

## **LA LEGGE ANTICORRUZIONE: NOVITÀ E LIMITI APPLICATIVI NEGLI ENTI LOCALI**

*di Daniele David e Valentina Lepore*

**Sommario: 1. Introduzione 2. Le novità della legge anticorruzione 3. L'applicazione della legge anticorruzione per gli enti locali ed il ruolo del segretario dell'ente in qualità di responsabile anti corruzione 4. Il responsabile della prevenzione: compiti e funzioni. 5. Le responsabilità del responsabile della prevenzione. 6. Conclusioni**

### **1. Introduzione**

Il tema della corruzione e dei costi che questa comporta sul sistema economico e politico torna periodicamente al centro del dibattito pubblico, spesso sull'onda di scandali e di inchieste della magistratura che riguardano personalità di spicco del mondo economico e politico.

Sicuramente il *quantum* della diffusione del fenomeno corruttivo nel nostro sistema politico-istituzionale non può essere ricondotto esclusivamente a dati provenienti dal sistema giudiziario e penalistico; infatti il numero delle inchieste o delle condanne per reati di corruzione, a fronte di lungaggini procedurali e artefici dilatatori degli avvocati, è un dato troppo riduttivo che non rispecchia né la reale presenza né la percezione del tasso di corruzione con riferimento soprattutto al mondo politico.

In tal senso, a fronte di una percentuale molto bassa di condanne per reati di corruzione – spesso dovute alla prescrizione del reato<sup>1</sup> - si registra una percezione della corruzione elevatissima che separa l'Italia dagli altri Stati dell'Unione Europea. Infatti, l'indice di percezione della corruzione<sup>2</sup> di *Transparency International*<sup>3</sup> rileva che l'Italia, dopo un costante peggioramento

---

<sup>1</sup> In proposito, il rapporto GRECO 2012 per l'Italia (disponibile in traduzione al seguente link [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_14\\_2.wp](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_14_2.wp)) invita le nostre istituzioni a riconsiderare la prescrizione per i reati di corruzione, in quanto strumento che favorisce l'impunità dei corrotti. Sul tema si veda anche Alberto Vannucci, *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, in Il Mulino, n. 3 del 2012.

<sup>2</sup> Si tratta di un indice costruito attraverso surveys basate su opinioni di esperti e testimoni qualificati.

nell'ultimo decennio, nel 2011 ha registrato il risultato più basso in termini assoluti, classificandosi quart'ultima tra i Paesi dell'Unione europea, superata in negativo solo da Romania, Bulgaria e Grecia. Inoltre, anche il rapporto “*Corruption*” di Eurobarometro<sup>4</sup> del febbraio 2012 conferma l'accentuarsi di questo differenziale rispetto agli altri Stati europei: l'87% dei cittadini italiani ritiene la corruzione un serio problema nel proprio Paese, in crescita del 4% rispetto a 2 anni prima (la media europea è del 74%); il 95% degli italiani – circa il 6% in più rispetto a due anni prima - ritiene che vi sia corruzione nelle proprie istituzioni nazionali; il 92% in quelle regionali e locali (la media europea è, rispettivamente, del 79 e 75%); il 75% degli italiani ritiene che gli sforzi del governo per combattere la corruzione siano stati inefficaci (la media europea è del 68%).

Il dato sicuramente più preoccupante che emerge dalle interviste ai cittadini è la consapevolezza del fatto che le radici della corruzione in Italia affondano non solo “nelle distorsioni di specifiche procedure decisionali (tempi lunghi, opacità, discrezionalità impropria, debolezza dei controlli), ma anche in fattori di natura culturale e istituzionale comuni ai diversi processi di scelta pubblica”<sup>5</sup>. Si tratta, indubbiamente, di un fenomeno ormai dalla portata amplissima che è presente in ogni ramo delle istituzioni a tal punto da contagiare ogni azione: in altre parole, come spesso viene ricordato anche dai magistrati della Corte dei Conti, la corruzione è diventato un fenomeno sistemico<sup>6</sup>.

Al fine di dare una risposta al Paese ed un segnale positivo nella lotta contro la corruzione, il 13 novembre 2012 il Parlamento Italiano ha approvato, dopo un lungo iter parlamentare, il testo di

---

<sup>3</sup> Transparency International è un'organizzazione internazionale non governativa che si propone di combattere la corruzione. In particolare si prefigge di analizzare e studiare i fenomeni di corruzione, le loro cause e i loro effetti, al fine di elaborare risoluzioni e strumenti idonei a diminuire, circoscrivere, enucleare le cause della corruzione per giungere a eliminarne o ridurre l'incidenza; sensibilizzare le Istituzione e la società civile sulla necessità della lotta alla corruzione in ogni sua forma; promuovere la conoscenza, l'approvazione e la attuazione in sede nazionale di quegli strumenti giuridici ed economici riconosciuti sul piano internazionale come efficaci a combattere il fenomeno della corruzione nell'ambito di relazioni e rapporti pubblici e privati; incoraggiare gli operatori economici pubblici e privati a formulare e ad applicare principi etici obbligatori; promuovere collaborazioni e reti finalizzate alla realizzazione della missione sociali.

<sup>4</sup>Tale rapporto è stato prodotto dalla Commissione Europea a seguito di un indagine condotta attraverso interviste a 26.856 cittadini della Comunità Europea che mostra come, sia a livello europeo che in ognuno dei 27 Stati Membri, la corruzione viene percepita dai cittadini stessi. Il rapporto è disponibile al seguente link:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) .

<sup>5</sup> A. Vannucci, *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, cit., pag. 423.

<sup>6</sup> Il Presidente della Corte dei Conti Luigi Gianpaolino, nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario ha sottolineato la portata della corruzione nel nostro sistema che “oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione pregiudica l'economia della nazione”

legge anticorruzione, il quale rappresenta un primo e importante intervento dedicato alla prevenzione della corruzione nell'azione amministrativa e alla cura dell'integrità dell'azione della Pubblica amministrazione<sup>7</sup>. Sicuramente si tratta di uno strumento per molti aspetti lacunoso che presenta vari elementi di criticità, dovuti in parte anche al suo difficile *iter parlamentare*; tuttavia, ha avuto il grande pregio di “costringere” il mondo politico e l'opinione pubblica a focalizzare la sua attenzione su un tema fondamentale, quale quello della corruzione al fine di individuarne i possibili strumenti di lotta, sia di natura repressiva che amministrativa. Inoltre, può rappresentare un importante punto di partenza per lo sviluppo di una serie di efficaci politiche anticorruzione.

Come è noto, l'approvazione della legge 190/2012 risponde a due esigenze fondamentali: da una parte la lotta contro un fenomeno inafferrabile e inconoscibile nelle sue reali dimensioni e secondariamente il rispetto degli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale negli ultimi anni. In particolare, su questo secondo punto, l'Italia, nonostante i dati poco incoraggianti su riportati, è stato tra i primi paesi a partecipare ad una serie di iniziative a livello internazionale che avevano come oggetto la ricerca e la definizione condivisa di strumenti per la prevenzione della corruzione nell'azione amministrativa e la tutela dell'integrità pubblica. In particolare si fa riferimento al GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione)<sup>8</sup> istituito presso il Consiglio d'Europa e il WGB (Working Group on Bribery) presso l'OCSE.

Infine, l'altro momento fondamentale di partecipazione dell'Italia al sistema internazionale di lotta alla corruzione è rappresentato dall'approvazione della legge del 3 agosto 2009 numero 116, con la quale è stata ratificata (anche se con notevole ritardo) la Convenzione Onu contro la Corruzione del 2003<sup>9</sup> che impegna il paese ad adottare una serie di misure per la lotta contro la

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento sulla genesi della legge anti-corruzione si veda “La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione” - Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella PA - ottobre 2012, disponibile al seguente link <http://www.legautonomie.it/Documenti/Dossier/La-Legge-anticorruzione-e-il-sistema-dei-controlli-nella-P.A.-locale>

<sup>8</sup> GRECO, report sull'Italia presentato nel marzo 2012.

<sup>9</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite, la cd “Convenzione di Merida” contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. La Convenzione si articola in un Preambolo e 71 articoli suddivisi in VIII titoli. In particolare, il titolo I espone l'oggetto della Convenzione, definisce i termini impiegati nel corpo del testo, ne enuncia il campo di applicazione e ricorda il principio di protezione della sovranità degli Stati parte. Particolarmente rilevante è il contenuto del titolo II che obbliga gli Stati all'adozione di efficaci politiche di prevenzione della corruzione e prevede diverse misure miranti al tempo stesso a coinvolgere il settore pubblico e il settore privato. Esse includono meccanismi istituzionali, quali la creazione di uno specifico organo anticorruzione, codici di condotta e politiche favorevoli al buon governo, allo stato di diritto, alla trasparenza e alla responsabilità. Da notare specialmente che la Convenzione sottolinea il ruolo importante della società civile, in particolare di organizzazioni non governative e di iniziative a livello locale, e invita gli Stati parte a incoraggiare attivamente la partecipazione dell'opinione pubblica e la sensibilizzazione di essa al problema della corruzione.

corruzione.

