

PARTE I – ANALISI DELLE INIZIATIVE LEGISLATIVE

Il quadro normativo di riferimento, nel periodo preso in considerazione, si è arricchito di numerose iniziative legislative, di cui alcune giunte a compimento ed altre ancora in itinere. La lotta alla corruzione, la trasparenza nell'attività amministrativa e il controllo sull'operato degli enti locali sono stati i principali obiettivi dell'attività governativa. Da qui l'introduzione nel nostro ordinamento di strumenti di tutela giurisdizionale attivabili anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni (D. Lgs. 198/2009), la delega al Governo in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009), la previsione di uno stanziamento di 2 milioni di euro nella manovra anticrisi (D.L. 78/2010) destinato proprio al funzionamento di quegli uffici che hanno il compito di sviluppare le strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito perpetrate in tutti i settori della p.a. e la conferma (DPCM 29 ottobre 2009) dell'assegnazione al Dipartimento della Funzione Pubblica del personale utilizzato per lo svolgimento dei compiti già attribuiti all'Alto Commissario Anticorruzione. Ma è il ddl anticorruzione, approvato dal Consiglio dei Ministri, l'asse portante di una serie di disposizioni di grande novità e rilievo che vede al centro una pubblica amministrazione più efficace e trasparente. A completare il quadro rappresentato è intervenuta, in data 29 settembre 2010, l'approvazione da parte del Senato del ddl 849 di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione civile.

1. I provvedimenti approvati

1.1 D. Lgs. 20 dicembre 2009, n. 198

In materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici

Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 17 dicembre 2009 ha approvato, in attuazione della delega contenuta nell'articolo 4 della legge 15/2009, il decreto legislativo n. 198 (in vigore dal 15.1.2010) che ha introdotto nel nostro ordinamento il nuovo ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, noto come "class action" amministrativa.¹⁷ Esso rappresenta per la collettività un importante strumento di vigilanza sull'attività della PA in quanto consente ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti di avviare innanzi al giudice amministrativo, nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto degli standard di efficienza loro imposti. Tale meccanismo dovrebbe, quindi, indirettamente fungere sia da incentivo a migliorare le proprie performance che da strumento di accrescimento della trasparenza nella gestione della cosa pubblica. Risulta evidente, quindi, non solo l'ulteriore passo avanti nel processo di cambiamento della pubblica amministrazione avviato dalla c.d. riforma Brunetta, ma anche la centralità che va ad assumere sempre più il concetto di trasparenza, fino ad ora relegato in termini più ristretti di accesso ai documenti amministrativi – secondo quanto previsto dalla legge 241/90 – ed oggi esaltato quale diritto dell'intera collettività dei cittadini a tutte le informazioni pubbliche, al fine di garantire e tutelare i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della P.A. Tale funzione risulta rafforzata dalla previsione che in esito al giudizio, il giudice impartisce all'amministrazione (o al concessionario) l'ordine di porre in essere le misure idonee per rimediare alle violazioni commesse attivando le procedure per l'accertamento di

¹⁷ D. Lgs. 198/2009 art.1. Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi.....

eventuali responsabilità disciplinari o dirigenziali stabilendo, altresì, forme di idonea pubblicità del procedimento giurisdizionale e della sua conclusione. Il Governo ha stabilito che la nuova disciplina sarà applicabile soltanto dopo che saranno stati definiti gli obblighi contenuti nelle carte dei servizi e gli standard qualitativi ed economici.¹⁸ Il Ministro Brunetta già con la Direttiva n. 4/2010 ha precisato che “alcune delle azioni introdotte dal decreto legislativo n. 198/2009 sono già esperibili attualmente, ed in particolare quelle derivanti dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo.” e l’attività per la completa azionabilità di tutte le tipologie di ricorsi, di cui all’art. 1 del citato D.Lgs, è già in corso.

1.2 D.L. 31 maggio 2010, n. 78

In materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica

Con la legge 30 luglio 2010, n. 122 che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, il Parlamento ha approvato una manovra economica per il 2011-2012 da 24 miliardi di euro. Con il provvedimento è stata, tra l’altro, autorizzata una spesa di 2 milioni di euro a favore del Dipartimento della Funzione Pubblica per l’attività di contrasto alla corruzione.¹⁹ La norma è funzionale al potenziamento del Servizio Anticorruzione e Trasparenza individuato quale Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell’art. 6 della legge 3 agosto 2009, n. 116 (“Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione”). Nell’ottica di una più incisiva azione di contrasto alla corruzione, l’art. 29 del decreto interviene modificando l’art. 319-bis del codice penale; il delitto di corruzione per atti contrari a doveri d’ufficio (art. 319 c.p.) è aggravato se il fatto ha per oggetto il pagamento o il rimborso di tributi. La pena stabilita per tale fattispecie è aumentata di un terzo rispetto a quella prevista per la corruzione (reclusione da due a cinque anni). Un esempio concreto potrebbe essere quello del funzionario dell’Agenzia delle Entrate che accetta denaro o altra utilità al fine di evitare l’emanazione di un avviso di accertamento oppure per agevolare l’accoglimento di una domanda di rimborso infondata.²⁰

² Art. 7- Norma transitoria- 1. In ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici di cui all’articolo 1, comma 1, e di valutare l’impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, la concreta applicazione del presente decreto alle amministrazioni ed ai concessionari di servizi pubblici è determinata, fatto salvo quanto stabilito dal comma 2, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e di concerto, per quanto di competenza, con gli altri Ministri interessati. 2. In ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici di cui all’articolo 1, comma 1, e di valutare l’impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, la concreta applicazione del presente decreto alle regioni ed agli enti locali è determinata, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, su conforme parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

³ D.L. 78/2010 art.7, comma 31-bis- Per assicurare lo svolgimento delle funzioni di Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi dell’articolo 6 della legge 3 agosto 2009, n. 116, da parte del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è autorizzata la spesa di euro 2 milioni per l’anno 2011. Al relativo onere si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall’articolo 38, commi 13-bis e seguenti.

