

ROMA, 20 MAGGIO 2013



## Via Bagnera

**Informazioni, commenti e riflessioni su politica, società e lavoro**  
dalla Federazione DIRPUBBLICA [www.dirpubblica.it](http://www.dirpubblica.it) – [info@dirpubblica.it](mailto:info@dirpubblica.it)

### **La L. 190/12: il contrasto della corruzione nella P.A. Convegno organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Formez PA**

Si è tenuto lo scorso 13 maggio presso il *Centro Congressi Frentani* in Roma il convegno “**La L. 190/12: il contrasto della corruzione nella P.A.**”, organizzato dal Formez PA in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, nell’ambito del corso di formazione per la figura di responsabile per la prevenzione della corruzione, introdotta dalla stessa legge 190/2012.

A distanza di 6 mesi dal varo della normativa anti-corruzione, si tenta dunque di affrontare la fase più impervia, quella di implementazione delle nuove regole. Il compito è arduo, sottolineano tutti i relatori, qualcuno anche tirando un sospiro di sollievo, per il fatto di non essere tra coloro che dovranno procedere alla fase organizzativa e applicativa.

È arduo, perché due sono le minacce in agguato: la prima, come sottolinea in apertura dei lavori il **Capo Dipartimento della Funzione Pubblica Antonio Naddeo**, è quella di un’imminente ulteriore modifica della legge, paventata da alcune parti politiche e forse già *in nuce*. Una modifica che, al di là delle valutazioni sul merito dei contenuti, aumenterebbe certamente le già denunciate difficoltà interpretative, derivanti dalla stratificazione normativa e dalla non sempre limpida tecnica di normazione.

La seconda minaccia, della quale peraltro tutti i commentatori e gli stessi estensori della legge anticorruzione si sono sempre mostrati consapevoli, è quella della burocratizzazione. Le nuove regole prevedono degli strumenti di prevenzione del fenomeno corruttivo, e in ciò giungono per vero con un ritardo di vent’anni sugli altri Paesi europei (si veda, per tutti, la Francia), ma innovano in modo rivoluzionario la nostra precedente legislazione in materia, incentrata tutta ed esclusivamente sul momento repressivo, affidato alla magistratura.

Ben venga dunque la prevenzione, ma i nuovi strumenti disegnati devono essere approntati nelle singole amministrazioni, e questo comporta l’avvio di procedure di programmazione e organizzazione, nonché l’individuazione di persone responsabili delle misure previste. Già soltanto le previsioni del c.d. Decreto Trasparenza (D.lgs. 33/2013), varato in esercizio della delega contenuta nel comma 35 della L. 190/2012, comportano l’elaborazione e il trattamento di un’enorme quantità di dati, che dovranno essere resi tempestivamente pubblici, mediante esposizione sui siti web delle amministrazioni, molte delle quali non sono

---

**DIRPUBBLICA – Federazione del Pubblico Impiego**  
Via Giuseppe Bagnera, 29 – 00146 Roma; tel: 06.5590699;

affatto preparate dal punto di vista delle risorse materiali ed umane.

E allora, occorre scongiurare che, di fronte alle oggettive difficoltà di operare il cambiamento, si giunga a scaricare tutto il suo peso sul soggetto individuato come responsabile della prevenzione della corruzione, che di norma coinciderà con il responsabile della trasparenza, ed evitare altresì che quest'ultimo si trovi a dover intendere il suo compito come mero adempimento burocratico, e come tale lo affronti, liquidandolo magari nel rispetto nominale delle incombenze e scadenze.

Il rischio è che si compilino piani per la prevenzione che, ineccepibili sul piano formale, risultino poi avulsi dalla realtà specifica o poco efficaci o ancora troppo ambiziosi per poter essere attuati. Ad evitare tutto ciò, il dott. **Fabio Monteduro dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata**, nella sua relazione ha proposto una serie di accorgimenti.

In primis, si dovrà promuovere la percezione di una responsabilità diffusa tra il personale, che indichi la mancanza di trasparenza come un deficit dell'intero team e non come affare esclusivo del cosiddetto responsabile. Ciò potrà verificarsi solo grazie ad una accorta gestione da parte del personale dirigenziale, il quale giocherà un ruolo centrale nella buona o cattiva applicazione della nuova normativa. Non si è mancato di sottolineare che anche il problema dei rapporti tra dirigenza e politica incide sulla fase applicativa, laddove l'indipendenza di chi gestisce risulta solo nominale, in quanto sancita per legge, ma non effettiva. Si dovrà altresì procedere alla semplificazione, approntando interventi mirati solo laddove si individua una reale criticità, ad esempio nelle aree ad alto rischio corruzione, come può essere il settore degli appalti. Ancora, per agire in questo modo sarà necessario analizzare e misurare i fenomeni corruttivi o affini, e sarà quindi indispensabile formare il personale, per la maggior parte privo di preparazione specialistica sulla materia. **Tutto quindi sembra ricondurre ad**

**un motivo comune, un fattore chiave da cui non si potrà prescindere, se si vuole dare attuazione alla normativa: l'intervento formativo.**

Parliamo non solo della indispensabile formazione degli addetti, ma anche della promozione diffusa della legalità. Ciò è emerso in modo evidente durante il convegno del 13 maggio, e su questo aspetto si è molto insistito da parte di tutti i relatori, in particolare dei portavoce del Formez, che in proposito hanno presentato un progetto pilota, i cui contenuti sono stati illustrati dalla dott.ssa **Maria Teresa Tedeschi**, moderatrice della tavola rotonda svoltasi al Centro Frentani.

