



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra in Etica Pubblica

**L'organizzazione della prevenzione della corruzione al livello
nazionale e al livello europeo**

Relatore:

Prof. Bernardo Giorgio Mattarella

Correlatore:

Prof. Gianfranco Pellegrino

Candidata:

Marica Casalanguida

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

Sommario

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO I - DALL'ALTO COMMISSARIO ALLA RIFORMA BRUNETTA: LA NASCITA DELLA CIVIT	3
1.1 LE PREMESSE DELLA RIFORMA	3
1.1.1 Il contesto storico	3
1.1.2 Le risposte delle istituzioni alla crisi della prima Repubblica.....	6
1.2 L'ALTO COMMISSARIO PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	8
1.2.1 L'istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione della corruzione.....	8
1.2.2 La struttura organizzativa dell'Alto Commissario per la prevenzione della corruzione ...	9
1.3 GLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA BRUNETTA (D.LGS. 150/2009)	11
1.3.1 Il ciclo di gestione della performance	13
1.3.2 La trasparenza	13
1.3.3 Valorizzazione del merito.....	14
1.3.4 Responsabilità dei dirigenti.....	15
1.3.5 La contrattazione	16
1.3.6 Criticità	16
1.4 L'ISTITUZIONE DELLA CIVIT: RUOLO E FINALITÀ.....	17
1.4.1 La nascita della CIVIT	17
1.4.2 Il ruolo di garanzia e coordinamento.....	18
1.4.3 Le prime delibere della CIVIT	19
1.4.4 Le finalità della CIVIT.....	21
1.5 IL FUNZIONAMENTO DELLA CIVIT: VALUTAZIONE TRASPARENZA E INTEGRITÀ	22
1.5.1 La funzione di valutazione: strumenti e metodologie	22
1.5.2. La trasparenza come leva contro la corruzione	23
1.5.3 Integrità e prevenzione della corruzione	24
1.5.4 Bilancio complessivo	26
1.6 L'EVOLUZIONE DELLA CIVIT CON LE RIFORME DEL 2012 E DEL 2014.	26
1.6.1 Un sistema in transizione	26
1.6.3 Il decreto legislativo n. 33/2013 e la trasparenza totale	28
1.6.4 I limiti della CIVIT e la nascita dell'ANAC	28
1.6.5 Continuità e discontinuità.....	29
CAPITOLO II - L'ISTITUZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELL'ANAC	31
2.1 IL CONTESTO NORMATIVO E LA NECESSITÀ DI UNA NUOVA AUTORITÀ.....	31
2.1.1 La Legge Severino (L. 190/2012) e le misure anticorruzione.	31
2.1.2 Il passaggio dalla CIVIT all'ANAC: motivazioni e obiettivi	33
2.2 LA STRUTTURA DELL'ANAC	35
2.2.1 Introduzione	35
2.2.2 Organizzazione interna	36
2.2.3 Organizzazione economica.....	39
2.2.4 Strumenti digitali.....	41
2.2.5 Rapporti interni e criticità	43
2.2.6 Il ruolo del Presidente e del Consiglio.....	46
2.3 COMPETENZE E POTERI DELL'ANAC.....	48
2.3.1 Prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione.	48
2.3.2 Vigilanza sui contratti pubblici	53
2.3.3 La trasparenza	55
2.3.4 Potere di intervento in caso di irregolarità	58
2.4 STRUMENTI E MECCANISMI OPERATIVI.....	60
2.4.1 Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)	60