²⁰ DL 78/2010 art.29, comma 7- All’articolo 319-bis del codice penale, dopo le parole «alla quale il pubblico ufficiale appartiene» sono aggiunte le seguenti: «nonché il pagamento o il rimborso di tributi». Art. 319-bis. c.p. Circostanze aggravanti. La pena è aumentata se il fatto di cui all’art. 319 ha per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l’amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene nonché il pagamento o il rimborso di tributi

1.3 L. 5 maggio 2009, n. 42
In materia di federalismo fiscale

Il Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010 ha approvato lo schema di decreto legislativo recante l'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e le province ubicate nel loro territorio, nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, dando attuazione alla delega conferitagli con la Legge n. 42 del 5 maggio 2009. Con l'approvazione di questo schema si entra nel vivo dell'attuazione della c.d. legge del federalismo fiscale i cui principi fondamentali, come il coordinamento dei centri di spesa con i centri di prelievo e la sostituzione della spesa storica, basata sulla continuità dei livelli di spesa raggiunti l'anno precedente, con la spesa standard, comportano automaticamente maggiore responsabilità e trasparenza da parte degli enti nel gestire le risorse. Il federalismo fiscale introduce un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo, a parità di servizi offerti. Viceversa, nei confronti degli enti meno virtuosi è previsto un sistema sanzionatorio che consiste nel divieto di fare assunzioni e di procedere a spese per attività discrezionali. Sono anche previsti meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

Questo ultimo aspetto sembra particolarmente interessante e può ricollegarsi anche alla significativa esperienza del Brasile dove il Presidente ha recentemente avviato una intensa campagna decisa a contrastare l'illegalità nel suo Paese, concentrando l'attenzione proprio sui governi locali. Il programma prevede una serie di controlli, effettuati a campione, nelle varie amministrazioni, i cui risultati debbono essere immediatamente pubblicizzati, con grande risalto, attraverso tutti gli organi di informazione, dopo aver introdotto nell'ordinamento la norma della non rieleggibilità per i sindaci macchiatisi di episodi di corruzione. Il programma ha già evidenziato i primi risultati positivi. I sindaci corrotti sono stati penalizzati nelle successive elezioni; nei comuni, i cui sindaci si candidavano per un secondo mandato, è stato riscontrato un minor numero di reati e, altro aspetto interessante, in presenza di una grande diffusione di media locali le irregolarità sono state meno frequenti. E' chiaro quindi che per combattere la corruzione occorrono una serie di norme che permettano un tempestivo accertamento e una adeguata punizione per coloro che si macchiano di questo reato dando la possibilità ai cittadini di punire i politici corrotti e soprattutto di essere tempestivamente e liberamente informati.

1.4 L. 13 agosto 2010, n. 136
Piano straordinario contro le mafie

Il 7 settembre 2010 è entrato in vigore il "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", varato con la legge 13 agosto 2010, n.136. La legge delega s'inserisce in un quadro più ampio di interventi contro la criminalità organizzata e si propone come ulteriore finalità il potenziamento dell'attività di contrasto alla corruzione. La legge contiene due deleghe che dovranno essere attuate entro un anno dalla sua entrata in vigore: una per l'emanazione di un "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione" e l'altra per la modifica e l'integrazione della disciplina delle certificazioni antimafia in materia di documentazione antimafia. Le disposizioni contenute nella prima delega mirano alla sistemazione organica della materia caratterizzata da una vasta legislazione stratificatesi nel tempo. La seconda delega ha per oggetto la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia necessaria per la stipula dei contratti con la p.a. nonché il potenziamento dell'attività di prevenzione e contrasto all'infiltrazione mafiosa. Nel settore degli appalti le novità più rilevanti riguardano

l'istituzione della Stazione unica appaltante (SUA) e una serie di disposizioni a garanzia della tracciabilità dei flussi finanziari. I contraenti hanno l'obbligo di utilizzare in via esclusiva i conti correnti dedicati alle pubbliche commesse e di effettuare i pagamenti con modalità tracciabili indicando sempre il Codice unico di progetto assegnato a ciascun contratto (CUP). La violazione di tali obblighi comporta la risoluzione del contratto e l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

1.5 D. Lgs. 1 dicembre 2009, n. 178

Riorganizzazione della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Il D.Lgs. 178/2009 nel riordinare la disciplina della Scuola superiore della pubblica amministrazione ne ribadisce la natura di istituzione di alta formazione e ricerca finalizzata a sostenere e promuovere l'aggiornamento della pubblica amministrazione. "Creare eccellenza, cercare l'eccellenza", attraverso la promozione e la diffusione all'interno della pubblica amministrazione di una cultura dell'efficacia e dell'efficienza; questa la mission che il Ministro Brunetta, con la riforma, ha conferito alla SSPA. Il raggiungimento di tale obiettivo deve, però, fare i conti con il taglio del 50% delle risorse finanziarie destinate alle spese di formazione per il personale delle pubbliche amministrazioni²¹, previsto, per l'anno 2011, dal decreto-legge n.78/2010. Stante il suo ruolo di "indirizzo, coordinamento e programmazione in materia di formazione, aggiornamento professionale e sviluppo del personale delle pubbliche amministrazioni", il Ministro Brunetta, con la Direttiva n. 10/2010, ha ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni per garantire ed incrementare la qualità e l'efficacia delle azioni di formazione che saranno poste in essere con i mezzi a disposizione. Oltre a stabilire il limite di spesa che ogni amministrazione è tenuta a rispettare, è previsto altresì che le attività di formazione debbano essere prioritariamente svolte tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA) ovvero tramite i propri organismi di formazione (Formez P.A. ecc.). Per quanto concerne lo specifico tema della lotta alla corruzione, già nell'anno 2010, la SSPA ha avviato un'importante iniziativa, nell'ambito del progetto "Per una Cultura dell'Integrità nella P.A.", inaugurando una serie di seminari aperti all'intera comunità istituzionale ed accademica. Il progetto finalizzato a diffondere nella società una cultura di intolleranza verso la corruzione, si propone di porre il fenomeno all'attenzione di un vasto pubblico, per farne conoscere meglio cause ed effetti, rendendo consapevoli i cittadini degli strumenti esistenti al fine di collaborare alla prevenzione dei fatti delittuosi. E' stato inoltre aperto un sito web dedicato al progetto che prevede all'interno tre diversi percorsi per dipendenti P.A., studenti e cittadini, un luogo virtuale di riferimento per agevolare il confronto e la reciproca collaborazione.

