



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2018

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Tagliaventi, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Applicazione agli Ordini e ai Collegi Professionali delle discipline normative dettate per le amministrazioni pubbliche

di **Francesca Perrone***

Sommario

Sezione I - Natura giuridica degli Ordini Professionali.

1. Premessa.- 2. Sentenza C.A. Salerno- Sez. Penale n. 758 del 20 giugno 2017. - 3. Sentenza della Sezione Terza del TAR Lazio n. 11391/2015. 4. Decisioni ANAC.

Sezione II - L'applicazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione riferita agli Ordini Professionali.

1. La prevenzione della corruzione nella legislazione italiana. - 2. Il Piano Nazionale Anticorruzione e i Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione. - 3. La formazione di un'etica pubblica. - 4. La trasparenza.- 5. La segnalazione degli illeciti (c.d whistleblower).- 6. Conclusioni.

* Segretario comunale. Intervento svolto all'Assemblea Nazionale dei Presidenti dei Collegi Territoriali dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati, tenutosi a Roma il 27 e 28 aprile 2018.

Sezione I

Natura giuridica degli Ordini Professionali

1. Gli Ordini professionali, storicamente e per loro natura, assumono un carattere bivalente racchiuso nella loro definizione di enti pubblici associativi. Per un verso essi sono riconosciuti dal legislatore come veri e propri enti pubblici e, come tali, capaci di adottare atti incidenti in via autoritativa sulla sfera giuridica altrui. Per altro verso continuano ad essere conformati come enti esponenziali di ciascuna delle categorie professionali interessate e, quindi, come associazioni, organizzazioni proprie di determinati appartenenti all'ordinamento giuridico generale. La definizione della loro natura giuridica è utile ai fini dell'applicazione delle disposizioni normative dettate per le Pubbliche Amministrazioni. Per situazioni differenti la giurisprudenza, da ultimo, si è espressa nel senso di ricomprendere gli ordini professionali tra le PP. AA.

2. La Corte d'Appello di Salerno, Sezione penale, nella sentenza n. 758 del 20 giugno 2017, ha ritenuto che è possibile definire i Collegi professionali come centri di potere amministrativo ai quali lo Stato attribuisce la possibilità di perseguire, secondo determinazioni autonome ma non per questo esenti da controlli, obiettivi di interesse generale a cui riconosciuta particolare rilevanza. Nel caso esaminato, uno degli imputati, Presidente del consiglio direttivo del Collegio dei Geometri, aveva impiegato, a titolo volontario e non retribuito, la propria figlia, dando successivamente incarico ad una società di lavoro interinale di somministrare forza lavoro al Collegio; tale società assunse la donna in virtù della pregressa esperienza acquisita, assegnandola proprio al Collegio dei geometri. L'assunzione fu poi perfezionata senza che la giovane svolgesse alcun periodo di prova. Il Tribunale di Salerno aveva ritenuto sussistente il reato di abuso di ufficio rilevando, in primo luogo, che, al tempo, l'imputato C.R. rivestiva la qualifica di pubblico ufficiale, in quanto il Collegio dei Geometri, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 5 marzo 1986, n. 68, ha natura di ente pubblico non economico ed è pertanto soggetto alle disposizioni del d.lgs. 165/2001 in materia di reclutamento del personale. Inoltre, l'imputato aveva l'obbligo di astenersi, come espressamente prescritto dall'art. 323 c.p. nel caso di conflitto d'interessi. Avverso tale sentenza è stato proposto appello. Nell'esaminare il caso, il Collegio ha fatto riferimento all'art. 323 c.p. che prevede l'incriminazione del duplice com-

