) di aver efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, il piano di cui al precedente comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai precedenti commi 8 e 9;
- b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
- c) che il reato è stato commesso eludendo fraudolentemente il piano.

12. La sanzione disciplinare a carico del responsabile non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.

13. In caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione previste dal piano, il responsabile individuato ai sensi del comma 6 risponde ai sensi dell'art. 21, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché, per omesso controllo, sul piano disciplinare.

14. I dipendenti dell'Amministrazione che incorrono in violazione delle misure di prevenzione previste dal piano rispondono sul piano disciplinare.

15. Entro il 15 dicembre di ogni anno, sul sito dell'amministrazione, il dirigente individuato ai sensi del comma 6 pubblica un rapporto recante i risultati dell'attività svolta.

16. Il rapporto di cui al comma 13 è trasmesso dal dirigente individuato ai sensi del comma 6 all'organo di indirizzo politico dell'Amministrazione. Il dirigente riferisce altresì sull'attività svolta correntemente e in tutti i casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora lo ritenga opportuno.

3.2. L'art. 2: la trasparenza.

L'art. 2 del disegno di legge è opportunamente dedicato al tema della trasparenza amministrativa, che è generalmente riconosciuto come uno dei più efficaci strumenti di prevenzione della corruzione. Al riguardo, occorre tener conto della legislazione recente, che ha introdotto varie disposizioni volte ad imporre alle pubbliche amministrazioni di pubblicare informazioni relative soprattutto al personale politico e amministrativo e all'uso delle risorse.

Si tratta di previsioni importanti, ma frammentarie e disperse in un notevole numero di atti normativi: è per questa ragione che la Commissione propone l'inserimento nel disegno di legge di una **delega** per il riordino della disciplina in materia, che consentirebbe di riunire le relative previsioni in un testo unico, risolvendo le possibili antinomie e colmando i vuoti legislativi. La disposizione può essere inserita alla fine del testo proposto.

La previsione della delega può essere, peraltro, finalizzata ad assicurare un innalzamento del livello della trasparenza dovuta dalle amministrazioni ed esigibile dagli amministrati, per esempio con la prescrizione dell'obbligo di rendere pubblici:

- i dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale: dati riguardanti, quantomeno, la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento della assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie, nonché tutti i compensi cui dà diritto l'assunzione della carica in questione;
- i dati reddituali e patrimoniali di almeno alcune categorie di dipendenti pubblici, a partire da quelli con funzioni dirigenziali.

La Commissione propone poi ulteriori correzioni all'articolo.

In primo luogo, di introdurre un inciso iniziale che limiti la previsione del primo comma agli effetti della legge in esame, per evitare che le già esistenti e più forti forme di trasparenza vengano ricondotte alla disciplina del comma in esame, determinandosi di fatto una riduzione del livello di trasparenza rispetto alla situazione esistente.

In secondo luogo, propone di introdurre una specifica disposizione relativa alla pubblicità dei bilanci e dei consuntivi delle amministrazioni, mancando attualmente una previsione generale al riguardo.

La Commissione si è poi posta il problema dell'ambito di applicazione delle relative previsioni, con particolare riferimento alle società partecipate: propone, al riguardo, di prevederne l'estensione negli stessi limiti nei quali la legge n. 241 del 1990 estende alle stesse società la disciplina del diritto d'accesso ai documenti

amministrativi, cioè limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

Segue la formulazione dell'art. 2 proposta dalla Commissione:

Art. 2.

(Trasparenza dell'attività amministrativa).

1. Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, è assicurata mediante la pubblicazione, sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi. Sono altresì pubblicati i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini, sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che ne cura altresì la raccolta sul proprio sito al fine di consentirne una agevole comparazione.

2. Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 3 della presente legge, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, nell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15 e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le amministrazioni pubbliche assicurano i livelli essenziali di cui al comma 1 con particolare riferimento ai procedimenti di:

a) autorizzazione o concessione;

b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 150 del 2009.

2-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche ai procedimenti realizzati in deroga alle procedure ordinarie. I soggetti che operano in deroga e che non dispongono di propri siti istituzionali pubblicano le informazioni di cui ai commi 1 e 2 sui siti istituzionali delle amministrazioni dalle quali sono nominati.