1.6 Altri provvedimenti

Nel quadro di un più ampio disegno di cambiamento, è stato dato impulso ad una importante attività legislativa che, recependo i principi base della riforma "Brunetta", in particolare la

²¹ D.L. 78/2010 Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Art. 6 Comma 13. A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività ((esclusivamente)) di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'aiuto 2009. Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate ((, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco)) e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione.

semplificazione e la centralità della trasparenza nei rapporti con i cittadini, ha dato origine ad una serie di provvedimenti, tra cui:

1. *“Mettiamoci la Faccia”*, i cittadini possono esprimere il loro giudizio sui servizi ricevuti dagli uffici pubblici spingendo il pulsante con la faccina verde (in caso di soddisfazione), gialla (in caso di giudizio neutro) o rossa (in caso di insoddisfazione) dei terminali *touch screen* ubicati agli sportelli delle amministrazioni che aderiscono all'iniziativa. In questo modo il cittadino cliente potrà dare il proprio contributo al miglioramento dei servizi pubblici, indicando in caso di insoddisfazione, quali sono le principali motivazioni (il tempo d'attesa, il comportamento dell'impiegato, la necessità di tornare e l'eventuale esito negativi della sua richiesta);
2. *“Taglia-Leggi”*, è uno strumento volto alla riduzione del numero delle leggi presenti nel nostro ordinamento, per realizzare lo sfortimento degli atti normativi ormai obsoleti e inutili e facilitare la conoscenza delle norme per cittadini e per gli operatori (giudici, avvocati, pubblica amministrazione);
3. *“Impresa in un giorno”*, www.impresainungiorno.gov.it è il servizio telematico nazionale che mira a facilitare le comunicazioni tra impresa e PA, allo scopo di rendere le relazioni e i procedimenti, tra tutti i soggetti e gli enti interessati, più efficienti, chiari e meno costosi, per consentire di espletare telematicamente in un unico atto tutte le pratiche di costituzione di un'impresa;
4. *la riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale*, finalizzata alla modernizzazione e digitalizzazione della P.A.. Il nuovo CAD rinnova il quadro normativo in materia di amministrazione digitale definito nel 2005 con il Decreto legislativo n. 82, aggiornando le regole di riferimento rispetto a un panorama tecnologico in evoluzione.
5. *l' introduzione e la diffusione della Posta Elettronica Certificata (PEC)*, offre la possibilità di creare un contatto immediato, di semplificare i procedimenti, di ridurre i tempi di esecuzione, di assicurare qualità ed efficacia al servizio pubblico riducendone i costi.
La PEC fornisce, inoltre, garanzie di qualità, tracciabilità e sicurezza, coniugando la semplicità d'uso della posta elettronica con le garanzie fondamentali che devono caratterizzare la comunicazione istituzionale;
6. *Certificato di malattia on line*, è il servizio che consente di automatizzare tutto il processo che parte con la produzione dei certificati di malattia e degli attestati di malattia. La trasmissione, a carico sia dei medici dipendenti del SSN (quali i medici ospedalieri ed i medici di distretto) che dei medici in regime di convenzione (quali i medici di medicina generale, i pediatri di libera scelta e gli specialisti ambulatoriali) si pone come obiettivo quello di snellire il procedimento di trasmissione delle certificazioni sanitarie e consentire controlli più tempestivi.

1.7 Circolari

Il Dipartimento della Funzione pubblica, per rispondere alle esigenze di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana, ha promosso diverse iniziative di riforma dell'amministrazione in direzione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa. Secondo questa precisa linea di riforma, ha emanato una serie di circolari volte a contenere gli sprechi delle amministrazioni e a favorire la cultura dell'integrità e della trasparenza.

Circolare n.14/2010 – 23 dicembre 2010 – *D.lgs.n.150 del 2009- Disciplina in tema di infrazioni e sanzioni disciplinari e procedimento disciplinare – problematiche applicative* con cui si chiariscono alcuni aspetti sulla interpretazione o attuazione delle innovazioni legislative introdotte. In particolare si affrontano le questioni relative alla pubblicità del

codice disciplinare, alla titolarità dell'azione disciplinare, alla irrogazione delle sanzioni nei confronti dei dirigenti, in conseguenza degli illeciti per la mancata collaborazione con l'autorità procedente e per il mancato esercizio o per la decadenza dell'azione disciplinare ed infine si forniscono precisazioni in merito alla ripresa e riapertura del procedimento a seguito della comunicazione della sentenza di condanna del dipendente. La circolare è in attesa di registrazione da parte della Corte dei Conti.

Circolare n.13/2010 – 6 dicembre 2010 – Modifiche alla disciplina in materia di permessi per l'assistenza *alle persone con disabilità – banca dati informatica presso il Dipartimento della Funzione Pubblica – legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 24* con cui si forniscono indicazioni di carattere generale per l'interpretazione e l'applicazione della nuova normativa. In particolare vengono affrontate le questioni in merito alla ridefinizione dei lavoratori legittimati a fruire dei permessi, alla individuazione di un referente unico per l'assistenza alla stessa persona con handicap, alla posizione dei genitori che assistono un figlio in situazione di handicap grave, ai presupposti oggettivi per il riconoscimento dei permessi, alle prerogative relative alla sede di servizio, agli oneri del dipendente interessato a fruire delle agevolazioni, ai doveri dell'amministrazione ed alla banca dati istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – per il controllo ed il monitoraggio sulla legittima fruizione dei permessi accordati ai pubblici dipendenti. La circolare è in attesa di registrazione da parte della Corte dei Conti.

Circolare n. 11/2010 – 6 agosto 2010 - *Requisiti per il conferimento di incarichi di direzione del personale nelle pubbliche amministrazioni*, le cui disposizioni introducono “un impedimento ovvero una condizione ostativa relativa al conferimento di incarichi di direzione nelle amministrazioni con riferimento alla preposizione a strutture che gestiscono il personale... La finalità della disposizione è quella di perseguire un'azione amministrativa imparziale e uno svolgimento della funzione dirigenziale scevro da possibili condizionamenti mediante il ricorso a strumenti organizzativi formali. La norma pertanto si riconduce ai principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, che, a prescindere dalla natura dell'attività e anche in presenza di un rapporto di lavoro contrattualizzato, debbono essere osservati dalla pubblica amministrazione, la quale è tenuta «*al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa*» (Corte costituzionale, sentenze n. 146 del 2008 e 82 del 2003)”. La circolare è in attesa di registrazione da parte della Corte dei conti.

Circolare n. 5/2010 – 28 aprile 2010 - *Assenze dal servizio dei pubblici dipendenti - responsabilità e sanzioni per i medici*, finalizzata “a contrastare il fenomeno dell'assenteismo nelle pubbliche amministrazioni ed incrementare, anche per tal via, la produttività del settore pubblico.

Tra queste misure, sul presupposto della rilevanza della collaborazione attiva di tutti i soggetti coinvolti, sono state disciplinate anche delle fattispecie speciali di responsabilità disciplinare e penale aventi come soggetto attivo della condotta il medico”.

Circolare n. 1/2010 – 14 gennaio 2010 - *Pubblicazioni e comunicazioni di dati inerenti pubbliche amministrazioni e dipendenti: pubblicazione di dati curriculari e retributivi della dirigenza e di dati sulle assenze del personale; Anagrafe delle prestazioni; CONSOC*, con diverse disposizioni di legge che prevedono “adempimenti che riguardano la comunicazione e la pubblicazione, soprattutto *on line*, di dati inerenti il personale e le attività delle pubbliche amministrazioni. Tali disposizioni si inseriscono nel generale orientamento legislativo teso al miglioramento dell'efficienza dell'apparato burocratico (anche) attraverso gli strumenti della trasparenza e della conoscibilità e diffusione delle informazioni”.