La legge 190/2012, è figlia, pertanto, sia della volontà del legislatore nazionale di dar seguito agli impegni internazionali sia dalla necessità di combattere questa corruzione diffusa che alimenta la sfiducia e l'insoddisfazione verso le istituzioni, delegittima i meccanismi della rappresentanza ed i partiti e distrugge la credibilità del Paese con grandi ricadute in termini di perdita di investimenti e di attrattività del sistema economico.

Nel presente contributo, dopo aver individuato in maniera sintetica i contenuti più salienti della legge anti-corruzione, ci si soffermerà in particolare sull'impatto che la legge anticorruzione ha avuto sull'ordinamento degli enti locali - sicuramente più soggetti ad episodi di corruzione a fronte delle funzioni e delle particolari materie verso cui si rivolge la propria attività<sup>10</sup> - e sull'analisi degli strumenti previsti dalla normativa per la lotta alla corruzione e per la tutela dell'integrità dell'azione amministrativa.

## **2. Le novità della legge anticorruzione**

Il 28 novembre 2012, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, è entrata in vigore la l. 6 novembre 2012 n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

Dal punto di vista meramente tecnico la legge si compone di due soli articoli, laddove il secondo si limita a contenere la c.d. "clausola di invarianza" (a garanzia del fatto che la legge non comporti oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche), mentre le previsioni normative sono concentrate in un articolo suddiviso in ben 83 commi. Una tale riarticolazione normativa (rispetto ai 27 articoli originari del disegno di legge approvato dalla Camera nel giugno 2012) è stata imposta da ragioni di snellezza procedurale, oltre che di superamento dell'avversità dimostrata da alcune parti politiche nei confronti del testo di legge che ha spinto il Governo a porre la fiducia al Senato sul disegno di legge *de quo* al fine di consentirne la rapida approvazione.

La genesi del provvedimento legislativo è stata piuttosto travagliata per diversi motivi. A lungo "dimenticato" dal Legislatore, il disegno di legge n. 2156/10 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" sembra avere subito una improvvisa accelerazione nel suo iter a seguito dei recenti eventi che hanno

---

<sup>10</sup> Si pensi alle attività finalizzate al rilascio delle concessioni, permessi a costruire, sovvenzioni, contributi economici, aggiudicazioni di procedure ad evidenza pubblica, alla gestione dei rifiuti. Sono ambiti fortemente a rischio di fenomeni corruttivi e che pertanto rendono particolarmente esposti i Comuni al manifestarsi di tali fenomeni.

riguardato alcune giunte regionali e hanno riportato alla ribalta – anche dell’opinione pubblica – il tema della legalità nelle istituzioni e, in particolare, la necessità di porre fine ad una serie di fenomeni sempre più diffusi.

La legge 190/2012 affronta il tema della corruzione da diversi punti di vista; per la prima volta, infatti, accanto all’approccio penalistico, connesso alla repressione dei fenomeni corruttivi, tipico del nostro ordinamento, si afferma un approccio amministrativo volto alla prevenzione della corruzione attraverso la promozione dell’etica pubblica, della trasparenza completa dell’attività amministrativa, della formazione delle risorse umane che operano nella p.a.. L’idea sottesa a questo nuovo approccio è che la lotta alla corruzione debba avvenire attraverso strumenti in grado di agire sulle condizioni ambientali che incidono negativamente sull’azione della pubblica amministrazione e non solo attraverso strumenti repressivi e successivi all’evento corruttivo.

Questo cambiamento di prospettiva nel contrasto alla corruzione deriva dalla presa d’atto della trasformazione della corruzione, che da fenomeno sporadico ed esterno all’apparato amministrativo riconducibile ad un singolo evento delittuoso, è divenuta in maniera crescente sintomo di “*maladministration*”<sup>11</sup>, in quanto sempre più presente all’interno delle amministrazioni a tal punto da produrre un asservimento totale della funzione amministrativa agli interessi dei corrotti. Per questo motivo, nel diritto amministrativo è stata elaborata una nozione di corruzione più ampia di quella penalistica, che rinvia non solo a condotte penalmente rilevanti, ma anche a “condotte che sono fonte di responsabilità di altro tipo o non espongono ad alcuna sanzione, ma sono comunque sgradite all’ordinamento giuridico: conflitti di interessi, nepotismo, clientelismo, partigianeria, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi”<sup>12</sup>.

La nozione di corruzione “amministrativa” induce, in primo luogo, a ritenere che i fenomeni corruttivi riguardino principalmente la esigenza di buon andamento dell’amministrazione nel suo complesso e alla correttezza dei rapporti tra amministrazione e cittadini, esigenza fondamentale di funzionamento dello Stato democratico. In secondo luogo, tale nozione incide anche sugli strumenti di tutela che non devono essere ricondotti esclusivamente a meccanismi di carattere repressivo, ma devono agire sui profili organizzativi dell’amministrazione, sui controlli amministrativi, sulla

---

<sup>11</sup> Per *maladministration* si intende una serie di fenomeni che “vanno dai ritardi nell’espletamento delle pratiche, alla scarsa attenzione alle domande dei cittadini, al mancato rispetto degli orari di lavoro, fino alle stesse modalità di trattare le persone senza il dovuto rispetto e la necessaria gentilezza”. In tal senso cfr Sabino Cassese, “*Maladministration*” e rimedi, in *Foro italiano*, 1992, V, 243; Vincenzo Cerulli Irelli, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Firenze, 2010, 92; Bernardo Giorgio Mattarella, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, in [www.masterprocurement.it](http://www.masterprocurement.it), 2012, 1.

<sup>12</sup> Ivi, pag. 1.

trasparenza, sulla deontologia e sulla formazione del personale<sup>13</sup>.

Infatti, il legislatore con l'approvazione della legge 190/2012 affianca ai meccanismi repressivi, di cui si prevede un inasprimento<sup>14</sup>, diversi strumenti di diritto amministrativo finalizzati alla prevenzione del fenomeno corruttivo.

In tal senso la legge "anti-corruzione" si muove essenzialmente attraverso tre linee direttrici.

In primo luogo, nel rispetto degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Merida, individua nella Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche<sup>15</sup> (Civit) l'Autorità nazionale anticorruzione, ruolo che precedentemente era ricoperto dal Dipartimento della funzione pubblica<sup>16</sup>. La funzione assegnata alla Civit è quella di collaborare con gli altri organi chiamati ad assicurare la lotta alla corruzione al fine di coordinare le azioni ed i meccanismi di contrasto della corruzione e dell'illegalità nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, l'art. 1, comma 2 della legge 190 assegna alla Civit una serie piuttosto ampia di funzioni e competenze, tra cui quello di collaborare con i paritetici organismi stranieri, approvare il piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, esprimere pareri facoltativi ed esercitare una attività di vigilanza e di controllo. Per esercitare queste funzioni, il legislatore attribuisce alla Commissione poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni. Inoltre, al fine di rendere effettivo il suo potere di controllo la legge dispone che la Civit possa imporre l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani anti corruzione nazionali e la rimozione di comportamenti contrari alla disciplina in materia di trasparenza e contrasto alla corruzione. In definitiva, la Civit diventa, nel disegno del legislatore il centro del sistema di prevenzione e controllo, avendo un compito di coordinamento delle diverse attività di prevenzione.

In secondo luogo la legge 190/2012 interviene su vari profili organizzativi delle pubbliche amministrazioni stabilendo l'obbligatorietà della presenza di un Responsabile della prevenzione della corruzione, della rotazione degli incarichi dirigenziali e della specifica formazione del perso-

---

<sup>13</sup> In proposito cfr Rocco Cifarelli, *Corruzione "amministrativa" e controlli: spunti di riflessione*, su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2013.

<sup>14</sup> Sul punto si veda la scheda sintetica della legge 190/2012 disponibile sul sito [www.leg16.camera.it/465?area=16&tema=585&Misure+anticorruzione#paragrafo2503](http://www.leg16.camera.it/465?area=16&tema=585&Misure+anticorruzione#paragrafo2503)  
Per una ricognizione dei profili penali dei reati di corruzioni si veda: G. Balbi, *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3-4/2012

<sup>15</sup> Si tratta di un'Autorità istituita dall'art. 13 del d.lgs. 150/2009 per attivare i sistemi di valutazione ed il ciclo della performance nelle amministrazioni pubbliche.

<sup>16</sup> Per una ricostruzione delle politiche internazionali e l'influenza che queste hanno avuto nell'ordinamento italiano e nella redazione della legge 190/2012 si veda *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione* di Silvio Bonfigli, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di Francesco Merloni e Luciano Vandelli, Firenze, 2010, 109.

nale (senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica), dettando specifiche misure volte alla trasparenza dell'attività amministrativa<sup>17</sup> ed una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici<sup>18</sup>.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione, individuato dall'organo di indirizzo politico tra i dirigenti di ruolo di prima fascia, è chiamato a svolgere diversi compiti, tra i quali la predisposizione del piano annuale anticorruzione, la cui approvazione spetta all'organo politico, la selezione del personale operante in settori particolarmente esposti a rischi di corruzione da inserire in percorsi formativi sulla materia, nonché l'individuazione delle modalità di formazione e del loro finanziamento fermo restando l'obbligo di non introdurre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica<sup>19</sup>.

