



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 governance dell'anticorruzione

L'ANAC e i suoi precursori

- Funzione di controllo, ma non solo.
- Base normativa: art. 6 della Convenzione di Mérida.
- Precursori:
 - *Alto commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della P.A.*, istituito con l. n. 3/2003, con funzioni di tipo conoscitivo; organo monocratico alla diretta dipendenza della Presidenza del Consiglio, soppresso nel 2008 e sostituito dal SAET (Servizio anticorruzione e trasparenza del Dipartimento della funzione pubblica), individuato come autorità anticorruzione ai fini della Convenzione di Mérida.

... segue

- **CIVIT** (Commissione per la valutazione, l'integrità e la trasparenza) istituita con la riforma Brunetta del 2009 (l. n. 15/2009 e d. lgs. n. 150/2009), organismo di *governance* di una riforma orientata all'efficienza e alla managerialità pubblica, di controversa indipendenza.

Al suo interno era istituita una sezione per l'integrità, con compiti di promozione della cultura della legalità, specie attraverso gli indirizzi forniti per la redazione del piano per l'integrità e la trasparenza che ciascuna amministrazione avrebbe dovuto adottare secondo la riforma.

Si tratta di una trasparenza finalizzata alla valutazione e all'efficienza e non ancora alla prevenzione della corruzione.

Le ACA (*Anti-Corruption Authorities*)

- L'art. 6 della Convenzione di Mérida ha favorito la proliferazione di ACA, soprattutto nel nuovo millennio (nel 2020 risultavano 171 ACA operanti in 114 paesi).
- La Convenzione prevede agenzie di contrasto formale sia con riferimento alla prevenzione sia con riferimento alla repressione, richiedendo la caratteristica dell'indipendenza.
- Esistono tre modelli di autorità anticorruzione:
 - a) dotate di poteri sia preventivi che investigativi;
 - b) dotate di poteri di tipo investigativo e repressivo;
 - c) dotate di poteri preventivi (così l'ANAC, l'autorità francese e l'OGE-Office of Government Ethics negli USA).

Ruolo della CIVIT secondo la l. n. 190/2012

- Ai sensi dell'art. 1, c. 2, l. n. 190/2012 la CIVIT è chiamata ad operare quale autorità nazionale anticorruzione →
 - approva il Piano Nazionale Anticorruzione;
 - analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
 - esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle PP.AA. e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa;
 - riferisce al Parlamento, presentando una relazione sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

...segue

- È affiancata dal Dipartimento della funzione pubblica, che ha funzioni di coordinamento delle strategie di prevenzione e predispone il PNA.
- È ridenominata «*Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle PP.AA.*» con il d.l. n. 101/2013, che ne rafforza l'indipendenza ed integra i requisiti per la nomina.
- Rinnovo del vertice (Cantone nominato Presidente nell'aprile 2014) e del Consiglio, composto da altri 4 membri.
- Incremento delle funzioni e dei poteri, con accorpamento dell'Avcp (d.l. n. 90/2014).
- È ridenominata «**Autorità nazionale anticorruzione**» con il d.l. n. 90/2014, assumendo tutte le funzioni in materia di trasparenza e anticorruzione → la trasparenza è ora chiaramente finalizzata alla prevenzione della corruzione.

ANAC

Funzioni, poteri e organizzazione

L'ANAC è competente su due macroaree

A) anticorruzione e trasparenza

B) contratti pubblici

→ in materia di anticorruzione e trasparenza

- Art. 1, c. 2:

- collabora con i paritetici organismi stranieri;
- predispone e adotta il PNA;
- analizza le cause e i fattori della corruzione (funzione conoscitiva) e individua gli interventi di prevenzione e contrasto (funzione propositiva, attraverso il PNA, le linee guida, specifiche segnalazioni);
- poteri di indirizzo (PNA, linee guida) pervasivi ma «deboli»;
- vigilanza e controllo sul rispetto e sull'efficacia delle misure adottate e sul rispetto delle regole in materia di trasparenza;

...segue

- vigilanza e controllo sui contratti pubblici;
- riferisce al Parlamento sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia;
- poteri sanzionatori limitati (approccio collaborativo);
- poteri di ordine sul rispetto delle prescrizioni contenute nei piani di amministrazione.