portamento del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio il quale, intenzionalmente, violando disposizioni di legge o regolamento, ovvero omettendo di astenersi, procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale oppure procura ad altri un danno ingiusto. *«Nella fattispecie in esame, per verificare l'esistenza dell'elemento materiale, occorre preliminarmente stabilire se il Collegio dei geometri possa essere qualificato come ente pubblico e se, in tal caso, l'imputato R.C., agendo nella qualità di presidente dello stesso, abbia assunto le funzioni di pubblico ufficiale. A tal riguardo, è possibile definire i Collegi professionali come centri di potere amministrativo ai quali lo Stato attribuisce la possibilità di perseguire, secondo determinazioni autonome ma non per questo esenti da controlli, obiettivi di interesse generale a cui riconosciuta particolare rilevanza».* Orbene, il legislatore ha disciplinato una serie di funzioni pubblicistiche relative all'esercizio delle professioni, non ha però creato, per la cura dei relativi interessi, adeguate organizzazioni pubbliche, ricorrendo alle preesistenti organizzazioni professionali private, fondate sulla base associativa costituita dagli appartenenti a ciascuna delle professioni. Da qui deriva il carattere ambiguo degli Ordini o Collegi professionali, espresso nella loro definizione di enti pubblici associativi o, secondo altra definizione, di enti ausiliari dello Stato. Nel caso in oggetto, giova accertare se le discipline organizzative dettate dal legislatore con riferimento alle amministrazioni pubbliche siano applicabili *tout court* agli Ordini professionali, o se il loro carattere di organizzazioni settoriali ed esponenziali di interessi collettivi, invece, è diretto a preservarne l'autonomia interna. Il Collegio adito, ha ritenuto necessario effettuare una valutazione caso per caso, facendo prevalere i profili privatistici ovvero quelli pubblicistici a seconda della *ratio* della normativa da applicare. In particolare, secondo la Corte d'Appello, nella disciplina del decreto legislativo n. 165 del 2001, devono rientrare anche i rapporti di lavoro alle dipendenze dei Collegi professionali, per cui il Collegio dei geometri era tenuto, al tempo dei fatti, come lo è attualmente, al rispetto delle regole previste, per il reclutamento del personale, dall'art. 35 del d.lgs. 165/2001. Orbene, il Collegio dei Geometri va senz'altro ritenuto come ente pubblico in relazione alla disciplina generale del pubblico impiego (in tal senso, cfr. Cons. St., Consiglio di Stato, sez. VI, 15 dicembre 1999, n. 2088). Inoltre, afferma la Corte, il bene giuridico protetto dal reato di abuso d'ufficio non è l'integrità delle finanze pubbliche, ma l'interesse pubblico al buon andamento, all'imparzialità e alla trasparenza

della P.A., come cristallizzato dall'art. 97 Cost. (Sez. VI, 19 gennaio 2016, n. 5746).

3. Ad un anno dalla Delibera ANAC 145/2014, anche la Magistratura amministrativa ha confermato che le misure anticorruzione e trasparenza di cui alla L. 190/2012 si applicano a Ordini e Collegi Professionali. È quanto ha disposto la sentenza della Sezione Terza del TAR Lazio n. 11391/2015 che ha rigettato il ricorso, presentato da cinque Consigli dell'Ordine degli Avvocati, contro le Delibere ANAC n. 144/2014 e 145/2014.

Il TAR ha confermato che gli Ordini e i Collegi professionali rientrano certamente nella categoria di enti pubblici non economici e che la più volte ribadita natura associativa, unitamente alle caratteristiche organizzative e alle finalità istituzionali, comunque non esclude lo status di ente pubblico degli stessi. Il TAR ha ritenuto che l'autofinanziamento di Ordini e Collegi per il tramite del contributo degli iscritti non precluda la natura pubblicistica degli stessi enti, posto che *«la qualificazione pubblicistica, in realtà, ben si accorda con la natura tributaria delle prestazioni patrimoniali»*.

Ha, inoltre, affermato che mediante la tecnica del richiamo alle pubbliche amministrazioni contenuta nella legge n. 190 del 2012, il legislatore ha esercitato il riferimento ad una elencazione normativa tendenzialmente esaustiva di tutte le possibili categorie di enti pubblici previste.

Con specifico riferimento alla natura associativa degli enti, il fatto che essa non escluda certo lo status di ente pubblico non economico è attestato dall'argomento, ancora una volta di diritto positivo, per cui l'ordinamento non ha avuto difficoltà a riconoscere prima, ed a ribadire dopo, la qualificazione di enti pubblici ad altre organizzazioni di tipo associativo.