2-ter. Le informazioni pubblicizzate ai sensi dei commi 1 e 2 sono trasmesse in via telematica alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

3. Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. **I risultati del monitoraggio sono consultabili sul sito internet di ciascuna amministrazione.**

4. Ogni amministrazione pubblica rende noto, tramite il proprio sito istituzionale, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata cui il cittadino possa rivolgersi per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano.

5. Le amministrazioni possono rendere accessibili in ogni momento agli interessati, tramite strumenti di identificazione informatica di cui all'articolo 65, comma 1, del codice di cui al citato decreto legislativo n. 82 del 2005, e successive modificazioni, le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase.

6. Con uno o più decreti dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di competenza, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore

della presente legge, sono individuate le informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo e le relative modalità di pubblicazione, nonché le indicazioni generali per l'applicazione dei commi 4 e 5. Restano ferme le disposizioni in materia di pubblicità previste dal codice di cui al citato decreto legislativo n. 163 del 2006.

7. La mancata o incompleta pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle informazioni di cui al comma 6 costituisce violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed è comunque valutata ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. L'eventuali ritardi nell'aggiornamento dei contenuti sugli strumenti informatici sono sanzionati a carico dei responsabili del servizio.

7 bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle amministrazioni individuate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate da amministrazioni pubbliche, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario.

8. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina inerente agli obblighi di pubblicità, trasparenza e disseminazione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o la integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

1. ricognizione e coordinamento delle disposizioni che prevedono obblighi di pubblicità a carico delle amministrazioni pubbliche;
2. previsione di forme di pubblicità in ordine sia all'uso delle risorse pubbliche sia in ordine allo svolgimento e ai risultati delle funzioni amministrative;
3. precisazione degli obblighi di pubblicità di dati relativi ai titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale. Le dichiarazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria di cui alla lett. a) devono concernere, quantomeno, la situazione patrimoniale complessiva del titolare al momento della assunzione della carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei congiunti fino al secondo grado di parentela, nonché tutti compensi cui dà diritto l'assunzione della carica in questione;

4. ampliamento delle ipotesi di pubblicità mediante pubblicazione sui siti istituzionali di informazioni relative ai titolari degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sia con riferimento a quelli che comportano funzioni di amministrazione e gestione, sia con riferimento agli incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione;

5. definizione di categorie di informazioni che le amministrazioni devono pubblicare e delle modalità di elaborazione dei relativi formati;

6. obbligo di pubblicare tutti gli atti, i documenti e le informazioni di cui alla presente delega anche in formato elettronico elaborabile e in formati di dati aperti. Per formati di dati aperti si devono intendere, quantomeno, i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo e la redistribuzione senza ulteriori restrizioni d'uso, riuso o di diffusione diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità;

7. individuazione, anche mediante integrazione e coordinamento della disciplina vigente, della durata e dei termini di aggiornamento per ciascun obbligo di pubblicazione;

8. individuazione, anche mediante revisione ed integrazione della disciplina vigente, delle responsabilità e delle relative sanzioni, per il mancato, ritardato o inesatto adempimento degli obblighi di pubblicazione.

9. Le disposizioni di cui al codice adottato ai sensi del comma precedente integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione e contrasto della corruzione e della maladministration, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *r*) della Costituzione.

3.3. L'art. 3: gli incarichi esterni dei dipendenti, in servizio e a fine carriera e i doveri di comportamento.

L'articolo 3, come modificato dalla Commissione parlamentare, contiene importanti integrazioni all'articolo 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, volte a prevenire conflitti di interesse in sede di autorizzazione agli incarichi per i dipendenti in servizio e a impedire situazioni di conflitti di interesse che possano derivare dall'attribuzione di incarichi a dipendenti dopo la fine del loro servizio presso le pubbliche amministrazioni (il c.d. *pantouflage*).