2.4.2 Sistemi di controllo e monitoraggio	64
CAPITOLO III - CONFRONTO TRA ANAC E OLAF: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN AMBITO EUROPEO	72
3.1 IL QUADRO EUROPEO DELLA LOTTA ALLA CORRUZIONE	72
3.1.1 La definizione di corruzione a livello europeo	72
3.1.2 Normative europee per la trasparenza e la prevenzione della corruzione	73
3.1.3 Il pacchetto anticorruzione del 2023	76
3.1.4 Le misure preventive	78
3.1.5 L'anticorruzione e il procurement pubblico	79
3.2 OLAF – L'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE	81
3.2.1 Struttura organizzativa e ambito di competenza	81
3.2.1 Poteri e la cooperazione con EPPO	82
3.2.3 Risultati e prospettive dell'OLAF	85
3.3 CONFRONTO TRA ANAC E OLAF	87
3.3.1 Differenze nei poteri e nell'organizzazione.	87
3.3.2 Diversità di competenze: prevenzione vs. repressione	89
3.3.3 Ambiti di intervento: nazionale vs. sovranazionale.	91
3.3.4 Il ruolo di ANAC e OLAF nella gestione dei fondi europei e del PNRR	95
3.3.5 Critica	97
CAPITOLO IV - CORRUZIONE E SANITÀ: L'ESPERIENZA ABRUZZESE DI SANITOPOLI	101
4.1 IL SETTORE SANITARIO	101
4.2 LA VULNERABILITÀ STRUTTURALE DELLA SANITÀ	102
4.3 IL CASO SANITOPOLI ABRUZZO: CONTESTO, INDAGINI E ATTORI COINVOLTI	103
4.4 LA CORRUZIONE COME FENOMENO SISTEMICO	104
4.5 IL PROCESSO E LE CONSEGUENZE POLITICHE	106
4.6 LE INDAGINI E I METODI INVESTIGATIVI	107
4.7 LE SENTENZE DEFINITIVE DEL CASO SANITOPOLI ABRUZZO	108
4.8 CONCLUSIONI	110
CONCLUSIONE	114
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	116
BRUNETTA R.,	117

INTRODUZIONE

La corruzione è una delle principali minacce all'efficienza e alla trasparenza di una buona amministrazione delle istituzioni pubbliche, sia a livello nazionale sia a livello europeo. Gli effetti negativi della corruzione generano la sfiducia dei cittadini nei confronti dello Stato, ostacolano lo sviluppo economico e sociale e alterano i processi decisionali. Per contrastare la corruzione, l'Italia e l'Unione Europea hanno sviluppato negli ultimi decenni strumenti normativi e strategie, orientati non solo a reprimere, ma anche a prevenire i fenomeni corruttivi. In Italia, il sistema di prevenzione della corruzione ha avuto un'evoluzione nel corso del tempo, passando da modelli più frammentati a strutture più organiche e compatte. Dall'istituzione dell'Alto Commissario il quale aveva funzioni limitate e simboliche, si è passati all'istituzione della CIVIT che è poi stata trasformata in Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), la quale rappresenta tutt'oggi l'istituzione di riferimento per la promozione dell'integrità e della legalità nella pubblica amministrazione. L'Unione Europea, invece, ha istituito un sistema di contrasto alla frode e alla corruzione, basato sull'attività dell'OLAF (Ufficio Europeo per la lotta antifrode), che si occupa di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione Europea. Analizzando l'ANAC e l'OLAF, emergono differenze strutturali e operative tra i livelli nazionale e sovranazionale nella gestione del rischio di corruzione. L'obiettivo di questo elaborato è analizzare il funzionamento e l'organizzazione del sistema italiano di prevenzione della corruzione, ricostruendo il processo di evoluzione normativa e istituzionale confrontando l'esperienza italiana con quella europea e individuando punti di forza, aspetti critici e prospettive di miglioramento per il sistema di cooperazione anticorruzione tra l'Italia e le istituzioni europee. Questo tema risulta di particolare rilievo in una fase in cui la gestione dei fondi UE (ad esempio del PNRR) richiede una governance trasparente e coordinata, rendendo indispensabile un rafforzamento degli strumenti congiunti di controllo e prevenzione delle frodi. Nel primo capitolo, verrà analizzata la prima fase dell'evoluzione dell'anticorruzione in Italia, a partire dalla figura dell'Alto Commissario fino alla nascita della CIVIT istituita dalla riforma Brunetta, analizzando quest'ultima nei suoi effetti sul piano della trasparenza e performance nella pubblica amministrazione. Il secondo

capitolo approfondirà la nascita e lo sviluppo dell'ANAC, spiegando la competenza, la struttura e gli strumenti. Infine, il terzo capitolo offrirà un confronto tra l'ANAC e l'OLAF, analizzando quello che è il quadro europeo della prevenzione della corruzione. Infine, il quarto capitolo prenderà in esame il caso di Sanitopoli Abruzzo, quale esempio concreto di corruzione sistemica nel settore sanitario, evidenziandone le dinamiche, gli sviluppi giudiziari e le implicazioni istituzionali, con l'obiettivo di mostrare come anche un'esperienza locale abbia alimentato la riflessione nazionale sulla necessità di strumenti più efficaci di prevenzione e controllo.