È opportuno, ha sottolineato la dott.ssa Tedeschi, investire risorse pubbliche nel promuovere la formazione degli addetti, in quanto costituire un team e ideare soluzioni organizzative per attuare la trasparenza "totale" è un lavoro che necessita di competenze specifiche. Ma è altrettanto fondamentale promuovere la cultura della trasparenza e della legalità in modo diffuso, con interventi nelle scuole e nelle università.

Il progetto presentato dal Formez su incarico del Dipartimento Funzione Pubblica si sviluppa dunque su tre linee: la prima ha l'obiettivo di suggerire e sperimentare modelli e metodologie per predisporre piani organizzativi; la seconda mira all'obiettivo di formare il personale specificamente addetto all'attuazione della normativa anticorruzione, in particolare il responsabile della prevenzione e della trasparenza; la terza linea persegue l'obiettivo della promozione culturale della legalità, con progetti negli istituti di istruzione scolastica ed universitaria.

Sulla promozione diffusa dell'etica in pubblica amministrazione è intervenuta **anche l'avv. Daniela Bolognino, dell'Università degli Studi di Roma Tre**, suggerendo di includere i comportamenti etici nella *performance* valutabile, anche ai fini della progressione di carriera.

Oltre alle difficoltà di implementazione delle nuove regole e ai suggerimenti per farvi fronte, durante il convegno non si è mancato di evidenziare la sussistenza di alcune lacune piuttosto vistose nella Legge 190/2012.

Il consigliere **Roberto Garofoli, della Presidenza del Consiglio dei Ministri**, ha rilevato come nella legge 190 l'attenzione sia tutta rivolta alla trasparenza e al conflitto di interessi nella pubblica amministrazione. Al contrario, poco o nulla si dice sulla trasparenza della politica, o sui conflitti di interesse che possono investire soggetti politici; manca altresì una regolamentazione dell'attività lobbistica, regolamentazione che l'OCSE suggerisce da tempo e che mirerebbe a creare

*Intervento formativo quale fattore chiave dell'applicazione della nuova normativa.*

**INVESTIMENTI**

*Promozione diffusa della legalità*

*Al contrario, poco o nulla si dice sulla trasparenza della politica, o sui conflitti di interesse che possono investire soggetti politici*

un rapporto più trasparente tra portatori di interessi privati e chi prende decisioni pubbliche. Inoltre, è assente ogni intervento sul sistema di reclutamento in generale e sui concorsi pubblici, che necessiterebbe di una rivisitazione, al fine di renderlo davvero funzionale e conforme ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità.

Ancora, si è rilevata da parte del **prof. Francesco Merloni, dell'Università degli Studi di Perugia**, l'opportunità che in sede di redazione della legge si fosse rivisto l'intero sistema dei controlli, in particolare reintroducendo forme di controllo esterno, ritenute più idonee a garantire una maggior trasparenza e legittimità.

Da ultimo, **il Consigliere del TAR Lazio Stefano Toschei** ha richiamato l'attenzione su un ulteriore aspetto critico della normativa in esame, che anche a nostro parere rischia di menomarne gli effetti preventivi. Ci si riferisce alla difficile definizione dell'ambito di applicazione soggettivo della legge.

Il comma 34 della Legge 190/2012, richiamato dall'art. 11, co. 2 del Decreto Trasparenza, prevede infatti che le disposizioni contenute nei commi da 15 a 33 siano applicabili, oltre che alle pubbliche amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, co. 2, D.Lgs. 165/2001, anche agli "enti pubblici nazionali" e alle società partecipate e controllate dalle predette pubbliche amministrazioni ex art. 2359 c.c., limitatamente alla loro attività di pubblico interesse, il che lascia dedurre, con argomento *a contrario*, che gli altri commi non siano applicabili a tali soggetti. A complicare il quadro interviene però il comma 59 della stessa legge, il quale precisa che le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57, che siano "*di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'art. 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 e successive modificazioni*". Quest'ultima norma appare restrittiva del campo di applicazione, ma i confini della restrizione restano da identificare per via interpretativa, dovendosi individuare quali norme siano da considerare "diretta applicazione del principio di imparzialità".

Se a ciò si aggiunge che i commi da 15 a 33 contengono, tra le altre, norme sulla trasparenza dell'attività amministrativa quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, II co., lett. m) Costituzione, e che tali livelli devono essere assicurati mediante pubblicazione nei siti web istituzionali delle informazioni relative ai procedimenti, dei bilanci e conti consuntivi, dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e dei costi di produzione dei servizi erogati ai cittadini, il quadro interpretativo si complica ulteriormente.

E non si tratta di questione di poco conto, considerando che l'art. 1, co. 2 D.lgs. 165/2001 non comprende una nutrita serie di enti, tra cui alcuni enti pubblici e tutte le società a totale o prevalente partecipazione statale, che svolgono attività di pubblico interesse, anche in settori critici con alto rischio di corruzione, e che rischiano di rimanere estranee alle norme più incisive della nuova disciplina, vanificandone parte della *ratio*.

Ciò meriterebbe, secondo Toschei, una modifica legislativa, la quale però implica tempi troppo lunghi, che mal si conciliano con la fase applicativa già in atto. Il suggerimento, rivolto al Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione, sarebbe allora quello di colmare la lacuna utilizzando il decreto ministeriale di cui al comma 31 della Legge 190/2012, per allineare quanto più possibile il contenuto degli obblighi informativi e di pubblicazione imposti agli enti di cui sopra a quelli previsti dalla legge per le pubbliche amministrazioni ex art. 1, co. 2, D. lgs. 165/2001.

Suggerimento che meriterebbe attenzione, quanto meno in un'ottica di limitazione immediata del danno.