Si pensi, ad esempio, all'Automobile Club d'Italia.

Neppure l'esclusivo finanziamento mediante i contributi degli iscritti (altro argomento cui i ricorrenti annettono valenza escludente dal novero degli enti pubblici assoggettati alla normativa contro la corruzione) ha fatto desistere il legislatore dal qualificare espressamente le organizzazioni ordinarie quali enti pubblici non economici.

4. L'ANAC, infine, con plurime delibere e decisioni del proprio Presidente¹, sulla scia delle decisioni adottate dalla giurisprudenza ha ribadito, per i Collegi e gli Ordini Professionali, ricomprendendoli con ciò nella PP.AA., l'obbligo di applicare la normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nonché la normativa sui contratti pubblici di cui al D. Lgs. n. 50/2016.

¹ Vedasi Delibera n. 145/2014 del 21 ottobre 2014 «*Parere dell'Autorità sull'applicazione della l. n. 190/2012 e dei decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali*»; Delibera n. 1/2015 del 9 gennaio 2015 «*Interpretazione ed applicazione del decreto legislativo n. 39/2013, con particolare riguardo alle cause di incompatibilità tra il mandato parlamentare e lo svolgimento di cariche di natura elettiva ricoperte all'interno degli ordini professionali*»; Delibera n. 831 del 03 agosto 2016, Piano Nazionale Anticorruzione 2016; Comunicato del Presidente dell'ANAC del 28 giugno 2017 quanto alla disciplina degli appalti.

Sezione II

L'applicazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione riferita agli Ordini Professionali

1. Con la legge n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e per la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione", il legislatore italiano, seppur in ritardo rispetto a quelli di altri Paesi europei, ha adottato una specifica disciplina in tema di prevenzione della corruzione, da attuare mediante strumenti propri del diritto amministrativo. Il Presidente dell'ANAC Dott. Raffaele Cantone, in proposito, ha avuto modo di osservare come detta legge «*mette in campo, per la prima volta, quell'auspicato ed organico ventaglio di misure destinate ad operare in funzione di prevenzione sul versante prevalentemente amministrativo*»¹.

Tale legge è esecuzione diretta della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 31 ottobre 2003. Essa però non contiene una definizione di "corruzione".

Per la Banca Mondiale, autorevole istituzione internazionale, che si prefigge l'obiettivo di combattere la povertà e la corruzione, la corruzione è «*The abuse of public power for private benefit*»².

Una definizione normativa di corruzione, in ottica penalistica e non amministrativistica, la ritroviamo, invece, nell'art. 2 della L. n. 112/2012 (precedente la L. n. 190/2012) "Ratifica ed esecuzione della Convenzione civile sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 4 novembre 1999" (pubblicata in G.U. il 27.07.2012, n. 174), per il quale:

"*Ai fini della presente Convenzione, per 'corruzione' s'intende il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell'indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito*".

¹ R. CANTONE, *La prevenzione della corruzione e il ruolo dell'ANAC*, in *Combattere la Corruzione*, M. D'ALBERTI (a cura di), Soveria Mannelli, 2016.

² Cfr. *Removing Impediments to Sustainable Economic Development The Case of Corruption*, A. L. CLAROS, The World Bank Financial and Private Sector Development Global Indicators and Analysis Department, November 2013, pag. 12.

Una definizione di corruzione nell'accezione amministrativa, successiva alla L. n. 190/2012, è contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) del 2013 secondo la quale, il concetto di corruzione «*deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati*», riprendendo in tal modo la definizione che ne dà il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, largamente utilizzata e condivisa a livello internazionale.

Per suddetto Piano, «*le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica, che è disciplinata negli articoli 318, 319 e 319 ter, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui - a prescindere dalla rilevanza penale - venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo³*».

La corruzione viene così ad assumere una definizione più ampia, tanto da identificarla con la *maladministration* e, come tale, va affrontata con strumenti correttivi. Si ritiene, pertanto, necessario, operare nei settori della formazione di un'etica pubblica, della trasparenza amministrativa e della mappatura dei processi e procedimenti amministrativi dell'Ente.