CIRCOLARE N. 7/2009 – 12 novembre 2009 - *Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*,

provvedimento normativo che contiene sostanziali novità in materia di valutazione, di ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e di responsabilità dei pubblici dipendenti.

Circolare n. 5/2009 - 12 ottobre 2009 - *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile* - *Pubblicazione dei dati sulla dirigenza e sulle assenze e presenze del personale - Ulteriori indicazioni operative* con cui vengono forniti chiarimenti sull'applicazione dell'art. 21, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"*, che ha previsto "l'obbligo delle amministrazioni di pubblicare sui propri siti Internet, in attuazione dei principi di trasparenza e di buona amministrazione, i *curricula vitae*, i dati relativi alle retribuzioni e i recapiti istituzionali dei dirigenti, nonché le informazioni inerenti i tassi di assenza e di presenza del personale di ciascun ufficio dirigenziale".

2 I provvedimenti in itinere

2.1 Il ddl anticorruzione, dopo la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione.

Dopo un 2009 che ha visto rilevanti cambiamenti grazie alla Ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione, nel 2010 si è vissuto, con insolita frequenza, il riproporsi del dibattito sulla effettiva indipendenza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Nulla è immutabile e tutto è migliorabile, ma questo perpetuarsi, a volte accompagnato da tentativi ipocriti, non trasparenti, di modificare la situazione, appare, non solo estremamente sterile dopo che il Parlamento si è pronunciato, con puntuale chiarezza pochi mesi prima, ma, vieppiù dannoso, tenuto conto che non aiuta – sia a livello nazionale, quanto sul piano internazionale - il processo di rafforzamento della credibilità di questo "punto di riferimento" che opera in Italia e rappresenta il nostro Paese nella specifica materia presso le Nazioni Unite, l'OCSE e il Consiglio d'Europa.

Il Legislatore, con legge n. 116 del 3 agosto 2009, ha designato quale Autorità Nazionale Anticorruzione il Dipartimento della Funzione Pubblica, al quale erano state trasferite in precedenza competenze e funzioni del soppresso Alto Commissario, e ne ha statuito, sulla falsariga di quanto già accade nei più importanti Paesi occidentali, l'indipendenza e l'autonomia.

Si tratta di una previsione che rafforza oltremodo l'azione nazionale nella specifica materia, perché, mentre assicura all'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione la forza, l'impegno, il peso del Governo e, in particolare, del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, contestualmente prevede che, in concreto, dall'analisi dei risultati ottenuti traspaia, con immediatezza, l'esclusiva finalizzazione dell'operatività all'attuazione della Convenzione Onu contro la corruzione, senza condizionamenti di tipo funzionale o economico quali quelli lamentati in passato da diversi Alti Commissari per la lotta alla corruzione e alle altre forme di illecito nella PA.

Non solo. Molti degli altri importanti Paesi che hanno adottato una soluzione analoga:

- ✓ Germania: Department of Internal Investigations (Ministero dell'Interno);
- ✓ Belgio: Central office for the repression of corruption (Polizia Federale);
- ✓ Austria: BAK (Federal Bureau of Anti-corruption- Ministero dell'Interno);
- ✓ Francia: Central service for prevention of corruption (Ministero della Giustizia);
- ✓ Croazia: Anti-corruption Sector (Ministero della Giustizia);

- ✓ Spagna: Special prosecutors office for the repression of corruption and related economic offences (Ufficio del Pubblico Ministero);
 - ✓ Usa: Office of the Government ethics (Presidente degli Stati Uniti d'America),
- non presentano, come l'Italia, un sistema repressivo assolutamente indipendente, così come indicato nella nostra carta Costituzionale.

Ricordata, infine, la “costituzionalizzazione” del procedimento ordinario di adattamento risultato dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, che sottrae, quindi, tali norme alla possibilità di successivi interventi legislativi di segno contrario, è naturale chiedersi le reali motivazioni ultronee che alimentano il protrarsi di un singolare dibattito nel quale vengono utilizzati strumentalmente spezzoni di dichiarazioni rese in sedi internazionali.

Una singolarità della situazione che diventa una vivissima curiosità quando si va a leggere ciò che esisteva prima della situazione attuale: infatti, l'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, *Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*, prevedeva che :

“... 1. È istituito l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione, di seguito denominato «Alto Commissario», alla diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio dei ministri.

....

1. Il Governo adotta, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, volto a determinare la composizione e le funzioni dell'Alto Commissario, al fine di garantirne l'autonomia e l'efficacia operativa....”.

Una differenza epocale rispetto al dettato della legge di ratifica della Convenzione Onu contro la corruzione, che ne dispone direttamente, senza alcuna intermediazione di altri atti normativi, l'indipendenza e l'autonomia funzionale.

Nella stessa strategia di intervento si collocano gli interventi approvati nel corso del 2010, tra i quali l'AS2156 “Misure per la trasparenza dell'attività amministrativa e la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” e i successivi emendamenti presentati dal relatore di maggioranza, Senatore Malan e dal Presidente Vizzini.

Il capo I del ddl “contiene misure per la prevenzione del fenomeno corruzione, frutto di un cambiamento culturale, prima ancora che giuridico, e che riflette un approccio multi disciplinare, nel quale i tradizionali strumenti sanzionatori rappresentano solamente alcuni dei diversi fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa. In questo quadro, gli articoli da 1 a 5 stabiliscono le iniziative, di medio e lungo periodo, che rispondono, da una parte, alla domanda di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini, e, dall'altra, alla necessità di adeguare l'ordinamento giuridico agli standard internazionali riducendo, così, il livello di corruzione nel nostro Paese.

Del resto, la corruzione, nella sua misura effettiva e in quella percepita da imprese e cittadini, è un enorme danno alla credibilità del Paese, perché disincentiva gli investimenti, anche stranieri, frenando, di conseguenza lo sviluppo economico.