La Commissione ritiene necessario integrare queste disposizioni con ulteriori modifiche, alcune con riferimento allo stesso art. 53 e altre con riferimento all'articolo 54. Occorre, altresì, aggiungere, a parere della Commissione, un nuovo articolo 35-*bis* al d.lgs. n. 165 del 2001 per impedire l'accesso alle commissioni di concorso e in generale alle commissioni di aggiudicazione di contratti, contributi o sovvenzioni di soggetti condannati per i reati previsti nel Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale.

Le modifiche mirano a **rafforzare il sistema di limitazione degli incarichi svolti da dipendenti delle pubbliche amministrazioni sotto il profilo della imparzialità e della prevenzione di conflitti di interesse.**

Con l'introduzione del comma 3-*bis* nell'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001 si prevede di predeterminare gli incarichi vietati per i dipendenti pubblici. La predeterminazione viene effettuata con regolamento di delegificazione, in modo da articolare la nuova disciplina in rapporto alla rilevanza dei compiti affidati ai pubblici dipendenti (ad esempio particolare attenzione dovrà essere posta per la posizione di dirigenti).

Con le modifiche ai commi 5 e 7 dell'art. 53 si aggiungono **nuovi criteri per il rilascio della autorizzazione per gli incarichi**, che non si limitano a garantire la qualità e quantità della prestazione lavorativa, ma si preoccupano di evitare che l'incarico possa pregiudicare la posizione di indipendenza personale del dipendente rispetto ad interessi esterni che possano impropriamente condizionare l'esercizio imparziale dei compiti affidati.

Il comma 3 prevede la sostituzione dell'art. 54 del d. lgs. n. 165 del 2001 al fine di rafforzare il **codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni**, *chiarendone la natura di fonte che individua doveri di comportamento giuridicamente rilevanti, quindi sanzionabili in termini di responsabilità disciplinare.*

Anche in questo caso lo scopo è di rivedere con attenzione il quadro dei doveri dei dipendenti (con particolare attenzione ai dirigenti) affiancando ai doveri relativi allo svolgimento della prestazione lavorativa, principale oggetto delle disciplina

vigente, anche i doveri che assicurano l'indipendenza personale del dipendente e l'esercizio imparziale delle funzioni affidate.

Il codice di comportamento riguarderà tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati o meno. Per i dipendenti contrattualizzati il codice sarà recepito nei contratti collettivi; per quelli non contrattualizzati avrà efficacia diretta ed immediata.

E' previsto l'obbligo per le diverse amministrazioni pubbliche di adeguare (in senso rafforzativo dei doveri) il codice generale, attraverso l'adozione di propri codici, sempre destinati ad una diretta applicazione disciplinare.

Con il comma 5 si introduce un nuovo articolo 35-*bis* nel d. lgs. n. 165 del 2001 al fine di prevenire il fenomeno della corruzione nella formazione delle commissioni che svolgono attività di selezione nelle pubbliche amministrazioni. In primo luogo, la disposizione si applica al reclutamento dei dipendenti pubblici; viene poi estesa a tutte le commissioni preposte all'affidamento di lavori, forniture e servizi, alla concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché all'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.

La Commissione propone pertanto la sostituzione dell'intero articolo 3, facendo però salve tutte le modifiche già apportate dalla commissione parlamentare (in normale, mentre le modifiche proposte dalla Commissione anticorruzione sono in grassetto).

L'articolo 3 è sostituito dal seguente:

«Art. 3.

(Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

1. All'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) **dopo il comma 3 è aggiunto il seguente comma:**

«3-*bis*. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2. »

b) alla fine del comma 5 sono aggiunte le seguenti parole: «o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interesse, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente.»

c) al comma 7, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse»;

d) il comma 11 è sostituito dal seguente:

«11. Entro quindici giorni dall'erogazione del compenso per gli incarichi di cui al comma 6, i soggetti pubblici o privati comunicano all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai dipendenti pubblici»;

e) al comma 12, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi, anche a titolo gratuito, ai propri dipendenti comunicano in via telematica, nel termine di quindici giorni, al Dipartimento della funzione pubblica gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo, ove previsto»;

f) dopo il comma 16-*bis* è aggiunto il seguente:

«16-*ter*. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni».