Così definita la corruzione, la legge n. 190/2012 delimita l'area di intervento di efficaci politiche di prevenzione della corruzione nel sistema pubblico, prevedendo un modello a cascata, ripartito su più livelli:

1. A livello centrale assume valenza significativa il P.N.A. che costituisce atto di indirizzo per le PP.AA. ai fini dell'adozione di propri Piani di prevenzione della corruzione;
2. a livello decentrato, abbiamo, per l'appunto i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (P.T.P.C.T.) che hanno la funzione di fare propri gli indirizzi nazionali predisposti dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, assicurando alle singole amministrazioni l'autonomia necessaria per una corretta analisi del contesto interno ed

³ Piano Nazionale Anticorruzione, Delibera n. 72 dell'11.09.2013, Dipartimento Funzione Pubblica, pag. 13.

esterno dell'Ente e per la predisposizione di efficaci misure di prevenzione della corruzione e trasparenza.

2. Il primo PNA approvato con Delibera CIVIT n. 72 dell'11.09.2013, ha previsto quali principali strumenti di prevenzione della corruzione le seguenti misure:

- adozione dei P.T.P.C.T.;
- adempimenti di trasparenza;
- codici di comportamento;
- rotazione del personale;
- obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse;
- adozione di disciplina specifica per lo svolgimento di incarichi d'ufficio, attività ed incarichi extra-istituzionali;
- disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti (*pantouflage- revolvingdoors*);
- incompatibilità specifiche per le posizioni dirigenziali;
- disciplina in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione;
- disciplina in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (c.d. *whistleblower*);
- formazione specifica sulle attività svolte e generale in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione.

Il P.N.A. contiene inoltre le direttive per l'applicazione delle misure di prevenzione, tra cui quelle obbligatorie per legge.

Esso è corredato di n. 5 allegati che individuano:

- le aree di rischio comuni ed obbligatorie per tutte le PP.AA.;
- l'elenco, esemplificativo, delle tipologie di rischio;
- l'elenco, esemplificativo, delle misure ulteriori;
- la valutazione del rischio;
- i principi di gestione del rischio.

Nel PNA 2016 (approvato dall'ANAC con delibera n. 831 del 3 agosto 2016), di particolare interesse per gli ordini professionali, è la parte III «*Ordini e Collegi Professionali*», ove è disposto: «*Gli ordini e i collegi professionali sono tenuti ad osservare la disciplina in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione nonché gli orientamenti del presente PNA 2016, secondo quanto previsto dal D. Lgs. n. 97/2016 ed, in particolare, dagli*

artt. 3, 4 e 41 che hanno modificato, rispettivamente gli artt. 2 e 3 del D. Lgs. n. 33/2013 e, tra l'altro l'art. 1 comma 2 della L. n. 190/2012». Con particolare riguardo alla trasparenza, l'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 al comma 2 precisa che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche agli ordini professionali, in quanto compatibile. Premessi i limiti di compatibilità indicati, non sussistono pertanto più dubbi⁴ che gli ordini professionali rientrino nel novero dei soggetti tenuti a conformarsi al d.lgs. 33/2013. A tale riguardo, peraltro, all'Autorità è stato attribuito il potere di precisare, in sede di PNA gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità semplificate anche per gli organi e collegi professionali (co.1-ter, inserito all'art. 3, d.lgs. 33/13).

L'individuazione di tali misure, per gli Ordini e i collegi professionali spetta agli organi di indirizzo politico, chiamati a nominare all'interno della propria organizzazione il Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza (R.P.C.T.), che «rappresenta, senza dubbio, uno dei soggetti fondamentali nell'ambito della normativa sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza» e «deve essere una persona che abbia sempre mantenuto una condotta integerrima, escludendo coloro che siano stati destinatari di provvedimenti giudiziari di condanna o provvedimenti disciplinari⁵». Per suddetti ordini, «solo in via residuale e con atto motivato, il RPCT potrà coincidere con un consigliere eletto dell'ente, purché privo di deleghe gestionali».⁶