Aspetti istituzionali

- L'ANAC è un'autorità amministrativa indipendente:
 - non dipendenza politica assicurata dai meccanismi di nomina;
 - indipendenza organizzativa: dal 2017 dispone di poteri di auto-organizzazione e il personale è in regime di diritto pubblico, disciplinato da un regolamento dell'Autorità del 2019;
 - indipendenza funzionale e tecnico-professionale.

...segue

- Si rapporta con le singole amministrazioni in una logica collaborativa e di supporto:
 - decisivo il ruolo dei «Responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza» - RPCT, cui compete la predisposizione dei piani di prevenzione, poi adottati dai vertici politici, e la vigilanza sul relativo rispetto, i quali dovrebbero essere dotati di maggiore indipendenza e dotazione organizzativa.

Specifiche funzioni in tema di trasparenza

→ obblighi di pubblicazione

- ANAC ha un potere di indirizzo e vigilanza sulla pubblicazione di documenti, dati e informazioni sui siti istituzionali (art. 53, d. lgs. n. 33/2013):
 - può ridurre gli obblighi di pubblicazione, ad es. sostituendo la pubblicazione integrale con quella aggregata o riassuntiva;
 - può precisare i suddetti obblighi e le relative modalità di attuazione in rapporto alla specificità dell'amministrazione coinvolta;
 - dispone di poteri ispettivi, di ordine e sanzionatori; ad es. irrogazione di una sanzione pecuniaria per la violazione di specifici obblighi di pubblicazione (art. 47, d. lgs. n. 33/2013).

...segue

→ accesso civico generalizzato – FOIA

- ANAC ha un ruolo limitato in materia: adozione di linee guida, d'intesa con il Garante della privacy, recanti indicazioni operative circa le esclusioni e i limiti all'accesso civico.

Presidente

- Consiglio composto dal Presidente e altri 4 componenti, assistito da un segretario generale.
- Uffici dirigenziali interni ed esterni, in prevalenza relativi all'ambito dei contratti pubblici.
- Posizione peculiare del Presidente dal punto di vista organizzativo e funzionale:
 - nomina (art. 13, d. lgs. n. 150/2009);
 - funzione istituzionale di garanzia della legalità e correttezza attivata per situazioni eccezionali.

Poteri monocratici del Presidente

- Poteri speciali ma temporanei (ad es. Expo 2015).
- Potere stabile in materia di «misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione» (art. 32, d.l. n. 90/2014):
 1. ordine di «rinnovazione degli organi sociali»;
 2. commissariamento dell'impresa;
 3. ordine (alla stazione appaltante) di accantonamento del corrispettivo contrattuale;
 4. potere di monitoraggio e sostegno tramite la nomina di esperti, che forniscono all'impresa prescrizioni operative.
- Il Presidente propone le misure e il prefetto competente le adotta.

Presupposti per l'esercizio dei suddetti poteri

- Devono sussistere «fatti gravi e accertati» relativi a una serie di ipotesi di reato inerenti la corruzione, ovvero «situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali» che interessino:
 - un'impresa aggiudicataria di un appalto pubblico;
 - un'impresa che esercita attività sanitaria per conto del SSN;
 - un concessionario di lavori pubblici;
 - un contraente generale.

Gli altri attori istituzionali dell'anticorruzione

- Prefetture: funzioni di supporto nella predisposizione dei piani anticorruzione e ruolo centrale nel commissariamento ex art. 32 d.l. n. 90/2014.
- Corte dei conti: tutela della legalità e della buona gestione delle risorse pubbliche attraverso attività di controllo e giurisdizionale.
- Procuratori e giudici penali svolgono anche una funzione preventiva, specie nell'ambito del «modello 231», nonché attivando l'ANAC.
- Governo → Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio: formazione dei dipendenti; funzione di indirizzo ad es. in tema di accesso civico generalizzato; funzione di rafforzamento della capacità amministrativa.
- SNA e altri centri di formazione del personale pubblico.