L'articolo 1 del disegno di legge istituisce il Piano nazionale anticorruzione. Si tratta di uno strumento che attua le politiche e le buone pratiche di prevenzione della corruzione specificatamente previste nel capo II della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione..... L'adozione del Piano nazionale anticorruzione si rende necessaria anche a seguito della valutazione fatta, tra l'ottobre 2008 e il giugno 2009, dal Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), organismo istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, di cui l'Italia fa parte dal 2007. Tra le altre raccomandazioni formulate, il GRECO ha invitato il nostro Paese ad adottare un Piano nazionale per la prevenzione e il contrasto alla

corruzione e a riferirne dinanzi al Consiglio d'Europa il 31 gennaio 2011. Del resto, la maggior parte dei Paesi europei, come Germania, Paesi Bassi, Francia, Spagna, Irlanda e Polonia, hanno già implementato piani o strategie anticorruzione, sulla base della Convenzione ONU in materia. Il contesto internazionale, quindi, spinge perché sia adottata anche dall'Italia questa importante misura per la prevenzione ed il contrasto della corruzione. Il Piano nazionale anticorruzione è predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a partire dai singoli piani di azione, nei quali ciascuna amministrazione centrale indica: il grado di esposizione al rischio corruzione dei propri uffici; le misure organizzative necessarie a fronteggiare tale rischio; le procedure di selezione, formazione e rotazione dei dipendenti che operano in settori sensibili; e, infine, le soluzioni, anche normative, per prevenire e, comunque, individuare gli illeciti. L'articolo 1 prevede inoltre che una Rete nazionale anticorruzione, composta da referenti di ciascuna pubblica amministrazione, fornisca al Dipartimento della funzione pubblica elementi per valutare l'idoneità degli strumenti adottati per prevenire e combattere la corruzione, per definire programmi informativi e formativi per i dipendenti pubblici che favoriscano il corretto e onorevole esercizio delle funzioni ad essi affidate, per monitorare l'effettiva attuazione dei singoli piani di azione. Infine, presso il Dipartimento della funzione pubblica è istituito un Osservatorio sulla corruzione e gli altri illeciti nella pubblica amministrazione, con compiti di analisi e informazione. La trasparenza dell'attività amministrativa, l'accesso e la conoscenza dei procedimenti da parte dei cittadini rappresentano fattori determinanti per favorire il controllo e la legalità dell'azione amministrativa.

In questo quadro, come già previsto con riferimento ad altre attività della pubblica amministrazione, l'articolo 2 del disegno di legge stabilisce che la trasparenza amministrativa rientra tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. A tal fine, l'articolo 2 prevede l'obbligo di pubblicazione, sui siti istituzionali delle amministrazioni, delle informazioni relative a procedimenti amministrativi «sensibili», quali quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, concessioni, appalti pubblici, erogazioni di benefici economici a persone o enti pubblici o privati, concorsi e progressioni di carriera. Al di fuori di questi procedimenti, lo stesso articolo 2 prevede che le amministrazioni debbano, in ogni caso, realizzare il monitoraggio dei termini del procedimento amministrativo per individuare anomalie nell'azione amministrativa che possano costituire sintomi di *maladministration* o di inefficienza amministrativa. I commi 4 e 5 dell'articolo 2 prevedono che le amministrazioni rendano noto, tramite i propri siti istituzionali, almeno un indirizzo di posta elettronica certificata che il cittadino può utilizzare per trasmettere istanze ai sensi dell'articolo 38 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e ricevere informazioni circa i provvedimenti e i procedimenti amministrativi che lo riguardano. In questo caso, le amministrazioni sono tenute a rispondere entro termini predeterminati, ma possono anche consentire l'accesso diretto ai dati e alle informazioni rilevanti, utilizzando gli opportuni strumenti di identificazione informatica previsti dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. Il comma 6 dell'articolo 2 prevede che con decreto del Presidente della Repubblica su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, sono individuate le informazioni rilevanti ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di trasparenza previste nei commi 1 e 2 e delle modalità di pubblicazione. È altresì specificato che alla pubblicità in materia di procedure di affidamento dei contratti pubblici rimangono applicabili le disposizioni già previste dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, di seguito denominato «codice dei contratti pubblici». Il comma 7 prevede che la mancata o incompleta pubblicazione delle

informazioni di cui al comma 6 costituisce per l'amministrazione una violazione degli standard qualitativi ed economici ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ed è valutabile ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".²²

Di fronte ai numerosi riscontri emersi relativamente all'evoluzione della fenomenologia criminale all'interno di sistemi poligonali, per utilizzare l'immagine presentata dal Procuratore Nazionale Piero Grasso²³, a geometria variabile, che sembrano rendere più complicato, non solo la visualizzazione dell'opportunità di determinate condotte²⁴, ma, soprattutto, l'accertamento della responsabilità penale con la smaterializzazione della tangente che rende, inoltre, più difficile la prova dell'accordo illecito, soprattutto nei casi di corruzione susseguente, la scelta è stata quella di rafforzare il "sistema preventivo", valorizzando, in particolare, gli strumenti della trasparenza, della responsabilità politica e della semplificazione.

Al di là di un fine *tuning* relativo alla struttura dell'Autorità nazionale Anticorruzione, anche per inquadrare correttamente alcune attività da svolgere – il Piano nazionale Anticorruzione – e altre già effettive – l'Osservatorio, che ha prodotto la presente Relazione – l'AS 2156 valorizza alcuni strumenti innovativi che sono un patrimonio condiviso nei diversi tavoli dove il nostro Paese è presente a livello internazionale.

Primo tra tutti quello del *whistleblowing*, termine con il quale si identifica l'istituto giuridico per la tutela di quei cittadini e lavoratori che segnalano irregolarità o reati, può sicuramente rappresentare un'utile innovazione in questo senso.

Sherron Watkins, vice presidente di Enron, Cynthia Cooper di WorldCom e l'agente dell'FBI Coleen Rowley, alle quali venne dedicata la copertina dell'anno di Time, sono l'esempio più famoso e, anche, più ricordato - per le conseguenze che hanno evitato e per quelle che avrebbero potuto evitare, se ascoltate - tra i tanti dipendenti che hanno deciso, e decidono, di non scendere a compromessi, di mettere in pericolo la loro carriera e la loro esistenza, denunciando le irregolarità di cui vengono a conoscenza all'interno della azienda o della organizzazione nella quale lavorano. Quella del *whistleblower*, del cd. "soffiatore nel fischietto" non è certamente una scelta facile, soprattutto per la pervasiva sensazione di solitudine, se non di ostilità, che, almeno nei primi momenti, finisce inevitabilmente per avvolgere chi sembra andare contro l'interesse aziendale e, quindi, contro l'interesse di tutti gli altri dipendenti: alla denuncia di Sherron Watkins è, infatti, seguito il fallimento di Enron e il c.e.o. Kenneth Lay, 40 milioni di dollari di retribuzione annua, non è andato in carcere a scontare una pena prevedibile di 30 anni solo perché è deceduto per infarto nel 2006, mentre 20 mila dipendenti hanno perso il posto, la tranquillità economica e, probabilmente, la serenità familiare.