2. Le disposizioni di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 1, lettera d), del presente articolo, non si applicano ai contratti già sottoscritti alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. L'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è così sostituito:

«1. Il Governo definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, il contenimento dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura

dell'interesse pubblico. Il codice contiene una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, articolati in relazione alle funzioni attribuite.

2. Il codice, approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la Pubblica Amministrazione previa intesa in Conferenza unificata, è pubblicato nella Gazzetta ufficiale, consegnato al dipendente che lo sottoscrive all'atto dell'assunzione.

3. I doveri contenuti nel codice, che comprendono quelli relativi all'attuazione del piano di prevenzione della corruzione, sono fonte di responsabilità disciplinare. La violazione dei doveri è rilevante ai fini della responsabilità civile, amministrativa e contabile e penale ogni qual volta le stesse responsabilità siano collegate alla violazione di doveri, obblighi, leggi o regolamenti. Violazioni gravi o reiterate del codice di comportamento di cui al comma 1 comportano l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 55-*quater*, comma 1.

4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia il codice è adottato dall'organo di autogoverno.

5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio OIV, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni di cui al comma 3. A tali fini, la Civit definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, che sono personalmente responsabili del loro rispetto, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina.

7. Le pubbliche amministrazioni verificano annualmente lo stato di applicazione dei codici ed organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo. ».

4. Il codice di cui al comma 1 è approvato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Dopo l'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 è inserito il seguente articolo:

«Art. 35-bis

(Prevenzione del fenomeno corruzione nella formazione di commissioni).

1. Non possono fare parte, anche con compiti di segreteria, di commissioni per l'accesso o la selezione a posti di pubblici impieghi coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Libro II, Titolo II, Capo I del codice penale. La presente disposizione si applica anche alle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere.
2. La disposizione prevista dal comma 1 integra leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari.».

3.4. Il nuovo articolo 3-bis: incompatibilità e responsabilità disciplinare.

Il ddl si occupa già, sotto il profilo delle incandidabilità e ineleggibilità, delle regole relative all'accesso alla carica dei titolari di organi politici. La Commissione ritiene indispensabile dettare, in modo organico e ragionato, nuove regole sul conferimento di incarichi di natura dirigenziale, intesi in senso ampio (vengono indicate le diverse posizioni cui la nuova disciplina dovrà applicarsi), e regole sulle incompatibilità che si possano creare, una volta conferiti gli incarichi, tra i titolari e interessi esterni destinati ad influire negativamente sulla indipendenza del funzionario.

Ad avviso della Commissione è necessario dare completamento alla revisione del Codice di comportamento (proposta come modifica all'art. 3 ai fini del rafforzamento dei doveri dei dipendenti pubblici) con una organica revisione delle disposizioni vigenti al fine di completare il processo di rafforzamento della responsabilità disciplinare, positivamente avviato dalle modifiche introdotte dal d. lgs. n. 150 del 2009, il quale pone norme imperative, che limitano la contrattazione collettiva per i procedimenti disciplinari, ancora disciplinati dal contratto.

Con il nuovo articolo 3-bis si prevede il conferimento di una delega al Governo avente per oggetto: a) **un'organica revisione del sistema delle incompatibilità dei dirigenti del settore pubblico** (pubbliche amministrazioni e soggetti privati in loro controllo); b) **la revisione organica della disciplina in materia di responsabilità disciplinare dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.**

Quanto al primo oggetto (incompatibilità), la delega è conferita per rivedere in particolare le *situazioni di conflitto che possano prodursi tra la titolarità di compiti dirigenziali e l'assunzione di interessi* (cariche societarie e incarichi temporanei) *presso imprese private, in particolare presso imprese che abbiano con l'amministrazione interessata rapporti molto stretti, quali la sottoposizione a regolazioni e controlli o la concessione di contribuzioni economiche.* Particolare attenzione viene posta poi sulla *compatibilità tra cariche, elettive o meno, negli organi di governo e di indirizzo delle amministrazioni e il conferimento di incarichi dirigenziali.*

In generale la nuova disciplina è volta a garantire una *maggiore indipendenza personale della dirigenza e una maggiore fiducia dei cittadini sulla imparzialità nell'esercizio delle funzioni affidate.*

Quanto al secondo oggetto (responsabilità disciplinare), la norma mantiene nella sostanza il rapporto tra fonte di legge e fonte contrattuale, ma si preoccupa di

disciplinare più attentamente, con fonte di rango legislativo, il sistema della responsabilità disciplinare, unificando in modo organico le responsabilità legate allo svolgimento della prestazione lavorativa e le responsabilità legate all'esercizio della funzione.

