



UNIVERSITÀ DI PISA

Ascenzo Farenti

La normativa in materia di anticorruzione

18 dicembre 2015

NORMATIVA - EXCURSUS

Costituzione Repubblicana

La carta costituzionale affronta il tema dell'etica pubblica:

- sotto il profilo **soggettivo**
(le condotte dei funzionari pubblici)
- sotto il profilo **oggettivo**
(l'organizzazione amministrativa)

Artt. 54, 28, 98 e 97

CARTA COSTITUZIONALE

Art. 54, co. 2

Dispone che i **cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore**, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

CARTA COSTITUZIONALE

Art. 28

Prevede che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

CARTA COSTITUZIONALE

Art. 98

Dispone che i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

CARTA COSTITUZIONALE

Art. 97

Prevede che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

CORRUZIONE

La **Corte dei Conti**, in sede di rendiconto generale dello Stato 2008, ha definito la corruzione “*una vera e propria tassa immorale e occulta*”, che costa allo stato 50/60 miliardi di euro l’anno (pari a circa il 4% del PIL).

CORRUZIONE

Rapporto GRECO 2011

(Group of States against corruption)

“In Italia la corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento delle tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, finanziamenti, per superare esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel mondo calcistico, ecc. (...)”.

CORRUZIONE

Rapporto GRECO

“LA CORRUZIONE IN ITALIA È UN FENOMENO PERVASIVO E SISTEMICO CHE INFLUENZA LA SOCIETÀ NEL SUO COMPLESSO”.

CORRUZIONE AMMINISTRATIVA

Richiama non solo comportamenti riconducibili a fattispecie penalmente rilevanti, ma anche:

- **conflitti di interesse,**
- **clientelismo,**
- **occupazione di cariche pubbliche,**
- **nepotismo**
- **altre condotte comportanti un uso distorto del potere pubblico.**

CORRUZIONE AMMINISTRATIVA

Il fenomeno si manifesta quando “la funzione pubblica viene svolta non nell’interesse del pubblico, ma nell’interesse dei privati, per assicurare loro guadagno” cosicché “il potere amministrativo non viene più percepito come un potere impersonale e neutrale, bensì come uno strumento di parte” (Sabino Cassese).

INTERVENTI NORMATIVI

Gli interventi normativi sono stati spesso estemporanei e settoriali, riguardando:

- i controlli della Corte dei Conti (legge n. 20/94),
- i controlli interni (d.lgs. n. 286/99),
- la trasparenza amministrativa (legge n. 15/05),
- gli appalti (codice degli appalti del 2006),
- il piano della performance (d.lgs. n. 150/09).

INTERVENTI NORMATIVI

L. 190/2012

Con l'emanazione della **legge 6 novembre 2012, n. 190** il legislatore detta (o prova a dettare) una disciplina organica in tema di lotta alla **corruzione** e all'**illegalità** nella pubblica amministrazione.

INTERVENTI NORMATIVI

L. 190/2012

La legge è composta di un unico articolo avente più di 80 commi, alcuni dei quali integrano o modificano discipline già esistenti:

- la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo,
- il d.lgs. n. 165 del 2001 sul pubblico impiego

altri introducono nuovi strumenti di prevenzione.

COMMENTI

L. 190/2012

I commenti della dottrina sul testo normativo sono stati di segno opposto. A titolo esemplificativo se ne riportano due:

- **BALBI**

e, di segno opposto:

- **DOLCINI, VIGANÒ**

COMMENTI

BALBI

“la riforma ben difficilmente segnerà una tappa davvero significativa, e apprezzabile, nell’evoluzione del nostro sistema penale. Quello che fa pensare, alla luce di tutto ciò, è l’inspiegabile consenso sociale addensatosi su di un testo normativo di medio spessore e di modesto impatto. Certo, **la definizione mediatica di decreto anticorruzione ha svolto la sua parte, quasi che non esprimersi a favore di esso sembrasse costituire una forma di connivenza nei confronti di politicanti corrotti.** Lascia sempre un poco di amarezza pensare che tanta voglia di legalità proveniente dal corpo sociale possa essere così facilmente veicolata su obiettivi più o meno casuali”.