Il responsabile anticorruzione deve, dunque, preliminarmente e con il supporto dei vertici amministrativi, determinare quali possono essere i settori dell'amministrazione maggiormente esposti a rischi di corruzione. Il personale addetto a tali settori deve essere formato allo scopo non solo di acquisire una particolare sensibilità al tema dell'integrità, ma anche per poter distinguere e riconoscere tentativi corruttivi. Non si deve, infatti, dimenticare che il reato di corruzione prevede l'accordo illecito tra il corruttore ed il corrotto; pertanto, per la prevenzione, sono fondamentali la formazione e la sensibilizzazione dei dipendenti<sup>20</sup>.

È evidente che il responsabile anticorruzione, nonostante le molteplici funzioni e responsabilità attribuitegli dalla normativa<sup>21</sup> e al di là dell'enfasi posta sull'utilità di tale figura immaginata

---

<sup>17</sup> In materia di trasparenza, la legge 190/2012 delega il Governo a d adottare un decreto di riordino della normativa vigente; tale delega è stata esercitata con l'approvazione del d.lgs. 33/2013, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

<sup>18</sup> Anche in materia di incompatibilità e cumuli di impieghi dei dipendenti, la legge 190/2012 delega il Governo ad adottare una nuova disciplina in materia; tale delega è stata esercitata mediante il d.lgs. 39/2013 recante "Disposizioni in materia di inconfiribilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

<sup>19</sup> Tale disposizione desta particolare perplessità in quanto da una parte il legislatore pone nuovi obblighi di formazione in capo alle Amministrazioni; dall'altra richiede che questi avvengano a costo zero. Inoltre, la questione della formazione appare particolarmente critica a fronte dei tagli dettati dalla manovra estiva del 2010 alla spesa in materia di formazione. Infatti, l'art. 6, comma 13 del d.l. 78/2010 dispone che la spesa per attività esclusivamente di formazione non deve essere superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009; è evidente dunque che a fronte di risorse finanziarie particolarmente scarse e limitate ex lege appare particolarmente complessa l'attuazione da parte del responsabile della prevenzione della corruzione di tale disposizione.

<sup>20</sup> In proposito, cfr. Luigi Oliveri, *Anti corruzione negli enti locali*, Maggioli Editore 2012.

<sup>21</sup> Per un approfondimento sul ruolo del responsabile anti corruzione si rimanda ai paragrafi successivi.

come la chiave di volta per la soluzione del problema della corruzione, non disponendo di risorse finanziarie *ad hoc*, né di poteri di indagine e di polizia nei confronti dell'intero corpo dei dipendenti dell'amministrazione di appartenenza, può solamente esercitare azioni di regolazione, sensibilizzazione e formazione. L'esito positivo in termini di efficacia di tali azioni dipenderà non tanto dall' incisività delle azioni poste dal responsabile anticorruzione, quanto dalla apertura e dalla disponibilità dei dipendenti ad essere "sensibilizzati" alla cultura dell'integrità e della trasparenza. Ciò significa che qualora non sarà possibile "convertire" i dipendenti al nuovo paradigma dell'azione amministrativa, le funzioni del responsabile anticorruzione saranno meramente adempimenti formali, vuoti e pertanto del tutto inefficaci, adottati esclusivamente per evitare la sua responsabilità oggettiva<sup>22</sup> in caso di accertamento di fenomeni corruttivi nell'ente.

In terzo luogo implementa gli strumenti di pianificazione dell'azione amministrativa, aggiungendo ai numerosi piani<sup>23</sup> che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad approvare anche il Piano triennale anticorruzione dell'amministrazione nel rispetto del Piano anticorruzione nazionale approvato annualmente dall'Autorità nazionale anticorruzione e proposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale piano rappresenta lo strumento attraverso il quale deve essere disegnata la politica anticorruzione a cui tutte le amministrazioni nazionali devono ispirarsi: qui trovano definizione le strategie di prevenzione e di contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale, in cui vengono definite le metodologie comuni e gli indirizzi d'attuazione della lotta alla corruzione. Ogni amministrazione, sia centrale che locale, è chiamata ad attenersi alle indicazioni fornite dal Piano nazionale; la vigilanza sul rispetto di tale piano spetta all'Autorità nazionale, che può intervenire al fine di sollecitare l'amministrazione inadempiente o parzialmente adempiente. Tale piano ha durata triennale e deve essere approvato entro il 31 gennaio di ogni anno: l'approvazione annuale risponde all'esigenza di apportare le correzioni organizzative necessarie a ridurre il rischio di corruzione.

---

<sup>22</sup>La norma, in proposito, stabilisce che nel caso di perpetrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, risponde il responsabile anticorruzione. E vi risponde a diverso titolo: i) erariale; ii) eventualmente civile; iii) disciplinare; iv) di responsabilità dirigenziale (impossibilità di rinnovo dell'incarico e, nei casi più gravi, revoca dell'incarico e recesso dal rapporto di lavoro). Cfr. Domenico Ielo, *Tecniche e metodologie di redazione dei piani anticorruzione*, relazione al convegno di "Legautonomie" in materia di anticorruzione, disponibile sul sito [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it)

<sup>23</sup> Si pensi per esempio al piano della trasparenza ed integrità e al piano della performance, di cui al d.lgs. 150/2009, o al piano per la promozione della pari opportunità, di cui al d.lgs. 198/2006.



Delineati, seppur brevemente, gli elementi di novità introdotti dalla legge 190, è importante evidenziarne anche le lacune e le criticità al fine di individuare gli ambiti di possibile miglioramento e di completamento dell'attuale testo normativo<sup>24</sup>.

“In primo luogo importante porre in rilievo che la legge si occupa molto della corruzione amministrativa, poco di quella politica. Infatti, si occupa e assegna un rilievo centrale alla trasparenza amministrativa, ma tace quasi del tutto sulla trasparenza nel finanziamento della politica, ancorché norme innovative siano state al riguardo introdotte, come di seguito si porrà in rilievo, nel decreto trasparenza (d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33); rafforza il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, prevedendo il rilievo disciplinare della violazione delle relative prescrizioni, ma non ne prevede per i politici; infine si fa carico dei conflitti di interessi dei dipendenti pubblici, non di quelli dei parlamentari per i quali il conflitto di interessi continua ad essere giuridicamente spesso irrilevante”<sup>25</sup>.

Non meno rilevanti, sono alcuni vuoti normativi che dovrebbero essere colmati da successivi interventi del legislatore. In particolare potrebbe essere utile in un'ottica di prevenzione della corruzione una disciplina delle attività di *lobbying*, approvata invece in altri ordinamenti (britannico, canadesi); introdurre la centralizzazione dei concorsi pubblici (anche quelli delle autonomie territoriali); ripensare il sistema di nomina dei Segretari comunali<sup>26</sup> preposti storicamente al controllo di legalità, e esposti al rischio di “dipendenza” nei confronti dei soggetti da essi controllati per effetto della riforma degli anni novanta.

Sarebbe opportuno, infine, un adeguamento delle previsioni normative contenute nella l. 190 con riferimento alle autonomie territoriali. Infatti, uno dei maggiori limiti della normativa in esame è proprio quello di aver imposto l'applicazione di tutte le previsioni in essa contenute anche alle autonomie territoriali e locali, senza aver tenuto conto delle peculiarità funzionali e strutturali delle amministrazioni diverse da quelle centrali, con il rischio di svuotare la reale efficacia di prevenzione della corruzione e la portata innovativa della l. 190.

Nei prossimi paragrafi saranno analizzati gli effetti, i limiti e le criticità dell'applicazione della legge 190 al sistema delle autonomie locali.

---

<sup>24</sup> In proposito cfr. Roberto Garofoli, *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione*, relazione svolta al Convegno "Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190", tenuto in Corte di Cassazione il 17 aprile 2013.

<sup>25</sup> *Ivi*, pag. 4.

<sup>26</sup> La questione relativa all'adeguatezza dell'attuale sistema di nomina del Segretario con riferimento alle nuove disposizioni in materia di anti corruzione sarà oggetto di disamina dei successivi paragrafi del presente contributo.