La nuova disciplina dovrà anche definire i caratteri di indipendenza degli organismi chiamati ad irrogare le sanzioni disciplinari.

L'unificazione della disciplina della responsabilità disciplinare non è destinata a produrre effetti sulla giurisdizione, perché si può ritenere che il giudice ordinario del lavoro sia in grado di sindacare lo svolgimento, da parte delle amministrazioni, dei procedimenti disciplinari, sia per i doveri dei dipendenti attinenti il rapporto di lavoro sia per i doveri imposti dalla legge relativamente all'esercizio della funzione.

Dopo l'articolo 3 è inserito il seguente articolo:

«Art. 3-bis

(Delega al Governo per la disciplina dei casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali e per il riordino della responsabilità disciplinare dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni)

1. Ai fini della prevenzione e del contrasto della corruzione e della prevenzione dei conflitti di interesse il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a:

a) rivedere la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e nei soggetti di diritto privato in controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici; rivedere 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;

b) riordinare la materia della responsabilità disciplinare dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compreso il personale di cui al comma 3 dello stesso articolo.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, lettera a), sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) definire una disciplina organica dei casi di non conferibilità e di incompatibilità degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con particolare riguardo per quelli, da attribuire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportano funzioni di amministrazione e gestione, ai fini della garanzia della massima imparzialità dei titolari degli incarichi nello svolgimento delle loro funzioni e ai fini della prevenzione dei fenomeni di corruzione e *maladministration*;

b) prevedere in modo esplicito i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali, adottando in via generale il criterio della non conferibilità per coloro che per un adeguato periodo di tempo, non inferiore ai tre anni, antecedente al conferimento, abbiano svolto incarichi o cariche in imprese sottoposte a regolazione, a controllo o a contribuzione economica da parte dell'amministrazione che conferisce l'incarico;

c) disciplinare i casi di non conferibilità di incarichi dirigenziali per coloro che per un adeguato periodo di tempo, non inferiore ai tre anni, antecedente al conferimento, abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico, abbiano rivestito incarichi pubblici elettivi, siano stati candidati alle stesse cariche o abbiano rivestito cariche in partiti politici. I casi di non conferibilità vanno graduati in rapporto alla rilevanza degli incarichi di carattere politico svolti; deve essere escluso in ogni caso il conferimento di incarichi dirigenziali a coloro che presso le medesime amministrazioni abbiano svolto incarichi di indirizzo politico o incarichi pubblici elettivi, nel periodo immediatamente precedente al conferimento dell'incarico, comunque non inferiore ai tre anni, ovvero che nel medesimo termine siano stati candidati al tali cariche;

d) comprendere tra gli incarichi oggetto della disciplina:

d1) gli incarichi dirigenziali, anche esterni, nelle pubbliche amministrazioni che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione;

d2) gli incarichi amministrativi di vertice a carattere fiduciario nelle pubbliche amministrazioni;

d3) gli incarichi di responsabile degli uffici di diretta collaborazione degli organi di indirizzo politico;

d4) i direttori generali, sanitari e amministrativi delle aziende sanitarie locali;

d5) gli amministratori di enti pubblici e di soggetti di diritto privato in controllo pubblico;

e) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e lo svolgimento di attività, retribuite o no, presso imprese private sottoposte a regolazione, a controllo o a contribuzione economica da parte dell'amministrazione che ha conferito l'incarico o lo svolgimento in proprio di attività professionali, se l'impresa o l'attività professionale è soggetta a regolazione o contribuzioni economiche da parte dell'amministrazione;