COMMENTI

DOLCINI, VIGANÒ

“ci pare opportuno ancora una volta ribadire [...] un complessivo apprezzamento per la riforma progettata, che affronta finalmente, seppur in modo parziale in ragione delle difficili contingenze politiche, un nodo essenziale per il futuro del paese: sulla base di un disegno di politica criminale magari non ambizioso, ma quanto meno chiaro e razionale. Di questi tempi, non è poco”.

L. 190/2012

L. 190/2012

La maggior parte delle norme contenute nella legge n. 190 del 2012 non sono di carattere penalistico, ma amministrativistico, avendo il legislatore preso atto che la corruzione non può essere combattuta solo attraverso la repressione penale.

L. 190/2012

La legge prevede numerosi adempimenti a carico delle singole amministrazioni (come la redazione del Piano di prevenzione della corruzione) con finalità di prevenzione della corruzione.

Il rischio è che tali adempimenti siano vissuti dalle amministrazioni come fardelli o semplici oneri burocratici.

MISURE IN TEMA DI PUBBLICO IMPIEGO

1. Effettiva attuazione del principio di distinzione tra attività politica ed attività di gestione

La **distinzione tra POLITICA e GESTIONE** e l'assunzione da parte dei dirigenti di una veste di tipo manageriale ha stentato ad affermarsi a causa di:

- atteggiamento dei politici teso a privilegiare l'assunzione in prima persona di compiti meramente gestionali piuttosto che l'attività di definizione degli indirizzi e degli obiettivi
- comportamento della dirigenza poco propenso a una posizione di autonomia rispetto ai politici

MISURE IN TEMA DI PUBBLICO IMPIEGO

2. Eliminazione delle ipotesi di *spoils system* (a)

“**spoil system**”: meccanismo di matrice anglosassone caratterizzato da un stretto legame tra politici e dirigenti, che consente ai primi di collocare ai vertici delle amministrazioni i soggetti ritenuti maggiormente affidabili e affiliati.

- A partire dalla L. 145/2002: introduzione di svariati meccanismi di *spoils system*, finalizzati a rendere più stretto e consolidato il legame tra la dirigenza pubblica e gli organi di indirizzo politico dell'apparato statale e regionale

MISURE IN TEMA DI PUBBLICO IMPIEGO

2. Eliminazione delle ipotesi di *spoils system* (b)

- Corte costituzionale - sentenze gemelle n. 103 e 104 del 2007: ha stabilito che lo *spoils system* contrasta con i principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (artt.97 e 98 Cost.), che impongono il riconoscimento ai funzionari di apposite garanzie per sottrarli alle influenze dei politici, nonché la continuità dell'azione amministrativa.

Le citate pronunce hanno segnato il punto di partenza di una giurisprudenza costituzionale consolidata e costante (C. cost., 20 maggio 2008 n. 161, 27 gennaio 2010 n. 34, 25 luglio 2011 n. 246, 25 febbraio 2014 n. 27) nel censurare le disposizioni di legge che permettono fenomeni di “precarizzazione” della dirigenza, la cui dipendenza funzionale non può trasformarsi in dipendenza politica.

Ma nonostante ciò, il legislatore statale e regionale continua ad emanare norme che consentono ai politici di scegliere dirigenti di propria fiducia.

MISURE IN TEMA DI PUBBLICO IMPIEGO

3. Limitazione del ricorso a dirigenti esterni

- Art.19, co. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165
- Art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. “T.U enti locali”)

consentono alle pubbliche amministrazioni l’acquisizione al proprio interno di **professionalità estranee**, che presentino qualità diverse ed ulteriori rispetto a quelle già possedute dai dirigenti in servizio.

Se correttamente applicate, le norme in questione possono effettivamente realizzare un arricchimento delle professionalità operanti nell’ambito delle amministrazioni e conseguentemente migliorarne la *performance*, consentendo alle stesse di provvedere nel modo più soddisfacente alla cura degli interessi pubblici. **Ma in realtà ...**

GRAZIE !