### **3. L'applicazione della legge anticorruzione per gli enti locali ed il ruolo del segretario dell'ente in qualità di responsabile anticorruzione.**

Negli ultimi anni il problema della corruzione negli enti locali ha assunto una particolare rilevanza per almeno due motivi principali. Da una parte la corruzione negli enti locali è particolarmente avvertita dai cittadini proprio per il rapporto di vicinanza che questi hanno con gli Uffici dell'amministrazione comunale; ciò consente una percezione sicuramente maggiore dell'esistenza di fenomeni legati alla corruzione. Dall'altra parte gli enti locali sono più soggetti ad episodi di corruzione a fronte sia delle funzioni e delle particolari materie che sono chiamati a regolamentare e a "gestire" sia delle reti di relazioni che vengono strette tra poteri locali, politici e funzionari, le quali possono essere più o meno intense e facilitare l'emersione di quei fenomeni corruttivi riconducibili alla "*maladministration*"<sup>27</sup>. Proprio a causa della particolarità che il fenomeno corruzione assume nelle autonomie, il legislatore ha avvertito la necessità di imporre anche agli enti territoriali e locali, costituzionalmente garantiti, le previsioni della legge 190/2012, sollevando non pochi dubbi di legittimità costituzionale con riferimento soprattutto alle norme in essa contenute che incidono sull'assetto organizzativo.

In proposito appare opportuno segnalare che, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V e della riformulazione dell'art. 117 della Costituzione, la materia dell'organizzazione amministrativa è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato per i soli aspetti concernenti le amministrazioni centrali e gli enti pubblici nazionali<sup>28</sup>, mentre le Regioni e gli enti locali hanno una propria potestà normativa<sup>29</sup> in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Tuttavia, nonostante questo riparto di competenze sembra escludere in maniera univoca ogni forma di potestà statale, il legislatore ha esteso soggettivamente il proprio ambito di intervento, estendendo pertanto l'applicazione della legge 190 anche alle

---

<sup>27</sup> Per una analisi sociologica del sistema politico locale, della classe politica e delle relazioni che questa innerva con il sistema economico e sociale si veda il recente studio attraverso il metodo della *network analysis* in M. Damiani, *Classe politica locale e reti di potere. Il caso dell'Umbria*, Franco Angeli, 2010.

<sup>28</sup> Art. 117, comma 2, lettera g), Cost.

<sup>29</sup> Le Regioni in materia di organizzazione hanno una potestà legislativa esclusiva, ai sensi del combinato disposto degli articoli 117, comma 4 e 123, comma 1, Cost.; gli enti locali, invece, hanno una potestà normativa di tipo regolamentare in materia di organizzazione, prevista dall'art. 117, comma 6, Cost.

autonomie territoriali, attraverso il richiamo al principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione<sup>30</sup>. È evidente che si tratta di un parametro costituzionale che esula dal riparto delle competenze normative tra i diversi livelli di governo e che pertanto poco si presta, in termini di fondatezza giuridica, a rappresentare la norma di legittimazione della competenza del legislatore statale<sup>31</sup>. Occorre precisare sul punto che lo stesso legislatore, probabilmente consapevole dell'eventuale illegittimità costituzionale di una disposizione che imponesse *in toto* anche agli enti territoriali i contenuti della l. 190, ha introdotto un correttivo a tale disposizione limitandone l'applicazione per le autonomie al solo raggiungimento di apposite intese in sede di Conferenza unificata<sup>32 33</sup>. In tal modo interviene il principio di leale collaborazione, più volte definito dalla Corte costituzionale come il principio cardine nella regolazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo della Repubblica, a stemperare gli eventuali dubbi di legittimità costituzionale.

---

<sup>30</sup> L'art. 1, comma 58 della l. 190 prevede che "Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, 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, e successive modificazioni".

<sup>31</sup> Si segnala che a fronte della grande condivisione politica sul tema della lotta e della prevenzione della corruzione, soprattutto a seguito di alcuni episodi che hanno interessato maggiormente gli organi regionali, nessuna Regione ha impugnato la legge 190 per lesione del proprio ambito di competenza.

<sup>32</sup> L'art. 1, comma 60 della legge 190 dispone: "Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al 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 della funzione pubblica;
- b) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici di cui all'articolo 53, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 42, lettera a), del presente articolo, 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, come sostituito dal comma 44 del presente articolo".

Il comma 61 stabilisce che attraverso intese in sede di Conferenza unificata sono altresì definiti gli adempimenti attuativi delle disposizioni dei decreti legislativi previsti dalla presente legge da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo.

<sup>33</sup> Si rende noto che ad oggi ancora non sono state raggiunte le intese de quo e pertanto l'applicazione della legge 190 con riferimento alle autonomie territoriali e locali resta affidata alla discrezionalità delle singole amministrazioni, nonostante l'invito, di cui alla circolare n. 1 del 2013 del Dipartimento della funzione pubblica, rivolto a tutte le amministrazioni diverse da quelle centrali di dare immediata attuazione alle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione.

Individuate le modalità di applicazione della legge 190 anche agli enti locali, è opportuno analizzare, in termini di funzionalità e di impatto della normativa, gli strumenti e le misure delineate dal legislatore per la prevenzione dei fenomeni corruttivi. Sicuramente, anche con riguardo al sistema delle autonomie locali, la misura anticorruzione più rilevante soprattutto dal punto di vista organizzativo è la previsione di un Responsabile per la prevenzione della corruzione, il quale ha il compito di monitorare l'attività amministrativa e intervenire per evitare situazioni di corruzione.

La scelta del legislatore è stata dunque molto precisa: ha voluto concentrare nelle mani di un unico soggetto la responsabilità della lotta alla corruzione<sup>34</sup>, attribuendogli diverse funzioni come già detto, tra le quali la predisposizione degli strumenti atti alla difesa dell'amministrazione da possibili comportamenti legati alla corruzione. Secondo il disegno del legislatore del 2012, il responsabile della prevenzione, pur con dei compiti specifici, non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali dei funzionari, prevenendo il sorgere di fenomeni corruttivi attraverso il monitoraggio dell'attività e la pianificazione degli interventi.

Nel caso degli enti locali, l'art. 1 comma 7, attribuisce "di norma" la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione al Segretario dell'ente, salvo diversa e motivata designazione. In altre parole, il legislatore nazionale ha stabilito che in via ordinaria la funzione di responsabile spetta al Segretario comunale o provinciale e solo con un provvedimento ampiamente motivato e a seguito di valutazioni di opportunità, questo incarico può essere affidato ad una figura diversa dal Segretario.

Tale norma, all'apparenza lineare, solleva alcune criticità in termini applicativi. In primo luogo si tratta di stabilire se è necessario o meno un provvedimento formale con cui si attribuisca al segretario dell'ente il ruolo di responsabile anticorruzione. Infatti, l'individuazione *ex lege* operata dal legislatore con il solo riferimento agli enti locali e a differenza di quanto disposto per le altre amministrazioni<sup>35</sup>, potrebbe essere interpretata come immediatamente applicativa, anche in considerazione della mancata indicazione di un termine entro il quale provvedere, salvo diversa scelta operata dall'amministrazione stessa. È evidente che la diversa interpretazione attribuita a questa disposizione avrà delle importanti conseguenze in considerazione degli obblighi e delle responsabilità poste in capo al responsabile anticorruzione.

---

<sup>34</sup> Tale scelta è stata criticata dagli operatori giuridici in quanto in questo modo la norma ha creato un responsabile "capro espiatorio" su cui far ricadere varie forme di responsabilità nel caso di compimento di reati di corruzione nell'amministrazione. In proposito cfr. . Luigi Oliveri, *Anti corruzione negli enti locali*, op. cit.

<sup>35</sup> Per le amministrazioni diverse dagli enti locali non essendo individuato ex ante il responsabile anti corruzione è assolutamente necessario il provvedimento di nomina del responsabile anti corruzione; in questo pertanto non si pone il problema dell'immediata applicazione della disposizione anche in assenza di un atto formale.

La prassi applicativa posta in essere dagli enti locali<sup>36</sup> che, anche in assenza delle intese in sede di Conferenza unificata, hanno già dato attuazione alle norme in materia di anticorruzione sembrano confermare l'esigenza di un provvedimento formale di conferimento dell'incarico di responsabile anticorruzione anche nel caso in cui tale scelta ricada sul segretario comunale, come indicato in via preferenziale dal legislatore.

In secondo luogo si tratta di individuare quale è l'organo competente stante la formulazione della norma. Infatti, la formulazione della norma in questione non permette di individuare in modo chiaro l'organo chiamato a nominare il responsabile della prevenzione, lasciando in questo modo dubbi sulla legittimità, in termini di competenza, del provvedimento di nomina del responsabile. Tale dubbio deriva dal fatto che l'articolo 1, comma 7 della legge 190<sup>37</sup> da una parte individua nell'organo di indirizzo politico, organo tipicamente collegiale, il soggetto istituzionale competente alla nomina del responsabile; dall'altra individua nella determinazione, atto tipicamente individuale, il provvedimento attraverso il quale procedere alla nomina del responsabile anticorruzione. Si è, pertanto, posto il dubbio se la competenza spetti al Sindaco/Presidente in qualità di organo individuale o agli organi di governo collegiali, ossia Giunta o Consiglio e se in tal caso la competenza spetti alla Giunta in qualità di organo esecutivo o al Consiglio, definito dallo stesso art. 42 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" l'organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo.