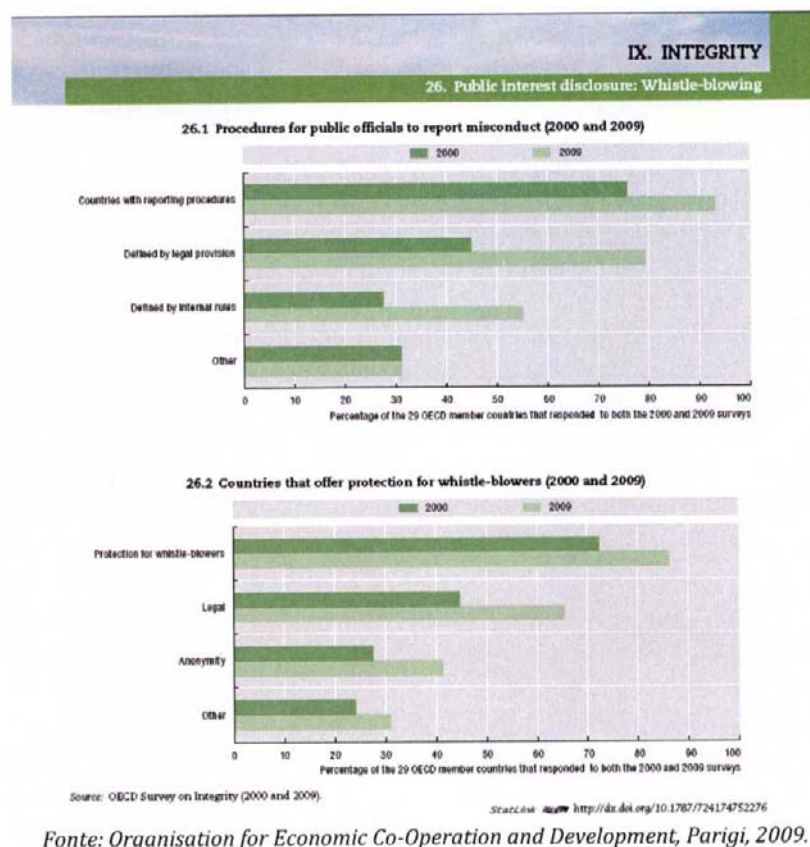
²² Dalla relazione all'A.S. 2156 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

²³ Audizione avanti alle Commissioni I e II Riunite del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del ddl 2156, 6 luglio 2010.

²⁴ B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, Politica, Amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007, ricorda l'episodio di una Società per azioni, operativa nell'ambito delle concessioni statali con tariffe fissate dal Governo, che per le elezioni politiche del 2006 offrì contributi a tutti i partiti dell'arco costituzionale: al di là della curiosità dell'Autore, insoddisfatta, circa le modalità di calcolo dell'importo – per tutti uguale, in base al numero di parlamentari uscenti, in relazione ai voti ottenuti nelle precedenti elezioni regionali, ... - viene evidenziato come "... questo sostegno, in assenza evidentemente di un'affinità di valori o di idee politiche, assomigli ad una sorta di "meccanismo di assicurazione", essendo evidente che gli Amministratori hanno erogato quei contributi ritenendoli corrispondenti all'interesse della Società stessa...".

Si tratta di una soluzione che, tra l'altro, condurrà l'Italia ad essere completamente in linea con gli standard della maggior parte dei Paesi dell'OCSE.

Immagine 2 : Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.
Government at a Glance 2009.
Diffusione della normative in tema di Whistleblowing.
Anni 2000 e 2009.



Poi, l'introduzione di strumenti per il contrasto del “*revolving doors*” dal pubblico verso il privato, così come i penetranti interventi in tema di conflitti di interessi e attività extraprofessionali. L'obiettivo è quello di garantire che il pubblico dipendente si dedichi esclusivamente al servizio pubblico nell'interesse della collettività.

I divieti introdotti per limitare la possibilità di transitare dal settore pubblico a quelle aziende private che con quel “settore pubblico” intrattenevano rapporti a contenuto economico appaiono finalizzati ad evitare che chi contratta in nome e per conto della PA possa creare le premesse per una successiva assunzione da parte della azienda favorita.

Analogo obiettivo perseguono le limitazioni introdotte in tema di conflitti di interesse e di prestazioni extraprofessionali, dove è facile con una consulenza guadagnare un compenso pari al trattamento economico annuale di un impiegato.

Il testo è, poi, completato da una seconda parte, che propone modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali con la previsione di nuove tipologie di controlli interni, e chiuso da novelle al codice penale che stabiliscono pene più severe per alcune tipologie di delitti contro la pubblica amministrazione, l'ineleggibilità dei condannati, il “fallimento politico” del Presidente di Regione che sia stato rimosso (come previsto dall'art. 126 della Costituzione) per aver “compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge”, impedendone la ricandidatura.

2.2 Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione

L'Assemblea del Senato, in data 29 settembre 2010, ha approvato per la Camera il ddl di "Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999". Il provvedimento non prevede disposizioni di attuazione e di adattamento dell'ordinamento interno in quanto si ritiene che la legislazione italiana sia già conforme al contenuto della Convenzione. La Convenzione impone a ciascuno Stato contraente di prevedere nel proprio ordinamento giuridico efficaci rimedi in favore dei soggetti che hanno sofferto danni in conseguenza di atti di corruzione, sia sotto il profilo della tutela giudiziale dei loro diritti ed interessi, sia sotto il profilo del ristoro economico. Perché possa aversi danno risarcibile è richiesta la ricorrenza di alcuni presupposti attinenti alla condotta, all'evento ed al nesso di causalità ed in caso di pluralità di danneggianti, questi sono chiamati a rispondere dei danni, in via solidale. E' prevista la responsabilità dello Stato e delle autorità competenti per il danno cagionato dal pubblico ufficiale per il reato di corruzione. Altre novità riguardano la previsione della nullità di quei contratti o clausole contrattuali nei quali il consenso è viziato dall'atto di corruzione; l'introduzione da parte di ciascuno Stato nel proprio diritto interno di un'adeguata tutela in favore dei dipendenti che denuncino in buona fede alle autorità competenti fatti di corruzione di cui abbiano giusti motivi di sospetto. E' stabilito a carico di ciascun Stato Parte l'obbligo di cooperare efficacemente in relazione ai procedimenti civili concernenti fatti di corruzione, in particolare per quanto concerne la notifica di atti, l'acquisizione di prove all'estero, la giurisdizione, il riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti giudiziali. Al "Gruppo di Stati contro la corruzione - "GRECO" - sono affidati poteri di vigilanza in ordine all'attuazione della Convenzione.