⁴ La questione, ora definitivamente chiarita dal legislatore, ha visto un serrato confronto tra ANAC e Comitato Unitario Permanente degli Ordini e Collegi Professionali (CUP). In proposito è utile ricordare il Parere *pro veritate* rilasciato sulla questione dall'avv. Piero Alberto Capotosti il 29.01.2014, in *Rassegna Forense* 2/2015, pp.693-707, nel quale si esprime negativamente sull'applicabilità agli ordini professionali della normativa anticorruzione. L'ANAC, con delibera n. 145/2014 del 21 ottobre 2014, definitivamente disponendo ha ritenuto applicabile le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012 e decreti delegati agli ordini e ai collegi professionali. Per un approfondimento in materia si rinvia al seguente link: «<http://www.consigionazionaleforense.it/documents/20182/172316/Dossier+4-2015++Autorit%C3%A0+Nazionale+Anticorruzione+e+Ordini+professionali/3631273c-42e0-4ffd-9a8d-4a5a3cf01aca>».

⁵ P.N.A 2016, Determinazione A.N.A.C. n. 831 del 03.08.2016, pag. 18.

⁶ P.N.A. 2016, parte III, Ordini e Collegi Professionali, paragrafo 1.1. Il Piano, aggiunge che, solo in via residuale e con atto motivato il RPCT potrà coincidere con un consigliere eletto dell'ente, purché privo di deleghe gestionali. In tal senso, dovranno es-

Il R.P.C.T. redige il Piano Triennale di prevenzione della Corruzione Integrità e Trasparenza che «è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l'applicazione di ciascuna misura e dei tempi. Il P.T.P.C.T non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l'individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva della corruzione⁷».

Il P.T.P.C.T. deve necessariamente effettuare un'approfondita analisi del contesto esterno, volto ad analizzare ed interpretare le dinamiche socio-territoriali nel quale l'amministrazione opera, e del contesto interno, da attuare attraverso l'analisi dei processi organizzativi dell'Ente (c.d. mappatura dei processi), per valutare, concretamente, i rischi di corruzione connessi a ciascun processo e procedere al trattamento dei rischi attraverso l'individuazione delle misure di prevenzione relative.

I Piani così predisposti, si coordinano con tutti gli altri strumenti di programmazione e, correttamente applicati, tendono a creare nel tempo un contesto sfavorevole al verificarsi di situazioni corruttive.

3. Una seria ed efficace politica di prevenzione della corruzione è strettamente legata ad una forte idea di etica pubblica, da intendersi come regola di comportamento di chi lavora per la collettività. Cardine del principio dell'etica pubblica è dato dall' art. 54 Cost. che, nel suo primo comma enuncia un generico dovere di fedeltà dei cittadini alla Repubblica attraverso l'osservanza della Costituzione e delle leggi; nel secondo comma è richiesto, invece, a coloro ai quali sono affidate funzioni pubbliche, l'obbligo di adempierle con disciplina e con onore e di prestare giuramento nei casi previsti dalla legge. Questo inciso non ha ricevuto negli anni immediatamente successivi all'approvazione della Costituzione e, fino agli anni '90, le dovute attenzioni da parte della dottrina e della giurisprudenza. Il dilagare dei fenome-

sere escluse le figure di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere. La *ratio* di tale norma è data dalla necessità di evitare di concentrare, in un'unica persona fisica, le funzioni di controllore e controllato, atteso che il RPCT deve essere un soggetto terzo ed imparziale in grado di poter decidere autonomamente senza potenziali conflitti di interesse (art. 6 bis L. n. 241/1990, norma introdotta dall'art. 1 comma 41 della L. n. 190/2012).

⁷ Piano Nazionale Anticorruzione 2013-2016, Delibera C.I.V.I.T.- A.N.A.C. n. 72/2013, pag. 11.

ni corruttivi e di «*maladministration*» ha reso cogente una lettura più decisa dell'art. 54, indirizzata tanto ai funzionari onorari quanto ai pubblici impiegati. A questa norma vanno collegati l'art. 97 Cost., il quale stabilisce che «*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*», e l'art. 98 Cost. che dispone come «*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*». A livello di legislazione ordinaria, in tema di etica pubblica, l'art. 54 del D. Lgs. n. 165/2001, modificato dall'art. 1 comma 44 della L. n. 190/2012, prevede infine che il Governo adotti, a livello centrale, un Codice di comportamento per i dipendenti pubblici "al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico".