A fronte dell'incertezza normativa, sull'argomento è intervenuta la CIVIT che, sulla base di un quesito formulato dal comune di Vittoria (RG), nella delibera 15 del 13 marzo 2013 ha affermato che spetta al Sindaco (o al Presidente) il potere di nomina del Responsabile. In tal modo la CIVIT ha attribuito all'organo monocratico degli enti locali il ruolo di organo di indirizzo politico, spettante invece per previsioni normative all'organo consiliare. La motivazione adottata dalla CIVIT a sostegno di tale interpretazione consiste nella considerazione che mentre le funzioni del Consiglio sono solamente quelle indicate dalla norma, quelle del Sindaco, invece, ben si prestano ad essere ulteriormente integrate; inoltre spetta all'organo monocratico, in via generale, l'attribuzione degli incarichi.

La ricostruzione formulata dalla CIVIT si presta ad alcune osservazioni. Infatti, come già sottolineato, la funzione svolta dal responsabile della prevenzione non è di gestione ma di controllo e di prevenzione dal rischio. Nella tripartizione degli organi di governo, la funzione di controllo

---

<sup>36</sup> I provvedimenti di conferimento degli incarichi di responsabile anti corruzione sono consultabili sul sito istituzionale della CIVIT, nella sezione "Responsabili della prevenzione".

<sup>37</sup> L'art. 1, comma 7 della l. 190 dispone che "l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel Segretario, salva diversa e motivata determinazione".

spetta al Consiglio, così come stabilito dal TUEL, art 42, e non al Sindaco o al Presidente. Pertanto, la scelta di escludere il Consiglio, quale organo competente nella individuazione dell'indirizzo politico amministrativo, risulta essere difficilmente sostenibile, anche alla luce delle deboli motivazioni espresse in sede di deliberazione da parte della CIVIT. Anzi, sarebbe stato più opportuno individuare nel Consiglio piuttosto che negli organi gestionali l'organo competente alla nomina del responsabile anticorruzione, per le analoghe motivazioni addotte dalla giurisprudenza amministrativa con riferimento alla nomina dei membri degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)<sup>38</sup>. Infatti, la scelta di attribuire il potere di nomina del Responsabile della prevenzione al Sindaco o al Presidente crea notevoli problemi di garanzia e di indipendenza<sup>39</sup> della figura del responsabile stesso.

In terzo luogo le ulteriori perplessità e criticità sollevate dalla norma in questione, l'art. 1, comma 7 della l. 190, riguardano un profilo sostanziale; si tratta, infatti, di valutare la ragionevolezza e l'opportunità della scelta del legislatore di far ricadere "di norma" sul segretario comunale il ruolo di responsabile della prevenzione, a fronte soprattutto dell'attuale sistema di nomina del segretario stesso.

La figura del Segretario negli enti locali rappresenta una delle istituzioni storicamente più importanti a cui sono state attribuite una molteplicità di funzioni che si sono ampliate e modificate nel tempo. Infatti, a partire dalle riforme degli anni 90 e in particolare con la legge n. 127 del 1997, il segretario ha mutato il suo ruolo nell'ente locale affiancando al suo ruolo storico di garanzia e di presidio della legalità funzioni di natura manageriale e gestionale. L'attribuzione al segretario di nuove competenze ha spinto il legislatore a modificare anche il precedente sistema di nomina affidato alle Prefetture in modo da rafforzare il legame fiduciario tra il Sindaco ed il Segretario.

L'attuale normativa di riferimento, dispone che spetta al Sindaco, con proprio provvedimento, la nomina del Segretario che resta in carica per l'intera durata del mandato del Sindaco stesso, salvo casi di dimissioni o revoca motivata. L'organo d'indirizzo politico può scegliere il segretario all'inizio del suo mandato tra gli iscritti di un apposito albo dei segretari, istituito presso il Ministero degli Interni. A questo albo vi si accede per concorso pubblico: pertanto, pur essendoci un certo grado di fiduciarità, dal momento che l'organo politico è chiamato a nominare il segretario, tuttavia la scelta è comunque garantita da una adeguata professionalità e

---

<sup>38</sup> In proposito cfr. la sentenza TAR Campania 1510/2012, in cui si è disposto che l'organo di indirizzo politico competente alla nomina dei membri dell'OIV è il Consiglio e non il Sindaco. In particolare si veda D. Bolognino, *TAR Campania, sede di Napoli – sentenza breve n. 1510 del 2012 – nomina OIV* <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=18018>

<sup>39</sup> Su il problema dell'indipendenza del funzionario pubblico nello svoglimento della sua funzione si veda, in particolare, B. Ponti, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Maggioli Ed., 2012.

integrità, dovuta all'appartenenza del segretario ad un albo “chiuso” a cui si accede esclusivamente previo superamento di un corso-concorso.

Il rapporto di fiduciarità esistente tra l'organo politico ed il Segretario, pur con la garanzia dell'iscrizione all'albo, evidenzia sicuramente l'inadeguatezza della norma su esaminata che attribuisce *ex lege* e salvo diverse e motivate determinazioni, il ruolo di responsabile anticorruzione al Segretario. Infatti, il rapporto fiduciario qualificato che lega l'organo di indirizzo politico al soggetto che dovrebbe controllarne l'integrità dell'attività amministrativa dell'ente di cui è a capo, rischia di indebolire la figura del responsabile della prevenzione, condizionandone le modalità di azione. Questa riflessione offre lo spunto per richiamare una questione ampiamente dibattuta sia in dottrina<sup>40</sup> che nei contesti istituzionali<sup>41</sup> sulla necessità di riformare il sistema di nomina del Segretario, posto che, anche a fronte delle nuove funzioni attribuitegli<sup>42</sup>, l'iscrizione all'albo non sempre si configura come una sufficiente garanzia di integrità e di indipendenza al fine dello svolgimento della funzione di responsabile della prevenzione della corruzione. In questo contesto sembra estremamente difficile che il Segretario possa svolgere la funzione di responsabile in modo efficace, senza subire condizionamenti di tipo politico. Pertanto, in considerazione anche del rafforzamento del ruolo di garanzia del Segretario operato dai recenti interventi normativi, è opportuno che legislatore avvii un serio ripensamento del sistema di nomina, al fine di garantire l'imparzialità e indipendenza della figura e chiarire le numerose incertezze normative. In tal senso sono ipotizzabili due diverse soluzioni.

Una prima soluzione potrebbe essere il ritorno al sistema previgente alla riforma operata dalla l. 127/1997. In questo modo, tale figura si troverebbe ad operare in una condizione di piena indipendenza rispetto all'organo politico, svolgendo quelle funzioni di controllo e monitoraggio dell'ente. Tuttavia tale ipotesi appare difficilmente conciliabile sia con l'autonomia riconosciuta agli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione sia con le nuove competenze acquisite dai Segretari che, infatti, oggi non svolgono più solamente la funzione di presidio della legalità ma sono veri e propri manager delle Amministrazioni, soprattutto laddove non vi è il direttore generale.

---

<sup>40</sup> Antonietta Sanna, *Passato e presente del Segretario comunale / provinciale excursus sullo status e ruolo della figura*, disponibile su [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it); Claudio Rossi, *Il Segretario comunale, riedizione moderna del mito di Atlante*, disponibile su [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it), Lorenzo Camarda, *Le nuove responsabilità del Segretario comunale*, disponibile su [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), sezione pa.

<sup>41</sup> Si vedano i documenti elaborati dalla “Commissione di studio su trasparenza e corruzione nella pa”. Tale Commissione proponeva, in vista dell'approvazione della legge sulla lotta alla corruzione che sia il Ministero dell'interno a proporre al sindaco una rosa di nomi, selezionati sulla base di una domanda da parte degli interessati e in possesso di specifici requisiti ed iscritti all'albo; da questa rosa di nomi il Sindaco avrebbe dovuto scegliere il Segretario.

<sup>42</sup> Si pensi in proposito al rafforzamento del ruolo del Segretario nel nuovo sistema dei controlli interni di cui al d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Una seconda soluzione, sicuramente meno radicale e più efficace rispetto alla precedente, potrebbe essere quella formulata dalla Commissione per la trasparenza e la corruzione, presieduta da Roberto Garofoli, in cui il Sindaco/Presidente sceglie liberamente il Segretario tra una rosa di nomi più ristretta di possibilità, proposti dal Ministero dell'Interno.

In tal modo, si garantirebbe il raggiungimento di un equilibrio accettabile tra l'indipendenza e la fiduciarità, entrambi elementi essenziali per lo svolgimento delle funzioni del Segretario che deve essere indipendente nell'applicazione delle norme e allo stesso tempo deve godere della fiducia del Sindaco al fine di poter svolgere le funzioni organizzativo-manageriali e la funzione di collaborazione con gli organi politici dell'ente locale.

La scelta del legislatore di far ricadere "di norma" sul Segretario dell'ente il ruolo di responsabile anticorruzione, pur essendo discutibile a fronte delle considerazioni su riportate e soprattutto del rapporto di fiduciarità che lega il controllore ed il controllato, appare, tuttavia, come la soluzione preferibile dal punto di vista organizzativo dell'ente. Infatti, il Segretario, soprattutto negli enti più piccoli sprovvisti sia della dirigenza che di un direttore generale, in quanto vertice amministrativo, è la figura più idonea, almeno dal punto di vista funzionale e strutturale, a porre in essere le attività di controllo e di monitoraggio necessarie per prevenire fenomeni corruttivi.