PARTE II - IL SERVIZIO ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA: STRUTTURA, FUNZIONI ED ATTIVITÀ

Il S.A.eT., cresciuto di un anno, si è lasciato alle spalle le incertezze e le difficoltà legate alla fase transitoria del passaggio di funzioni dall'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito ed è divenuto un preciso punto di riferimento istituzionale, nazionale ed internazionale, nel panorama delle organizzazioni anti-corruzione. La struttura che si avvale di personale comandato appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione e del comparto sicurezza, purtroppo con dei numeri del tutto insufficienti, ha, comunque, profuso tutto il suo impegno e la sua esperienza in una rilevante attività nazionale ed internazionale. Sul versante internazionale ha proseguito l'attività presso i principali organismi di riferimento (ONU, Consiglio di Europa, Unione Europea, OCSE e Reti di autorità anticorruzione), promuovendo iniziative volte ad accreditare le politiche adottate in materia di contrasto alla corruzione dal Ministro della pubblica amministrazione ed innovazione.

L'impegno internazionale ha assunto, accanto all'attività di analisi e studio, una posizione di preminenza. Il S.A.eT. ha conseguito una stabile collocazione e presenza sia presso le organizzazioni internazionali di settore sia presso i vari *networks* che raggruppano omologhe agenzie di prevenzione della corruzione. Tra questi ultimi si citano l'*Anti-Corruption Practicioners Network* (ACPN) nell'ambito dell'UNDP (*United Nations Development Programme*) e l'*European Partners Against Corruption* (EPAC). Nel periodo di riferimento il S.A.eT. ha partecipato alle attività del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e del Gruppo di lavoro sulla corruzione (WGB), che rappresentano i due principali organismi internazionali di lotta alla corruzione istituiti rispettivamente presso il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). In particolare ha partecipato alle procedure di valutazione di Grecia, Austria e Serbia da parte del Consiglio d'Europa che si sono sostanziate, tra l'altro, nelle missioni on-site, nella redazione dei commenti ai rapporti di valutazione e nella partecipazione alle riunioni plenarie presso il Consiglio d'Europa.

Il S.A.eT. ha presenziato anche, quale Autorità Nazionale Anticorruzione, alla prima riunione della Rete Europea delle Agenzie Anticorruzione (EACN) svoltasi a Bruxelles nello scorso mese di febbraio, sotto l'egida della Commissione Europea e del Parlamento Europeo. E' da rilevare che la partecipazione a queste importanti iniziative internazionali non riveste un carattere meramente formale, ma comporta il preciso impegno ad assumere iniziative per contrastare la corruzione e, quindi, la presenza del Servizio Anticorruzione e Trasparenza è doverosa.

Nel merito si evidenzia che lo scarso organico di cui dispone l'Ufficio crea qualche difficoltà a soddisfare tutti gli impegni. Per quanto riguarda l'attività nazionale si rappresenta che è stata caratterizzata dallo scambio di collaborazione e di informazioni con enti ed amministrazioni pubbliche, attraverso la stipula di nuovi protocolli di intesa e la sottoscrizione di Convenzioni aventi ad oggetto la predisposizione di studi su diverse tematiche (*whistleblowing*, sanità e servizi pubblici essenziali, gestione del rischio di corruzione, rilevazione dei fenomeni corruttivi).

Nel corso di questo ultimo anno, sono state promosse, come ulteriori attività, una serie di incontri con delegazioni di Governi stranieri interessati all'attività ed alla strategia del nostro Paese nella lotta alla corruzione e, in occasione del G20 di Seoul, è stata raggiunta un'intesa bilaterale con il Governo americano per la predisposizione di una piattaforma per un forte e comune impegno anticorruzione.

1 L'attività di rilievo internazionale

1.1 United Nations Convention Against Corruption (UNCAC)

L'attività svolta dal S.A.eT. a livello internazionale si è concretizzata soprattutto in un'attività di collaborazione con i diversi organismi esistenti preposti a diverso titolo a svolgere un'azione di prevenzione e lotta alla corruzione. La delegazione Italiana, per la prima volta, ha partecipato ai lavori della III sessione della Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione che si è svolta a Doha dal 9 al 13 novembre 2009, in qualità di parte e non di mero osservatore, attesa la sopravvenuta ratifica con legge 3 agosto 2009, n.116. Si segnala, inoltre, la partecipazione alla prima riunione dell'Implementation Review Group (IRG), Vienna 28 Giugno - 2 Luglio 2010. L'IRG è un organismo istituito nella plenaria tenutasi a Doha (Qatar) nel 2009. Le Nazioni Unite hanno previsto un meccanismo di controllo sul grado di implementazione della Convenzione contro la corruzione in attuazione dell'articolo 63 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione secondo il quale la conferenza deve stabilire ogni meccanismo o organismo appropriato per contribuire alla effettiva implementazione della Convenzione. Nel corso dei lavori si è svolto il sorteggio per l'individuazione dei paesi da sottoporre a valutazione e dei paesi valutatori, secondo lo schema della cd. *cross examination*, per il primo ciclo di valutazione dell'IRG (prossimi quattro anni). L'Italia è stata chiamata al ruolo di valutatore dello Zambia (assieme allo Zimbabwe) nel corso del primo anno (2011), mentre sarà sottoposta a valutazione nel 2012.

1.2 Group of States against Corruption (GRECO)

L'Italia ha aderito al GRECO a decorrere dal 30 giugno 2007, partecipando stabilmente ai lavori del Gruppo. Una delegazione italiana, alla quale hanno preso parte, tra gli altri, esponenti del S.A.eT. ha presenziato alle plenarie del Group of States against Corruption (GRECO) tenutesi a Strasburgo dall'ottobre 2009 a giugno del corrente anno. Nel corso degli incontri è stata ribadita più volte la centralità dei meccanismi di valutazione in materia di lotta alla corruzione ed è stata evocata la necessità di un adeguato coordinamento tra i vari organismi anticorruzione a livello internazionale. E' emersa, altresì, l'importanza di concludere protocolli di intesa tra le diverse agenzie anticorruzione esistenti a livello comunitario, in particolare, quella spagnola e quella francese ed il S.A.eT., in linea con analoghe iniziative già concluse con UNDP e DACI Montenegro. Nel corso della 47^{ma} riunione plenaria il GRECO ha adottato il rapporto di cd. follow-up su Austria e Grecia al quale ha preso parte il rappresentante del S.A.eT. in qualità di valutatore. L'Italia è stata sottoposta al I e II round di valutazione a Strasburgo dal 29 giugno al 2 luglio 2009 durante i lavori della 43^{ma} assemblea plenaria. Il meccanismo di follow-up previsto del Gruppo prevede che il nostro Paese riferisca per la data del 31 gennaio 2011 sulle misure adottate per dare esecuzione alle raccomandazioni del rapporto²⁵. Le 22 raccomandazioni riguardano due ambiti diversi, quello della repressione e quello della prevenzione della corruzione. Le prime attengono alle competenze del Ministero della Giustizia, si segnalano, in particolare, quelle riguardanti il riordino della normativa in materia di corruzione ed i termini di prescrizione dei reati, la formazione specializzata per le forze dell'ordine ed il rafforzamento del coordinamento delle forze investigative, i meccanismi di verifica dell'efficacia delle misure in tema di sequestro e confisca dei proventi del reato di corruzione, le misure sul contrasto al riciclaggio e quelle in materia di falso in bilancio. Le raccomandazioni che attengono all'attività di prevenzione meritano un maggiore approfondimento in quanto rientrano più specificamente nelle attribuzioni del Dipartimento della Funzione Pubblica quale Autorità Nazionale