A livello decentrato, poi, «*ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1*».

Tali codici settoriali devono essere caratterizzati da un approccio pratico, che permetta al singolo dipendente di comprendere in modo immediato il comportamento da tenere.

All'osservanza degli stessi sono tenuti, nei limiti in cui applicabili, anche i consulenti, i collaboratori esterni, i prestatori d'opera o professionisti, i fornitori o terze parti, in forza di specifiche clausole da inserire obbligatoriamente nei contratti di affidamento, negli atti di incarico o nei bandi di gara, a pena di decadenza o risoluzione del rapporto.

4. Il più importante presidio per il contrasto alla corruzione è rappresentato dalla trasparenza amministrativa⁸, prefigurata agli inizi del secolo scorso da Filippo Turati⁹. La corruzione, difatti, ha più probabilità di diffondersi in amministrazioni opache, chiuse, autoreferenziali. In questa prospettiva il legislatore del 2013 ha introdotto, per le pubbliche amministrazioni, obblighi di pubblicazione sui propri siti web, in un'apposita sezione, definita «Amministrazione Trasparente», di una serie di informazioni relative all'attività amministrativa loro affidata. Tali informazioni, devono risultare facilmente accessibili, com-

⁸ R. CANTONE, Relazione Annuale, Intervento del Presidente, Roma, 2016, pag. 8.

⁹ F. TURATI, "Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro", in Atti del Parlamento italiano, Camera dei deputati, sess. 1904-1908, 17 giugno 1908, pag. 22962.

plete e semplici da consultare. A fronte di tale obbligo, il legislatore del 2013 ha indicato uno strumento di tutela per i cittadini, dato dall'accesso civico (art. 5 del primigenio D. Lgs. n. 33/2013, in vigore dal 20.04.2013 al 22.06.2016) che, a fronte dell'obbligo delle PP.AA. di pubblicare i dati e le informazioni previste dal decreto stesso, ha previsto un analogo «*diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione*». A seguito della legge delega n. 124/2015, il legislatore con l'emanazione del D. Lgs. n. 97/2016, ha apportato importanti modifiche al D.Lgs. n. 33/2013.

Tra le tante, ha introdotto il nuovo istituto dell'Accesso civico a dati e documenti (nuovo articolo 5), istituendo, nel nostro ordinamento, la figura del c.d. FOIA (*Freedom of Information Act*). Allo scopo, pertanto, di favorire forme diffuse di controllo, chiunque ha diritto ad accedere a dati, documenti ed informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del D. Lgs. n. 33/2013. Inoltre, con l'inserimento dell'art. 2 *bis* comma 2 lett. a) del D. Lgs. n. 33/2013, la nuova disciplina ha chiarito che il regime della trasparenza si applica anche agli ordini professionali, «*in quanto compatibile*». Il medesimo decreto legislativo, introducendo il co. 1 *bis* dell'art. 3 del D. lgs. 33/2013, ha previsto che l'Autorità, con il Piano nazionale anticorruzione, «*può precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione in relazione alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte prevedendo, in particolare, modalità semplificate per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e i collegi professionali*». Ad oggi non sono intervenute indicazioni ANAC su modalità semplificate di pubblicazione degli ordini e dei collegi professionali, per cui occorre adattare alle peculiarità degli stessi gli obblighi di pubblicazione contenuti nell'Allegato al D. Lgs. n. 33/2013.

