



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

A.A. 2024-2025

CORSO DI DIRITTO DELL'ANTICORRUZIONE

Modulo di Diritto amministrativo

Prof. Simona D'Antonio

La nascita e l'evoluzione del sistema italiano anticorruzione nel contesto internazionale

L'emergere di un sistema anticorruzione

- A livello internazionale le politiche anticorruzione si manifestano a partire dalla fine degli anni Novanta, soprattutto per esigenze legate ai commerci internazionali.
- In Italia per lungo tempo il contrasto alla corruzione si colloca sul piano della repressione penale.
- Sul piano del diritto amministrativo, alcune specifiche misure sono adottate già dopo Tangentopoli (ad es. distinzione tra politica e amministrazione), ma una vera *strategia anticorruzione* emerge solo con la legge Severino del 2012.
- Fino a quella data è prevalso un atteggiamento di rassegnazione e accettazione.

L'anticorruzione e le riforme amministrative e istituzionali

- In Italia è a lungo mancato un approccio sistematico e organico al tema.
- Storicamente si registrano delle costanti:
 - l'influenza della politica sull'amministrazione;
 - la presenza di antidoti, quali le competenze professionali tecniche numerose e incisive ed una funzione ispettiva autorevole nelle amministrazioni statali (che attraversano la fase liberale, il fascismo e i primi decenni dell'età repubblicana).
- Nella seconda metà del Novecento si assiste ad un indebolimento dei suddetti antidoti: impoverimento dei corpi tecnici e allentamento della presa del «centro» sulle «periferie»; scomparsa o affievolimento dei controlli interni ispettivi.

... segue

- Legge Sturzo (l. n. 60/1953) sulle incompatibilità parlamentari.
- Assenza della questione «corruzione» nelle riforme amministrative: v. ad es. Rapporto Giannini (1979) che punta piuttosto all'efficienza mediante innesto di moduli aziendali nelle PP.AA.
- Lavori della Commissione Cassese (1996) e misure non attuate.
- Riforma della disciplina dei lavori pubblici (1994).
- Distinzione tra politica e amministrazione (1993).
- Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (1993).
- Rapporto problematico tra **privatizzazione** e anticorruzione.
- Rapporto problematico tra **semplificazione** e anticorruzione.

... segue

- Riforma dei controlli della Corte dei conti di cui alla l. n. 20/1994.
- Riforma dei controlli sugli enti locali di cui alla legge Bassanini.
- Efficienza/tempestività *versus* legalità/imparzialità?
- È rimasto in piedi solo il controllo finanziario, quello sui bilanci.
- Approccio minimale e inadeguato nel decennio post Tangentopoli.
- Nel 2009 si avvertono i segnali di una ripresa di attenzione: un valore simbolico può essere attribuito alla legge di ratifica della Convenzione di Mérida del 2003 (l. n. 116/2009).

Uno sguardo sugli altri Paesi

- A cavallo del terzo millennio l'anticorruzione conosce un nuovo slancio a livello internazionale.
- Il modello statunitense è caratterizzato da: trasparenza (Freedom of Information Act, 1966); conflitti di interesse; whistleblower; regolazione del lobbying.
- Nel Regno Unito spiccano i lavori della Commissione Nolan (1995), che nel suo primo Rapporto elenca i 7 principi della vita pubblica (altruismo, integrità, oggettività, responsabilità, trasparenza, onestà, leadership) ed avanza proposte in tema di codici di condotta, controlli interni ed esterni e formazione dei dipendenti.

Convenzioni internazionali

- Convenzione OCSE del 1997 sulla corruzione internazionale dei pubblici ufficiali.
- Iniziative del Consiglio d'Europa:
 - «*Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*» del 1997;
 - **Convenzione penale** del 1999;
 - **Convenzione civile** del 1999;
 - Raccomandazione in tema di codici di condotta dei funzionari del 2000;
 - Raccomandazione in tema di finanziamento della politica del 2003;
 - Gruppo di Stati contro la Corruzione (**Gr.E.Co**): organo di monitoraggio tra pari, al quale nel 2007 ha aderito anche l'Italia.

Convenzione di Mérida (U.N.C.A.C.)

- Aperta alla firma a Mérida nel 2003, entrata in vigore nel 2005 e ratificata dall'Italia nel 2008.
- Pone una disciplina globale vincolante per gli Stati aderenti.
- Per la prima volta vi compare il riferimento a misure preventive.
- Prevenzione = evitare o rendere molto più difficile il verificarsi dei fatti corruttivi.
- Obiettivi della strategia preventiva: buona gestione degli affari pubblici, integrità, responsabilità.
- Strumenti della stessa: trasparenza e partecipazione della società.

... segue

- Indica una serie di misure da adottare che formano il cuore delle politiche di prevenzione della corruzione, quali:
 - politiche organiche affidate ad apposite autorità indipendenti;
 - regole di condotta dei funzionari;
 - obblighi di dichiarazione del personale;
 - trasparenza (come accesso e come pubblicazione);
 - segnalazione di illeciti da parte dei funzionari;
 - specifica attenzione al settore dei contratti pubblici.

Unione europea

- Convenzione sulla lotta contro la corruzione adottata dal Consiglio dell'UE il 26 maggio 1997.
- *Comprehensive Policy Against Corruption* del 2003.
- Condizione per l'ingresso nell'UE: costruzione di un adeguato sistema di prevenzione e contrasto della corruzione (Agenda 2000).
- Comunicazione della Commissione sulla strategia europea anticorruzione del 2011.
- *Eu Anti-corruption Report* del 2014.
- Progetto di raccomandazione del Parlamento europeo del 2021: raccomanda di conferire priorità alla prevenzione.

La nascita del modello italiano

- Nel contesto del Governo Monti, viene istituita la «Commissione Garofoli».
- Legge n. 190 del 2012, c.d. «Severino», 1 articolo in 83 commi.
- Decreti legislativi delegati n. 235/2012, n. 39/2013, n. 33/2013.
- D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (regolamento sui codici di comportamento).
- Primo Piano Nazionale Anticorruzione (settembre 2013).
- Istituzione dell'ANAC e abolizione dell'Autorità di regolazione e vigilanza sui contratti pubblici (Avcp) (d.l. n. 90/2014, conv. in l. 114/2014).
- Riforma della trasparenza amministrativa (l. n. 124/2015 e d. lgs. n. 97/2016).
- Nuovo codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/2016).

3 stagioni dell'anticorruzione italiana

- La primavera dell'edificazione (2011-2013), ispirata a standard internazionali.
- L'estate del rafforzamento (2014-2018), con misure talora disomogenee.
- L'autunno del ripiegamento e ripensamento (2019-oggi), specie sul versante dei contratti pubblici.