Tuttavia, nel caso in cui non sia possibile attribuire tale incarico al Segretario<sup>43</sup> la norma consente all'organo politico di attribuire l'incarico di responsabile della prevenzione anche ad un soggetto diverso dal Segretario<sup>44</sup>. Tale disposizione riveste notevole importanza in quanto ammette, entro certi limiti funzionali, l'adozione di soluzioni organizzative differenziate e giustificate da specifiche caratteristiche dell'ente stesso: in altre parole la norma garantisce alle amministrazioni un certo margine di discrezionalità nell'organizzazione, nel rispetto dell'autonomia che l'ordinamento riconosce agli enti locali.

Tale discrezionalità riconosciuta agli enti trova un limite nella previsione contenuta nell'art. 1, comma 7 della l. 190, in base alla quale l'organo politico potrà individuare il responsabile anti corruzione tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio. In questo modo l'organo politico, in alternativa al Segretario, potrà decidere di scegliere come responsabile della prevenzione uno dei dirigenti incaricati dell'ente stesso, affidandogli un incarico aggiuntivo.

Anche tale disposizione si presta a dubbi interpretativi di natura applicativa con riferimento

---

<sup>43</sup> Si tratta di casi connessi per lo più alla diffusissima prassi dell'utilizzo della convenzione di segreteria attraverso la quale i Comuni condividono un solo Segretario comunale che di fatto si trova a gestire contemporaneamente anche più di tre Comuni; prassi che rende difficile per un Segretario l'effettivo esercizio delle funzioni di responsabile della prevenzione.

<sup>44</sup> Ad oggi, consultando la banca dati dei responsabili della prevenzione della corruzione negli enti locali, disponibile sul sito istituzionale della CIVIT, è possibile verificare che le gran parte dei Comuni hanno confermato il modello "normale" proposto dal legislatore, individuando nel Segretario comunale il responsabile.



alla possibilità di attribuire tale incarico anche a dirigenti esterni e nel caso di affidamento a responsabili dei servizi negli enti locali privi di dirigenza.

Con riferimento alla prima questione, la stessa norma, nel limitare la scelta ai soli dirigenti di ruolo, sembra escludere la possibilità di ricorrere a dirigenti esterni, di cui all'art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001<sup>45</sup> e all'art. 110, comma 1 del d.lgs. 267/2000<sup>46</sup> per ragioni legate all'esigenza di garantire una adeguata indipendenza del responsabile della prevenzione<sup>47</sup>. Tale esclusione potrebbe trovare un'eccezione, invece, con riferimento ai dirigenti esterni extra dotazione organica di cui all'art. 110, comma 2 del d.lgs. 267/2000<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> L'art. 19, comma 5 del d.lgs. 165/2001 dispone che "Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

<sup>46</sup> L'art. 110, comma 1 del d.lgs. 267/2000 prevede che "Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire".

<sup>47</sup> Per le problematiche legate alla dirigenza esterna come strumento per aggirare la distinzione tra organo di indirizzo e organo di gestione si veda Merloni, F, Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale, pag. 184 ss.

<sup>48</sup> L'art. 110, comma 2 del d.lgs. 267/2000 stabilisce che "Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità. Negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in

Per quanto concerne, invece, gli enti privi di dirigenza è evidente che in caso di mancato conferimento al Segretario, l'organo politico può ben individuare il Responsabile anticorruzione tra i responsabili dei servizi, al di là del dato letterale della norma e a fronte delle previsioni dell'art. 109 del d.lgs. 267/2000. Tale disposizione dispone in maniera inequivoca che nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione. Sarebbe, tuttavia, opportuno che il legislatore, grazie allo strumento dell'intesa previsto nell'art. 60, vada a risolvere i vari dubbi interpretativi derivanti dall'applicazione della legge anticorruzione agli enti locali, tenendo in considerazione in particolare le peculiarità dei comuni privi di dirigenza e di quelli piccolissime dimensioni, numericamente molto significativi.

#### **4. Il responsabile della prevenzione: compiti e funzioni**

Dopo aver ricostruito, non senza difficoltà, il profilo soggettivo e la procedura di nomina del Responsabile per la prevenzione, è necessario analizzare nel dettaglio quali sono le funzioni attribuitegli dalla normativa.

Probabilmente, quella più significativa consiste nell'obbligo di curare e predisporre il Piano Triennale di prevenzione della corruzione, previsto dalla norma per tutte le amministrazioni, sia locali che centrali, sulla base del Piano Nazionale anticorruzione, adottato dalla CIVIT. Ad oggi, il Piano Nazionale non è stato ancora predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, mentre sono state definite le Linee di indirizzo del Comitato interministeriale<sup>49</sup>, che rappresentano il riferimento più importante per la stesura del Piano da parte delle amministrazioni.

Il Piano, con finalità di prevenzione della corruzione e di gestione organizzativa, ha lo scopo di individuare i settori dell'amministrazione in cui è maggiore il rischio di corruzione oltre che l'individuazione di efficaci e adeguate soluzioni organizzative finalizzate a fronteggiare il rischio. In questo testo vengono, pertanto, definiti gli obiettivi da raggiungere, nonché gli uffici dell'amministrazione maggiormente a rischio e gli eventuali mezzi a disposizione per la prevenzione della corruzione.

---

*misura complessivamente non superiore al 5 per cento della dotazione organica dell'ente arrotondando il prodotto all'unità superiore, o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità".*

<sup>49</sup> Di cui al d.p.c.m. 16 gennaio 2013 e disponibile sul sito della CIVIT. <http://www.civit.it/?p=7588>

La previsione di un duplice livello di pianificazione consente al legislatore di dettare dei contenuti minimi ed uniformi in materia, salvaguardando l'autonomia dei singoli enti. Infatti, da una parte si determina uno strumento generale per la definizione delle modalità di azioni per la prevenzione della corruzione, fornendo un terreno comune all'interno del quale ogni amministrazione potrà scrivere il proprio Piano triennale; dall'altra parte, fornendo delle linee guida generali viene lasciata un certo margine di libertà alle singole amministrazioni e al responsabile che deve disporre il Piano in modo tale da poter far fronte alle particolarità della propria amministrazione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione non deve essere interpretato come l'ennesimo adempimento burocratico e standardizzato, al solo fine di evitare possibili sanzioni e responsabilità. Anzi, dovrebbe rappresentare l'occasione per consentire l'introduzione e lo sviluppo nell'ambito delle pubbliche amministrazioni di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione ispirati ai modelli di *risk management*<sup>50</sup>: ciò richiede un cambiamento culturale sia degli organi politici che degli apparati amministrativi, i quali dovranno cogliere l'evoluzione in atto del modo di agire dell'amministrazione.

Il Piano triennale è un documento che deve essere approvato entro il 31 gennaio di ogni anno dall'organo politico, su proposta del Responsabile della prevenzione. In via straordinaria, per il 2013, proprio per i ristretti tempi di attuazione, tale termine è stato posticipato al 31 marzo. Come detto, il Responsabile propone ogni anno un nuovo piano triennale, in cui vengono riportati i risultati raggiunti fino a quel momento nonché le possibili correzioni ai piani precedenti. Ciò richiede che il Responsabile eserciti un continuo monitoraggio dell'attività dell'ente al fine di segnalare e prevenire le problematiche che di volta in volta potrebbero emergere: queste ultime dovranno poi trovare soluzione nel Piano per l'anno successivo, con allegate le proposte finalizzate alla prevenzione della corruzione. Il controllo che svolge il responsabile è continuo e non si riferisce solo al momento della stesura del Piano: il responsabile dovrà di volta in volta monitorare l'attività dell'ente prestando maggior attenzione alle attività più esposte al rischio.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione è chiamato, inoltre, a garantire l'adeguata rotazione degli incarichi dirigenziali<sup>51</sup>, importante misura di prevenzione della corruzione e a predisporre piani formativi per i dipendenti maggiormente esposti al rischio di corruzione. Si tratta di due misure preventive particolarmente rilevanti e tuttavia, di non facile attuazione negli enti

---

<sup>50</sup> Nella relazione della Commissione che aveva il compito di correggere il disegno di legge anticorruzione, i riferimenti ai meccanismi di misurazione della corruzione e l'importanza dell'approccio del *risk management* sono centrali. Relazione della Commissione, pag. 10-12.

<sup>51</sup> L'art. 1, comma 10 stabilisce che il responsabile, "d'intesa con il dirigente competente" relativamente alla gestione delle risorse umane, predispone la rotazione per quegli incarichi che presentano maggiori rischi di corruzione.

locali in assenza di “adeguamenti” da definirsi in sede di Conferenza unificata.

