

La **lotta alla corruzione** è una delle priorità nell'agenda del Governo Monti. Il diffondersi delle prassi corruttive, infatti, mina la fiducia dei mercati e delle imprese, favorendo la **perdita di competitività** dell'economia.

La corruzione, quando non viene adeguatamente contrastata, è causa di **costi significativi**:

- 1) primi tra tutti, la **destabilizzazione delle regole** dello Stato di diritto e del libero mercato;
- 2) Secondo, vanno considerati i **costi economici** ingenti. La Corte dei Conti li stima in diversi miliardi di euro l'anno.

Il contrasto alla corruzione – come suggeriscono gli organismi internazionali impegnati su questo delicato fronte – richiede una **strategia di tipo “integrato”**. È cioè necessario elaborare (e poi attuare) una politica organica che miri contemporaneamente alla **prevenzione** e alla **repressione** del fenomeno.

Particolarmente importante è la **politica di prevenzione**, volta ad incidere sulle ragioni e occasioni della corruzione, con misure di tipo principalmente amministrativo.

Al riguardo, il Ministro della pubblica amministrazione ha istituito una Commissione che – dopo aver incontrato una delegazione dell'OCSE – ha elaborato un **primo ventaglio di misure** per emendare il disegno di legge n. 4434 (al vaglio delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati). La filosofia di fondo sottesa al complesso di queste misure è quella secondo cui è necessario moltiplicare i “presidi” e le “resistenze” alla corruzione, intervenendo in particolar modo su:

- A. sull'**organizzazione dei processi decisionali** all'interno delle amministrazioni;
- B. sull'**integrità dei funzionari pubblici**;
- C. sui **livelli di trasparenza** all'interno delle amministrazioni;
- D. sulla **promozione del senso dello Stato** e della **preparazione tecnica** dei funzionari pubblici;
- E. sulla **tutela e premialità del whistleblower**.

## **A – PIANI DI ORGANIZZAZIONE IN FUNZIONE DI PREVENZIONE**

L'**organizzazione dei processi decisionali** richiede l'adozione da parte delle singole amministrazioni – comprese quelle locali – di adeguati **piani interni di prevenzione**.

I piani di prevenzione devono individuare i settori nei quali il rischio di corruzione è più alto e indicare le soluzioni organizzative volte ad abbattere o ridurre quel rischio.

I piani devono essere elaborati anche tenendo conto degli indirizzi di un'**Autorità indipendente, responsabile di una politica nazionale di prevenzione della corruzione**. La Commissione, al riguardo, ha evidenziato la necessità che la legge individui con chiarezza tre settori:

1. **i contenuti “minimi”** dei piani (ad esempio la rotazione degli incarichi nelle aree amministrative a maggior rischio di corruzione, la “procedimentalizzazione” delle decisioni amministrative più sensibili, il monitoraggio sul rispetto della tempistica procedimentale);

2. **i soggetti** che devono assicurare l'elaborazione e l'efficace attuazione dei piani;

3. **le puntuali e rigorose responsabilità** per la mancata adozione dei piani, oltre che per la violazione delle prescrizioni negli stessi contenute.

## **B – INTEGRITA'**

Quanto alle misure riguardanti l'**integrità dei funzionari pubblici**, la Commissione ha indicato le seguenti “stringenti” misure.

### **1. Incompatibilità, incandidabilità e inelleggibilità**

E' necessaria un'**organica revisione del sistema delle incompatibilità dei dirigenti** delle pubbliche amministrazioni. La revisione mira ad assicurare una maggiore indipendenza personale della dirigenza e, al tempo stesso, una maggiore fiducia dei cittadini sull'imparzialità nell'esercizio delle funzioni.

E' necessario, quindi, regolamentare i rapporti tra i titolari degli incarichi amministrativi (in specie dirigenziali) e gli interessi esterni destinati ad influire negativamente sulla indipendenza del funzionario, tenendo conto **delle situazioni di conflitto tra la titolarità di compiti dirigenziali e l'assunzione di interessi (cariche societarie e incarichi temporanei) presso imprese private**, in particolare presso quelle imprese che abbiano rapporti stretti con

l'amministrazione interessata (ad esempio la sottoposizione a regolazioni e controlli o la concessione di contribuzioni economiche).

Particolare attenzione va prestata anche al tema della **incompatibilità tra cariche, elettive o meno, negli organi di governo e di indirizzo delle amministrazioni e il conferimento di incarichi dirigenziali**.

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

## 2. Codici di condotta.

E' necessario rilanciare lo strumento dei codici di condotta. Per farlo, sono necessarie due azioni: da un lato, bisogna imporli a tutte le amministrazioni. Dall'altro, bisogna assicurarne il rispetto, prevedendo precise responsabilità disciplinari in caso di violazione.