f) disciplinare i casi di incompatibilità tra gli incarichi di cui alla lettera d) già conferiti e l'esercizio di cariche negli organi di indirizzo politico o in partiti politici.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1, lettera b), sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) rafforzare lo strumento disciplinare nella prospettiva del contrasto dei fenomeni di corruzione e dei conflitti di interesse, anche attraverso l'integrazione delle ipotesi di licenziamento disciplinare di cui all'art. 55-*quater*, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 in particolare relativamente ai responsabili di reati contro la pubblica amministrazione ed ai soggetti coinvolti in associazioni di stampo mafioso, responsabili di violazioni della legge n. 15 del 1982;

b) semplificare i procedimenti disciplinari e loro disciplina con regolamento ed atti di diritto pubblico; mantenimento, per i dipendenti contrattualizzati, dell'affidamento ai contratti dell'individuazione di ulteriori obblighi, relativi alla prestazione lavorativa, rilevanti ai fini disciplinari secondo le procedure e le sanzioni definite attraverso fonti di diritto pubblico; mantenimento dell'assetto della giurisdizione in materia di controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, così come definito dall'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001;

c) assicurare una composizione delle commissioni disciplinari che garantisca l'indipendenza dei componenti, con particolare attenzione ad interessi di natura politica o sindacale;

d) individuare le infrazioni e le sanzioni garantendo proporzionalità nelle sanzioni, giusto procedimento, celerità, efficacia delle procedure ed efficacia delle sanzioni;

e) definire le ipotesi di doveri rilevanti dal punto di vista disciplinare, anche con la previsione delle relative sanzioni, ed affidamento alle fonti regolamentari delle diverse amministrazioni, secondo i medesimi principi

di cui alla lett. d), della individuazione di ulteriori infrazioni e delle sanzioni;

f) prevedere adeguati meccanismi di controllo e verifica sull'esercizio della funzione disciplinare nelle pubbliche amministrazioni, da parte di organismi nazionali, anche con la previsione di apposite misure sanzionatorie o premiali nei confronti dei soggetti responsabili e delle amministrazioni interessate. Prevedere, relativamente alle amministrazioni regionali e locali, che le medesime funzioni sono esercitate da parte di soggetti operanti in ambiti regionali disciplinati con legge sulla base di un'intesa in Conferenza unificata;

g) prevedere adeguati meccanismi di trasparenza, anche attraverso la pubblicazione nei siti internet delle amministrazioni interessate, di indici relativi alla funzionalità delle procedure disciplinari, nonché di informazioni analitiche relative alle violazioni riscontrate, ai singoli procedimenti attivati, dello stato di questi procedimenti e del loro esito, previa anonimizzazione dei documenti e delle informazioni nel rispetto del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196».

3.5. Il *whistleblowing*.

La Commissione ha ritenuto di accogliere i suggerimenti e le raccomandazioni delle organizzazioni internazionali che maggiormente si sono interessate al tema della prevenzione di tale reato (l'OCSIE; il Gruppo di Stati contro la corruzione "GRECO" del Consiglio d'Europa) in ordine alla previsione di forme di tutela e di incentivazione della segnalazione delle condotte illecite (*whistleblowing*).

Gli articoli 4 e 4-*bis*, aderendo a tali indicazioni, introducono sia norme di tutela dei dipendenti pubblici che segnalano illeciti, sia di incentivazione a favore di chiunque segnali condotte illecite.

In particolare l'articolo 4, apportando una novella al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede, a tutela del dipendente della pubblica amministrazione che segnala illeciti, che lo stesso non possa essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria. Si prevede, inoltre, l'obbligo della segretezza dell'identità del segnalante e un regime specifico di segnalazione dell'adozione di misure discriminatorie al Dipartimento della funzione pubblica.

Il nuovo articolo 4-*bis* introduce un regime premiale a favore di coloro (*whistleblower*) che contribuiscono a far emergere fenomeni di carattere corruttivo o relativi ad altre forme di illecito nelle pubbliche amministrazioni. A tal fine è prevista la corresponsione di un premio in denaro a favore di chiunque segnali condotte illecite che cagionano danni all'erario o all'immagine della pubblica amministrazione. La somma è commisurata a quella effettivamente recuperata a seguito di sentenza di condanna della Corte dei conti per le suddette ipotesi di danno. È prevista inoltre l'istituzione di un ufficio che raccolga le segnalazioni e che liquidi le somme spettanti, a titolo di premio, a chi ha segnalato le condotte illecite.