Capitolo I - Dall'Alto Commissario alla Riforma Brunetta: la nascita della CIVIT

1.1 Le premesse della riforma

Negli ultimi due decenni si è registrata una profonda trasformazione dell'ordinamento italiano in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, determinata dalla consapevolezza degli effetti negativi della corruzione sul regolare funzionamento delle istituzioni e dalla fiducia dei cittadini nei confronti della politica. La trasformazione prende avvio con l'istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione della corruzione, una figura piuttosto simbolica, in quanto limitata nei poteri, ma comunque in grado di rappresentare un primo tentativo di risposta al fenomeno di corruzione all'interno della cosa pubblica. La fase più significativa a livello istituzionale, per il contrasto alla corruzione si ha con la riforma della pubblica amministrazione meglio nota come "Riforma Brunetta", che pone una particolare attenzione alla performance e alla valutazione sulla trasparenza. In questo contesto nasce la CIVIT, Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, predecessore dell'attuale Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Il presente capitolo analizza le varie tappe del contesto storico che hanno portato all'istituzione dell'Alto Commissario e della CIVIT, soffermandosi sulle premesse normative e culturali.

1.1.1 Il contesto storico

Verso la fine del XX secolo l'Italia si trovava in un periodo significativo dovuto alle conseguenze politiche delle inchieste di Mani Pulite. Il 17 febbraio del 1992, l'ingegnere Mario Chiesa, esponente e dirigente del Partito Socialista, venne colto in flagrante mentre intascava una tangente. Da qui, prese avvio l'inchiesta giudiziaria che avrebbe cambiato

per sempre la storia e le sorti della Repubblica italiana. Quell'episodio, definito inizialmente come un caso isolato, divenne in poco tempo la crepa che fece crollare l'architettura politico affaristica della Prima Repubblica. Come affermano Gianni Barbacetto, Peter Gomez e Marco Travaglio (2012), «fu come aprire un vaso di Pandora: una volta iniziato, tutto il sistema ha cominciato a svelarsi». Le indagini furono condotte da un pool di magistrati di Milano guidato da Francesco Saverio Borrelli e composto da Antonio Di Pietro, Gherardo Colombo e Piercamillo Davigo, e assunsero da subito un carattere innovativo. L'inchiesta non aveva avuto precedenti e si distingueva per l'uso estensivo della custodia cautelare, delle confessioni e del patteggiamento, in un contesto in cui la pressione dell'opinione pubblica esercitava un ruolo decisivo nel plasmare l'andamento delle indagini. Come affermano Gianni Barbacetto, Peter Gomez e Marco Travaglio «La strategia del pool non fu solo un salto di metodo, ma una rottura netta con il tradizionale modo di fare giustizia» (2012). Nel giro di pochi mesi, vennero interrogati gli imprenditori e i politici protagonisti dell'inchiesta e, con le loro rivelazioni, si riuscì a ricostruire un sistema di corruzione che passò alla storia con il nome di Tangentopoli. L'ondata giudiziaria vide coinvolti la maggior parte dei partiti della maggioranza di Governo, centinaia di esponenti politici, funzionari pubblici e le imprese che partecipavano alle gare d'appalto pubbliche. In quegli anni si scatenò un entusiasmo non indifferente tra l'opinione pubblica per le manette ai cosiddetti colletti bianchi: «le piazze si riempirono, le urla di giubilo accompagnarono i processi mediatici: era nato l'eroe-magistrato» Gianni Barbacetto, Peter Gomez e Marco Travaglio (2012). Il fenomeno di Mani Pulite non può essere sintetizzato come un episodio di corruzione personale o occasionale. Come afferma MicroMega «più che di corruzione o di concussione, si deve parlare di dazione ambientale, ovvero di una situazione oggettiva in cui chi deve dare il denaro non aspetta più nemmeno che gli venga richiesto; egli, ormai, sa che in quel determinato ambiente si usa dare la mazzetta o il pizzo e quindi si adegua» (2004). L'inchiesta divenne in pochissimo tempo anche un vero e proprio caso politico. La magistratura in quegli anni divenne un'autorità simbolica che oltrepassava i suoi confini costituzionali diventando un punto di riferimento per i cittadini in un periodo di crisi di rappresentanza. Questa situazione, tuttavia, generò una polarizzazione non indifferente: da un lato c'era il pieno sostegno e l'entusiasmo da parte dell'opinione pubblica, mentre dall'altro emergeva il rischio di politicizzare la giustizia, dato che la