²⁵ Il Rapporto è stato pubblicato sul sito web del GRECO il 16 Ottobre 2009.
La versione inglese del rapporto Italia è consultabile al link [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf)

Anticorruzione. Il report relativo alla I e alla II valutazione dell'Italia presenta numerosi passaggi positivi con particolare riferimento alle azioni avviate in materia di trasparenza, alle riforme e alle iniziative adottate in tema di meritocrazia, di *e-gov* e di *e-administration*, di efficientamento dell'azione della pubblica amministrazione. Il GRECO ha particolarmente apprezzato della cd. riforma Brunetta la scelta di "rivoluzionare" le regole in tema di produttività, responsabilità dirigenziale e responsabilità disciplinare e trasparenza delle retribuzioni.

Di seguito, si lasciano alla lettura nella versione in lingua originale, assicurando, così, una trasparente visualizzazione, le risposte fornite a quelle Raccomandazioni - rilasciate al termine del processo di valutazione iniziato con l'on site visit dell'ottobre 2008 - che oggi, dopo la ratifica della Convenzione ONU contro la corruzione afferiscono alla quotidianità operativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

1.2.1 Le raccomandazioni

- 1°. che il S.A.eT. o altra autorità competente elabori e presenti pubblicamente, con la partecipazione della società civile, una politica anti-corruzione che prenda in considerazione la prevenzione, l'individuazione, le indagini e il perseguimento dei casi di corruzione e preveda modalità di controllo e di valutazione della sua efficacia;

The Department for Public Administration, in its capacity as Anticorruption National Authority, has given the go-ahead to the drafting of a National Plan along the lines drawn up some time ago by the former Anticorruption High Commissioner.

The ratification of the UN Convention took place while the Parliament was carrying out an extensive and incisive reform and reorganization policy of the structure of the Public Administration to defend the integrity, legitimacy, proper and fair operation and efficiency of administrative policies, as enshrined in the Constitution.

In this context, the provision in art. 6 of the ratification law, entitled "*National Anticorruption Authority*", takes on considerable significance. It intends to enforce the Convention provision under which States shall ensure the existence of one or more bodies with specific competences and tasks in the field of corruption prevention. In accordance with above mentioned article of the Convention, the Parliament appointed as National Authority, "*the subject on whom the competences of the High Commissioner for the prevention and fight against corruption and other forms of offences in the public administration were devolved, under article 68, paragraph 6-bis, of the decree-law n. 112 of June 25, 2008, passed with amendments as law No. 133 of August 6, 2008*", that is to say, in the light of the current organizational structure resulting from the regulatory framework in force, to the Department of the Public Administration that has been operating through S.A.eT.

The Council of Ministers, at its session of 1st March 2010, approved the anticorruption bill (A.S. 2156) containing "Provisions for the prevention and repression of corruption and illegal practices in the Public Administration". Article 1 (*See annex n. 1*) of the bill provides that:

- the Department for Public Administration of the Prime Minister's Office shall draw up and coordinate the National Anticorruption Plan on the basis of the individual action plans in which each central administration indicates, among other things, the degree of exposure of their administration to the risk of corruption and the organizational measures required to cope with such risk;
- the national anticorruption network, which consists of entities indicated by each public administration, shall have the task of assessing the appropriateness of the prevention measures adopted, of preparing information and training programmes for civil servants and of monitoring the implementation of the individual plans;
- an Observatory on Corruption and other illicit conduct in the Public

Administration has been set up at the Department. The Observatory shall update the analysis of corruption phenomena and shall refer annually to the Ministry for Public Administration and Innovation which in turn will inform Government, Parliament and the international bodies.

The expenditure of € 2 million has been allocated to the Department for Public Administration for the fight against corruption *L.D. n° 78 of 31 May 201, Article 7 (31-bis) (See annex 2)*

The transition begun by transforming the former High Commissioner against corruption into SAeT (Anticorruption and Transparency Service), has provoked a reflection on the best structure to adopt for the Service itself.

A recent study presented by OECD, *Specialised Anti-Corruption Institutions - Review of Models*, 2008, considering the multitude of anti-corruption institutions worldwide, showed that there isn't a model, a "best models" or blueprints for establishing anti-corruption institutions because any new institution needs to be adjusted to the specific national context taking into account the varying cultural, legal and administrative circumstances.

Italy chose an intermediate solution among a *Multi-purpose agencies with law enforcement powers and preventive functions* and a *Preventive, policy development and co-ordination institutions*.

In Italy Law enforcement bodies have different degrees of specialisation and are distinguished between investigative bodies (Police forces) and prosecution bodies (Prosecutors).

SAeT has no law enforcement powers. The model chosen for the Service is mainly oriented towards the preventive side. SAeT has competence on corruption prevention, mainly through research and analysis, policy development and co-ordination and training; SAeT also has an advisory role for various bodies about the risks of corruption and related remedies.

The Ministry for Public Administration and Innovation is particularly focusing its action on transparency. Among the different initiatives we would like to call the attention on the development of a model for mapping the risk of corruption, the availability via the web of all information about the main national and international activities in the fight against corruption and the continuous monitoring of press and open sources on the subject.

In line with the OECD Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement (OECD, 2008), the Government action focus on so called "green procurement", transparency in public utilities and analysis of financial and economic crime. Reports on the results achieved in the fight against corruption are presented to the Italian Parliament yearly with an updated map of corruption.

A reform has been recently enacted with the Law on 4 March 2009 (Law 15/2009) "*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*" published in the OJ n. 53, 5 marzo 2009). On 27 October 2009, the Government approved the Legislative Decree (DL 150) which implemented the reform.

The reform is centered on a number of driving principles such as meritocracy, efficiency, manager's responsibility, transparency, and integrity each of which act as antidotes against corruption by leaving little room, if any, for the type of harmful discretionary decision making.

The link between transparency and anti-corruption is particularly highlighted in the Decree 150, mainly through the adoption of transparency plans to ensure total accessibility of data (event and process transparency) and to foster a culture of integrity and legality. As of 2011, each Italian Administration has to draw a Multi-