5. Tratto per ultimo e brevemente, quello che per ANAC è uno strumento rilevante nella lotta alla corruzione nella Pubblica Amministrazione, l'istituto di derivazione anglosassone del *whistlelower* o *whistleblowing* a seconda si voglia porre l'attenzione sul soggetto o sull'azione (*whistleblower*, in inglese è colui che fischia nel fischiello, ovvero, *whistleblowing*, l'azione del fischiare). «*L'istituto è nuovo ed estraneo alla nostra cultura, talmente estraneo che nel vocabolario della lingua italiana*

non vi è, al momento, nemmeno una parola per dare un nome a questo istituto¹⁰»

Tale istituto, nel nostro ordinamento, è stato introdotto dall'art. 1 comma 51 della L. n. 190/2012, prevedendo l'inserimento dell'art. 54 bis nel D. Lgs. n. 165/2001, quale tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. La Legge 30 novembre 2017 n. 179 composta di soli tre articoli, innovando radicalmente la disciplina previgente, riscrive totalmente l'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001, introduce tale tutela anche nel settore privato e individua i casi specifici nei quali, al fine del perseguimento dell'interesse dell'integrità delle amministrazioni pubbliche e private, nonché della prevenzione e repressione della corruzione, è lecito rivelare notizie coperte dall'obbligo di segreto di cui agli articoli 326, 622 e 623 del codice penale e all'articolo 2105 del codice civile. Il nuovo art. 54 bis espone meglio, rispetto al passato, un sistema di garanzie e tutele per colui (segnalante) che, nell'interesse dell'integrità della PA, segnali al responsabile della prevenzione della corruzione dell'Ente, o all'Autorità Nazionale AntiCorruzione, o all'autorità giudiziaria, condotte illecite o di abuso, di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro. In questi casi, il segnalante, non può essere soggetto a sanzioni, demansionamento, licenziamento, trasferimento o sottoposto ad altre misure organizzative che abbiano un effetto negativo sulle condizioni di lavoro. A tali diritti, corrispondono da parte del Responsabile per la prevenzione della corruzione degli obblighi specifici. In *primis* quello di adottare, nell'Ente presso il quale svolge la sua attività di responsabile per la prevenzione della corruzione, procedure per l'inoltro e per la segnalazione delle condotte illecite atte a tutelare l'identità del segnalante. Il secondo obbligo a carico del RPCT è quello di attivarsi e di verificare la segnalazione ricevuta. Il mancato rispetto di quanto sopra comporta pesanti sanzioni pecuniarie in capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione e trasparenza, da un minimo di EUR 10.000 ad un massimo di EUR 50.000. L'obiettivo della norma è quello di tutelare il

¹⁰ R. CANTONE, *l'Italia investe nel Whistleblowing importante strumento di prevenzione della corruzione*, in «Segnalazioni di illeciti e tutela del dipendente pubblico», ANAC 2016, p.1. Anzi, a voler essere più precisi, termini corrispondenti, in italiano, per qualificare il whistleblowing ve ne sono; tutti però con accezione negativa: vedasi ad esempio il termine "pentito" o "delatore" o "collaboratore di giustizia" ovvero, *dulcis in fundo*, "spione" o "traditore".

segnalante e di non esporlo a ritorsioni da parte dell'ente presso il quale svolge la propria attività lavorativa.

6. Le norme in materia di prevenzione della corruzione costituiscono, senza dubbio, un insieme di regole, linee guida, pareri, comunicati di difficile applicazione per gli enti di minore dimensioni e per gli ordini e collegi professionali. L'auspicio è che una semplificazione avvenga in ambito normativo o quantomeno con l'emanazione di linee guida da parte dell'ANAC. In realtà, il vero fulcro della disciplina in questo Ente è rappresentato dalla consapevolezza di appartenere ad un sistema che guarda all'interesse pubblico e collettivo, in luogo di quello privato¹¹. L'etica, il bene comune, deve, dunque, ritornare ad essere il centro e il fondamento dell'attività pubblica. Lavorare su questi temi sarà la grande sfida per il successo delle norme in materia di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

¹¹ Per il Dott. P.C. DAVIGO, «ciò che distingue la pubblica amministrazione italiana rispetto a quelle europee è la mancanza di senso di appartenenza. Il dipendente pubblico, in Italia, non è orgoglioso di essere un dipendente pubblico. Bisogna ricostruire un processo di appartenenza. Se uno occupa un posto perché ha vinto un concorso, sarà orgoglioso di se stesso e questo è uno dei migliori metodi contro la corruzione», in «**Seminario Formativo su Trasparenza e Anticorruzione nella Pubblica Amministrazione**», Taranto, 11 maggio 2016.