Si pensi in particolare alla rotazione degli incarichi dirigenziali o dei responsabili nei piccoli Comuni con dotazioni organiche molto limitate numericamente: in alcuni casi non sarebbe possibile attuare alcuna rotazione a fronte dell’infungibilità di alcune professionalità tipiche degli enti locali<sup>52</sup>; in altri, anche se possibile, potrebbe mettere a rischio l’efficienza e la funzionalità di un ente dal momento che lo spostamento di un funzionario da un settore ad un altro potrebbe comportare la perdita della “memoria storica” dei procedimenti dell’ente con conseguenti rallentamenti dell’attività amministrativa. Inoltre, l’adozione a regime di questa misura in un contesto caratterizzato da pochi dipendenti ne impedisce la specializzazione professionale con ricadute negative da un punto di vista funzionale ed organizzativo.

Detto questo, la rotazione degli incarichi è una misura fondamentale per la prevenzione della corruzione, ma questa può essere effettivamente realizzata solamente nelle amministrazioni di grandi dimensioni; al contrario, per le amministrazioni di piccole dimensioni questo meccanismo può rappresentare più che uno strumento di prevenzione, un meccanismo di riduzione dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa. Pertanto, sarà compito del Responsabile comprendere quali siano le condizioni più favorevoli per attuare la rotazione degli incarichi e valutarne caso per caso la fattibilità. Anche in questo caso, sarebbe opportuno che, in sede di intese, fosse individuata una soglia minima quantitativa a cui applicare il meccanismo della rotazione, in modo da evitare che amministrazioni di piccole dimensioni si trovino ad affrontare problemi ulteriori derivanti dall’applicazione della legge anticorruzione.

Un’ulteriore compito affidato al responsabile, da realizzare attraverso il Piano, è l’individuazione del personale che potrà fruire di particolari programmi di formazione e di aggiornamento per la prevenzione della corruzione. Il tema della formazione è un aspetto centrale nella ratio della normativa anticorruzione al fine di creare quella cultura dell’integrità e dell’eticità dell’azione amministrativa, attraverso la quale si potrà avviare un’effettiva attuazione degli strumenti della l. 190/2012<sup>53</sup>. Tuttavia, il comma 11 stabilisce che per tali percorsi formativi non siano previsti ulteriori oneri per le finanze pubbliche e pertanto sarà compito dell’amministrazione reperire le risorse necessarie per attuarli. Soprattutto nel caso degli enti locali questo problema assume particolare rilevanza, a fronte sia delle poche risorse a disposizione per la formazione sia per l’impossibilità di avvalersi, se non a titolo oneroso, dei percorsi formativi predisposti dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione. Inoltre, a seguito della soppressione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale appare ancora più complesso per gli enti locali

---

<sup>52</sup> Si pensi al comandante della polizia municipale o al responsabile dell’ufficio tecnico che necessita di competenze tecniche spesso non rinvenibili in altri dipendenti dell’ente.

<sup>53</sup> In merito si vedano le proposte fatte in sede di Commissione, pag. 15.

assicurare ai propri dipendenti percorsi formativi particolarmente qualificati e a titolo gratuito.

La clausola di invarianza finanziaria imposta dall'art. 2 della l.190/2012, ormai una caratteristica comune di molti recenti interventi legislativi, in base alla quale l'attuazione della normativa anticorruzione non deve comportare nuovi oneri per le finanze pubbliche, rischia di compromettere l'attuazione e l'implementazione delle misure previste dalla normativa, con particolare riferimento alla formazione. Infatti, l'assenza di nuove risorse assegnate *ad hoc* e i limiti alla spesa per la formazione posti in essere dalla manovra estiva del 2010, impediscono ogni possibilità per gli enti locali di realizzare percorsi formativi. Una soluzione potrebbe essere individuata nell'esclusione della spesa sostenuta ai fini della prevenzione della corruzione dall'ammontare della spesa complessiva per la formazione (che non può superare il 50% di quella sostenuta nel 2009), posto che si tratta di una formazione obbligatoria. Tale ipotesi potrebbe trovare espressa previsione in sede di intesa, anche a fronte della posizione espressa dalla Corte dei Conti Lombardia nella delibera n.116/2011, in cui la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla formazione in materia di sicurezza dei luoghi di loro, ha chiarito che la riduzione del 50% delle spese di formazione della P.A. rispetto a quelle sostenute nel 2009 non riguarderebbe la formazione obbligatoria.

## **5. Le responsabilità del responsabile della prevenzione.**

Un ulteriore profilo importante della l. 190/2012 è il regime delle responsabilità poste in capo al Responsabile nel caso di inadempimento alle prescrizioni previste dalla l. 190/2012: in particolare, sono previste tre diverse fattispecie di responsabilità.

Una prima forma è quella connessa alla mancata predisposizione del Piano anticorruzione entro la scadenza del termine annuale del 31 gennaio e alla violazione dell'obbligo di procedere alla selezione e alla formazione del personale dipendente, di cui all'art. 1, comma 8 della legge anticorruzione. In questi casi si configura, per espressa previsione normativa, la responsabilità dirigenziale *ex art.* 21 d.lgs. 165/2001 da cui potrà derivare il mancato rinnovo dell'incarico alla scadenza, la revoca dell'incarico e nei casi più gravi, il licenziamento.

Si tratta di una disciplina in gran parte incompatibile con la regolazione del rapporto di lavoro dei Segretari comunali/provinciali, i quali dipendono, a seguito della soppressione dell'Agenzia autonoma dei segretari, dal Ministero dell'Interno. Pertanto, l'ipotesi estrema del licenziamento da parte del sindaco non appare attivabile, a meno di avviare complesse procedure di concerto con il Ministero. Si può, invece, far ricorso alla revoca dell'incarico; tuttavia, a fronte delle

previsioni dell'art. 100 del d. lgs. 267/2000<sup>54</sup> appare complesso giustificare la revoca per l'esercizio di una funzione eventuale rispetto a quelle attribuite *ex lege* esclusivamente al Segretario. Anche la sanzione consistente nell'impossibilità del rinnovo dell'incarico appare non applicabile in considerazione del fatto che il rinnovo è collegato al succedersi dei sindaci e dei presidenti. Pertanto, l'unica vera sanzione ipotizzabile per il segretario potrebbe essere quella della revoca, anche se connessa soprattutto alle funzioni tipiche del segretario.

L'applicazione di tale disciplina appare ancor più complessa con riferimento ai responsabili dei servizi ai quali, non avendo qualifica dirigenziale, non può essere in alcun modo imputata la responsabilità dirigenziale, ex art. 21 del d.lgs. 165/2001. Probabilmente, qualora sia accertata la violazione degli obblighi di legge potrebbe essere applicata la sanzione della revoca dell'incarico, secondo le previsioni dell'art. 109 del d.lgs. 267/2000.

Un secondo tipo di responsabilità è quella che rende il responsabile "responsabile" per la condotta altrui, ai sensi dell'art. 1, comma 12 della l. 190. Infatti, la legge prevede che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del d. lgs. 165/2001 e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione. Tale norma scarica sul responsabile, innanzitutto, la responsabilità dirigenziale, replicando, con riferimento agli enti locali, i dubbi applicativi su riportati. In secondo luogo, in evidente violazione del principio di personalità della responsabilità si prevede in capo al responsabile della prevenzione della corruzione anche la responsabilità disciplinare e quella per danno erariale e all'immagine dell'amministrazione. Si tratta di forme di responsabilità oggettive attraverso le quali si riconduce con un nesso di causalità la commissione di un reato da parte di un dipendente alla sfera del responsabile.

Tuttavia, a fronte della consapevolezza della complessità delle strutture amministrative, in particolare degli enti locali, che rendono impossibile un controllo capillare da parte del Responsabile, peraltro non provvisto di poteri di indagine e di verifica, il legislatore stesso ha previsto nella legge 190 delle esimenti che, nella sostanza, annullano tali responsabilità e svuotano il carattere imperativo della disposizione stessa. Infatti, il responsabile può evitare le responsabilità previste qualora dimostri di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano anticorruzione, di aver osservato le prescrizioni relative agli obblighi formativi del personale e di

---

<sup>54</sup> L'art. 100 del d.lgs. 267/2000 prevede che il Segretario può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, per violazione dei doveri d'ufficio. Si attribuisce dunque al vertice monocratico di governo non un potere di risoluzione del rapporto di lavoro, ma solo di revoca dell'incarico, a fronte del fatto che l'ente locale non si configura come l'effettivo datore di lavoro del Segretario.

aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano. In sostanza, per evitare di incorrere nelle pesanti conseguenze previste dalla norma nel caso di fatti corruttivi, è sufficiente il mero adempimento normativo alle prescrizioni su riportate, a prescindere dalla qualità e da una valutazione dell'efficacia degli strumenti predisposti dal responsabile a fini preventivi<sup>55</sup>.