## 3. Responsabilità disciplinare.

E' necessario **rivitalizzare il sistema della responsabilità disciplinare**. Il fine è quello di creare meccanismi interni all'amministrazione per sanzionare le **condotte di "infedeltà-venalità"**. Queste condotte, infatti, spesso preludono a comportamenti corruttivi, ma non hanno ancora quel contenuto di disvalore necessario perché possa essere accertata la responsabilità del funzionario in sede penale.

E' necessario soprattutto **rafforzare lo strumento disciplinare** nella prospettiva del contrasto dei fenomeni di corruzione e dei conflitti di interesse, anche attraverso l'**integrazione delle ipotesi di licenziamento disciplinare**, in particolare relativamente ai responsabili di reati contro la pubblica amministrazione e ai soggetti coinvolti in associazioni di stampo mafioso.

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

Infine, è utile prevedere **adeguati meccanismi di trasparenza**, anche attraverso la pubblicazione nei siti internet delle amministrazioni interessate, di indici sulla funzionalità delle procedure disciplinari, nonché di informazioni analitiche relative alle violazioni riscontrate, ai singoli procedimenti attivati, allo stato di questi procedimenti e al loro esito (il tutto, ovviamente, dopo aver reso anonimi i documenti e le informazioni).

## C – TRASPARENZA

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

E' allora necessario **innalzare il livello della trasparenza** dovuta dalle amministrazioni. Un esempio è la previsione dell'**obbligo di rendere pubblici i dati relativi alla situazione reddituale e patrimoniale** dei titolari di incarichi politici, di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale, oltre che di almeno alcune categorie di dipendenti pubblici, a partire da quelli con funzioni dirigenziali.

## D – FORMAZIONE E PROMOZIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

Un ruolo di primo piano nella politica di contrasto della corruzione va assegnato alla **promozione della cultura della legalità nell'attività amministrativa e dell'etica pubblica**.

Occorre cioè diffondere una cultura della legalità e dell'etica che renda sempre più elevati il “disagio e la disapprovazione morale” della corruzione. Per ottenere questo risultato, bisogna assicurare che la corruzione sia percepita come un fenomeno riprovevole e i corrotti siano considerati soggetti che, avendo tradito la fiducia riposta negli agenti pubblici, meritano un severo discredito sociale.

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

## E – WHISTEBLOWING: TUTELA E PREMIALITÀ

E' ancora necessario introdurre – in risposta a quanto richiesto dalle organizzazioni internazionali impegnate sul tema della prevenzione della corruzione: l'OCSE e il Gruppo di Stati contro la corruzione “GRECO” del Consiglio d'Europa – un'adeguata **tutela di chi denuncia i fenomeni corruttivi**, oltre che un **sistema di premialità** già adottato in altri ordinamenti.

## LE PROSPETTIVE

Queste sono le prime misure elaborate dalla Commissione: sulla base di queste il Ministro della pubblica amministrazione proporrà nei prossimi giorni misure emendative al disegno di legge n. 4434, al vaglio delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati.

La Commissione, nel proseguire i lavori, ha individuato **quattro grandi settori** su cui svolgere un più approfondito esame:

- **gli appalti pubblici;**
- **la sanità;**
- **il governo del territorio;**
- **i controlli interni all'amministrazione.**

Per ciascuno di questi, la Commissione ha elaborato un **Piano di audizioni istituzionali e di esperti qualificati**: all'esito dei lavori, al più tardi tra maggio e giugno 2012, proporrà ulteriori misure di prevenzione di tipo settoriale.

Nel corso del prosieguo dei lavori, la Commissione incontrerà nuovamente l'OCSE, anche al fine di approfondire, nel corso di un seminario dedicato, il tema delle modalità operative da seguire nel garantire la necessaria tutela del *whistleblower*.

Infine, la Commissione – su indicazione dei Ministri della pubblica amministrazione e dell'interno – sta mettendo a punto una **strategia nazionale di prevenzione della corruzione** che coinvolga la rete delle Prefetture. Queste ultime, infatti, diventeranno i terminali sul territorio di cui l'Autorità nazionale anticorruzione potrà avvalersi nel supportare le amministrazioni locali in sede di elaborazione ed attuazione dei piani organizzativi, oltre che nel verificarne la coerenza con le linee guida indicate dalla stessa Autorità.

Il 22 marzo è prevista un'audizione presso la Commissione ministeriale dei vertici del Ministero dell'interno volta a mettere a punto e definire la proposta di coinvolgimento delle Prefetture.