Art. 4.

(Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).

1. Dopo l'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

«Art. 54-bis.

(Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti).

1. Fuori dei casi di responsabilità a titolo di calunnia o diffamazione, il pubblico dipendente che denuncia **all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico**, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro non può essere sanzionato, licenziato o sottoposto ad una misura discriminatoria, diretta o indiretta, avente effetti sulle

condizioni di lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia.

2. Salvi gli obblighi di denuncia previsti dalla legge, l'identità del segnalante non può essere rilevata, senza il suo consenso. (Eliminato il periodo “**fino alla contestazione dell'addebito disciplinare**”)

3. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata, dall'interessato o dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione nella quale le stesse sono state poste in essere, al Dipartimento della funzione pubblica per i provvedimenti di competenza».

4. La denuncia è sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti, della legge 7 agosto 1990, n. 241

Art. 4-bis.

(Segnalazione di condotte illecite. Premialità).

1. A chiunque segnala all'Autorità giudiziaria o alla Corte dei conti condotte illecite che cagionano danno erariale o all'immagine della pubblica amministrazione, spetta un premio in denaro non inferiore al 15 e non superiore al 30 per cento della somma recuperata all'erario a seguito di condanna definitiva della Corte dei conti. Ai fini della determinazione di detta somma si tiene conto del contributo attivo di colui che ha segnalato la condotta illecita. Ai casi previsti dal presente comma si applica il comma 2 dell'articolo 4. In ogni caso la somma spettante a titolo di premio non può eccedere i due milioni di euro.

2. E' istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica un ufficio per la ricezione delle segnalazioni di cui all'articolo 4 e al presente articolo. L'ufficio provvede anche alla liquidazione dei premi di cui al comma 1.

3.6. La prevenzione della corruzione nelle Regioni, negli enti locali e negli enti pubblici e privati in loro controllo.

La Commissione propone di sostituire l'art. 6, già previsto nel ddl, al fine di individuare un meccanismo di adeguamento alle disposizioni della legge da parte di Regioni, enti locali, e loro enti pubblici e privati, che sia nello stesso tempo rispettoso delle competenze e dell'autonomia degli enti territoriali ed efficace.

Con il comma 1 si stabilisce che tutte le disposizioni della legge relative alla prevenzione della corruzione siano direttamente applicative per tutte le amministrazioni, in quanto disposizioni di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Con il comma 2 si intende attivare meccanismi di diretto coinvolgimento di Regioni ed enti locali nell'attuazione della legge, utilizzando lo strumento dell'intesa in Conferenza unificata per la individuazione concreta, con la indicazione dei termini, degli adempimenti che le varie amministrazioni si impegneranno a rispettare.

Lo stesso meccanismo dell'intesa è previsto per l'attuazione delle disposizioni contenute nei decreti legislativi delegati previsti dalla legge, una volta emanati.

L'articolo 6 è sostituito dal seguente:

«Art. 6

(Prevenzione della corruzione nelle Regioni, negli enti locali e negli enti pubblici e privati in loro controllo)

1. Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui agli articoli da 1 a 5 della presente legge, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese nella Conferenza unificata, si definiscono gli adempimenti, con la indicazione dei relativi termini, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato in loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente 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 per la funzione pubblica;
- b) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative alla individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici di cui all'articolo 53, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'articolo 3 della presente legge, ferma restando la disposizione del comma 4 dello stesso articolo 53;
- c) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, del codice di comportamento di cui all'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato dall'articolo 3 della presente legge.

3. Attraverso intese in Conferenza unificata sono definiti gli adempimenti attuativi delle disposizioni dei decreti legislativi previsti dalla presente legge da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti e soggetti di diritto privato in loro controllo.

Roberto Gerosoli

Ugo

Antonio

Enrico Gelli

Guido