La stessa norma di stemperamento della responsabilità oggettiva su riportata individua un'ulteriore forma di responsabilità del responsabile della prevenzione, ribadita dal successivo comma 14 dello stesso articolo 1 della legge anticorruzione. Tale responsabilità, riconducibile a quella dirigenziale di cui all'art. 21 del d.lgs. 165/2001, si manifesta nel caso di ripetute violazioni delle misure previste dal piano, ovvero nel caso di inattuazione del Piano adottato dall'organo politico ed infine nelle ipotesi di "omesso controllo". In quest'ultimo caso, il legislatore delinea una responsabilità connessa direttamente all'attività di monitoraggio e verifica dell'attuazione del Piano, che rientra tra i compiti del responsabile secondo il comma 10, lett. b). Si tratta pertanto di una responsabilità *in vigilando* da parte del Responsabile della prevenzione.

Le considerazioni su riportate evidenziano la complessità applicative, con riferimento agli enti locali, del sistema delle responsabilità ricadenti in capo al Responsabile della prevenzione. E' pertanto auspicabile, a fronte della rilevanza che l'assetto della responsabilità assume anche ai fini dell'effettiva implementazione della normativa anticorruzione, che il legislatore ridefinisca, anche attraverso il sistema delle intese, il tema in esame per chiarirne il quadro.

## 6. Conclusione

La legge 190/2012 recanti disposizione in materia di lotta alla corruzione, pur con tutti i limiti che abbiamo cercato di ricostruire, rappresenta un testo fondamentale per il futuro della pubblica amministrazione. Quest'ultima, in un momento storico così difficile, è chiamata a rafforzare il suo ruolo nella società e a ricostruire quella fiducia che molti cittadini hanno perso nei confronti delle istituzioni, anche a causa dell'alto livello di corruzione.

La l.190/2012, rappresenta un nuovo paradigma dell'azione amministrativa e una importante occasione per rinnovare e modernizzare l'azione della pubblica amministrazione, attraverso una maggiore responsabilizzazione dei diversi attori, che non si limiti solo ad attribuire ulteriori oneri ai funzionari e dirigenti pubblici, ma che permette una redistribuzione di responsabilità e quindi di potere. Come più volte affermato, la legge 190 rappresenta non un punto d'arrivo definitivo, ma un punto di partenza, e pertanto, sarà compito del legislatore intervenire sui limiti e sulle criticità che

---

<sup>55</sup> Cfr. L. Oliveri, *Anticorruzione negli enti locali*, op. cit., p. 23 e ss.

questa normativa presenta, soprattutto con riferimento agli enti locali.

Un primo profilo critico che il legislatore dovrà prioritariamente affrontare è connesso al rapporto fiduciario tra il sindaco/presidente e il segretario dell'ente che appare poco idoneo a garantire l'imparzialità e l'indipendenza del Segretario, in qualità di responsabile della corruzione. In questo senso, come abbiamo già detto, le soluzioni potrebbero essere due: o avviare un ripensamento del ruolo e del sistema di nomina del segretario oppure attribuire il potere di nomina del responsabile al Consiglio, quale organo di controllo e di garanzia. Qualunque sia la scelta, sarà compito del legislatore intervenire per chiarire il quadro.

Un secondo punto da considerare è quello relativo alla risorse. La lotta alla corruzione non è una lotta sostenibile a "costo zero", ma implica numerosi costi che producono effetti nel lungo periodo, sia diretti che indiretti. Sarà pertanto necessario chiarire quali siano le risorse utilizzabili al fine di attuare la normativa anticorruzione, soprattutto con riferimento alle spese relative alla formazione, come elemento centrale per quel cambiamento culturale verso l'integrità dell'azione amministrativa, intesa come "l'applicazione di valori, principi e norme nelle operazioni quotidiane delle organizzazioni pubbliche" che vanno anche oltre l'attuazione delle misure anticorruzione<sup>56</sup>.

Infine, sarà necessario che il legislatore torni anche sul tema della responsabilità del Responsabile, al fine di dare effettiva attuazione alle norme anticorruzione. Come dimostrato nel paragrafo dedicato all'argomento, la responsabilità dirigenziale, proprio per i limiti alla sua applicabilità e ai suoi scarsi effetti deterrenti, non costituisce un forte deterrente alla mancata attuazione degli obblighi derivanti dalla normativa anticorruzione. Pertanto, sarà necessario ripensare anche il sistema delle responsabilità, rafforzando probabilmente, anche alla luce del nuovo codice di condotta recentemente approvato, la sfera della responsabilità disciplinare<sup>57</sup> come leva ulteriore per promuovere l'effettiva implementazione della normativa anticorruzione.

---

<sup>56</sup> Cfr. Documento redatto dalla Commissione per la trasparenza e la prevenzione.

<sup>57</sup> In proposito cfr. Pietro Barrera, *La responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in Merloni e Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, op. cit.



## BIBLIOGRAFIA

- Amisano F. , *La corruzione amministrativa in una burocrazia di tipo concorrenziale: modelli di analisi economica*.
- Balbi G., *Alcune osservazioni in tema di riforma dei delitti contro la pubblica amministrazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3-4/2012.
- Bonfigli S., *L'italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in Merloni e Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli ed. e Astrid, Firenze, 2010.
- Barrera P., *Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità*, in Merloni e Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli ed. e Astrid, 2010
- Barrera P., *La responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici*, in Merloni e Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli ed. e Astrid, 2010
- Bolognino D., *TAR Campania, sede di Napoli – sentenza breve n. 1510 del 2012* su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).
- Camarda L., *Le nuove responsabilità del Segretario comunale*, disponibile su [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com) , sezione pa.
- Casartelli G., Papi Rossi A., *Le misure anti corruzione*, Giappichelli, 2013.
- Cassese S., “*Maladministration*” e rimedi, in *Foro italiano*, 1992, V, 243.
- Cerulli Irelli V., *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in Merloni e Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli ed. e Astrid, Firenze, 2010.
- Cifarelli R., *Corruzione “amministrativa” e controlli: spunti di riflessione*, su [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2013.
- Circolare della Funzione pubblica n. 1 del 2013, *Legge 190/2012 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)
- D’Alberti M., Finocchiaro R., *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994
- D’Ambrosio Vito, I profili penali della corruzione e della maladministration, in Merloni e Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli ed. e Astrid, Firenze, 2010.
- Damiani M., *Classe politica locale e reti di potere. Il caso dell’Umbria*, Franco Angeli,

- 2010.
- De Martin GC e Di Folco M., *I controlli interni di regolarità e il ruolo dei segretari comunali e provinciali*, in Merloni e Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli ed. e Astrid, Firenze, 2010.
  - De Vergottini G., *Una road map contro la corruzione*, in [www.magna-carta.it](http://www.magna-carta.it), 2012
  - Garofoli R., *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2012.
  - Garofoli R., *La nuova legge anticorruzione, tra prevenzione e repressione*, relazione svolta al Convegno "Il contrasto alla corruzione: le prospettive aperte dopo la legge 6 novembre 2012, n. 190", tenuto in Corte di Cassazione il 17 aprile 2013.
  - Graeff P., Mehlkop G., *The impact of economic freedom on corruption*, in *European Journal of Political Economy*, 2003, vol. 19, 605-620.
  - Ielo D., *Tecniche e metodologie di redazione dei piani anticorruzione*, relazione al convegno di "Legautonomie" in materia di anticorruzione, disponibile sul sito [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it).
  - Linee di indirizzo del Comitato interministeriale (d.p.c.m. 16 gennaio 2013) per la predisposizione, da parte del Dipartimento della funzione pubblica, del Piano nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190.
  - Lorelli Q., *Controlli sulle pubbliche amministrazioni e prevenzione della corruzione*, in *Le Regioni*, Il Mulino, a. XXXVII, n. 5, ottobre 2009.
  - Mattarella B.G., *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007.
  - Mattarella B.G., *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, in [www.masterprocurement.it](http://www.masterprocurement.it), 2012.
  - Mattarella B.G. e Pelissero M., *La legge anticorruzione*, Giappichelli Editore, 2013
  - Melis Guido, *Etica pubblica e amministrazione. Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1999.
  - Monorchio, *Evoluzione ed esigenze di miglioramento dei sistemi di controllo pubblici*, Intervento al Convegno "La riforma dei controlli nel settore pubblico. La legge anticorruzione e il D.L. n. 174 non bastano", Roma, 14 dicembre 2012.
  - Merloni F. e Vandelli L., *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Passigli ed. e Astrid, 2010.
  - Nota Anci 21 marzo 2013, *Disposizioni in materia di corruzione*, in [www.anci.it](http://www.anci.it)
  - Oliveri L., *Anti corruzione negli enti locali*, Maggioli Editore 2012.
  - Oecd, *Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk*, 2010.
  - Ponti B., *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Maggioli Ed., 2012.

- Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione (presentato al Presidente della Camera il 23 ottobre 1996), in [www.camera.it](http://www.camera.it), 24.
- Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, in [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it)
- Rapporto GRECO, 1012
- Rapporto Transparency International.
- Rossi C., *Il Segretario comunale, riedizione moderna del mito di Atlante*, disponibile su [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it).
- Sanna A., *Passato e presente del Segretario comunale / provinciale excursus sullo status e ruolo della figura*, disponibile su [www.leggioggi.it](http://www.leggioggi.it).
- Tenore Vito,
- Vannucci A., *Un nuovo paradigma contro la corruzione*, in *Il Mulino*, 3/2012.