pressione mediatica e il consenso popolare rischiavano di compromettere il giusto processo democratico. Non a caso, l'ex presidente dell'ANM Elena Paciotti ha ricordato come «se la crisi economica dell'autunno del 1992 avrebbe travolto i partiti, le inchieste giudiziarie avrebbero acuito l'ostilità dell'opinione pubblica nei confronti di soggetti percepiti ormai come corrotti e autoreferenziali» (2018). Secondo Della Porta e Vannucci, «la stagione di Tangentopoli ha mostrato più resilienza della corruzione che la sua sconfitta» (2009). Fiandaca, ha definito invece «quell'esperienza straordinaria ma non esemplare» (2022), evidenziando la mancata traduzione in riforme. Conti «osserva come l'ondata giudiziaria non abbia prodotto un rinnovamento stabile, lasciando intatte molte dinamiche clientelari» (2022). Ginsborg «già aveva messo in guardia dall'illusione di un anno zero, sottolineando che la crisi dei partiti non avrebbe comportato automaticamente una nuova etica politica» (1998). Con questo passaggio iniziò una fase incerta per la politica italiana contrariamente alla rigenerazione politica che si pensava inizialmente, vi fu un vuoto incolmabile lasciato dai partiti storici a cui nessuna istituzione riuscì a sopperire. Questa inchiesta ebbe un costo umano altissimo: diversi personaggi coinvolti come imprenditori e politici, si tolsero la vita. Tra questi fece scalpore il caso dell'ex presidente di Montedison Raul Gardini, e del parlamentare democristiano Sergio Moroni il quale lasciò anche una lettera scritta in cui chiedeva esplicitamente di non risultare come capro espiatorio. Come affermano Gianni Barbacetto, Peter Gomez e Marco Travaglio «Dietro le quinte si consumava una tragedia silenziosa, fatta di onori che crollano e di vite svuotate» (2012). L'eredità lasciata da Mani Pulite resta ancora indefinita. L'azione giudiziaria ha contribuito alla riconfigurazione del sistema politico sotto nuove forme, il più delle volte mediatiche, ma si può dire che non ha contribuito invece a rinnovare strutturalmente il sistema politico, che è rimasto lo stesso. Gli autori del libro «Mani Pulite» giungono anch'essi ad una conclusione simile, affermando che l'inchiesta «non fu solo un reset, ma un ricollocamento dei vecchi baroni sotto nuove insegne» (2012). Con la fine dell'inchiesta di Mani Pulite si segnò un avvenimento storico importante per la storia italiana: il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica, da questo momento l'anti-politica e il populismo mediatico avrebbero avuto un ruolo importante, ma quello che mancò fu un periodo di riforma per cercare di limitare i casi di corruzione.

1.1.2 Le risposte delle istituzioni alla crisi della prima Repubblica

Nonostante l'inchiesta di Mani Pulite si fosse sviluppata principalmente tra il 1992 e il 1994, gli scandali legati alla corruzione non si conclusero sicuramente con la fine di quella stagione. Al contrario, negli anni successivi ci furono nuovi episodi che suscitarono nuovamente clamore mediatico; a quel punto fu evidente che il fenomeno corruttivo fosse una patologia di un sistema politico e istituzionale malato. Anche negli anni successivi si verificarono diversi casi, come ad esempio la gestione degli appalti pubblici legati alla ricostruzione post-sisma dell'Aquila del 2009, che non avvenne in modalità del tutto chiara e trasparente. I casi successivi, pur emergendo in epoche diverse e sotto governi differenti, dimostrarono la persistenza di un meccanismo malato e clientelare, riconducibile spesso a logiche di scambio illecite. Il caso di Tangentopoli, quindi, si concluse nel 1994, ma ciò che venne interrotto fu soltanto la sequenza delle inchieste condotte dal Pool di Milano, mentre tutto il sistema corrotto che le aveva rese note all'opinione pubblica continuò ad alimentarsi anche in altre molteplici occasioni. L'arrestarsi dell'ondata giudiziaria fu determinato da fattori di natura politica. Le indagini svolte nel corso del biennio 1992-1994 avevano colpito la maggior parte dei vertici dei principali partiti: questo minacciava la tenuta del sistema democratico rappresentativo, in quanto le principali figure politiche erano coinvolte nell'inchiesta. Questo suscitò una reazione da parte delle forze politiche ancora in campo e non coinvolte nell'inchiesta. Fu in quegli anni che maturò l'idea di procedere con un compromesso istituzionale volto a limitare gli effetti delle inchieste, almeno per quanto riguardava la classe politica non ancora coinvolta nelle indagini. In un clima in cui si registrava una forte disgregazione politica e istituzionale in seguito all'inchiesta di Mani pulite, emerse sempre di più l'esigenza da parte delle forze politiche non coinvolte nell'inchiesta di Tangentopoli di attenuare il più possibile il peso delle conseguenze penali per quanto riguardava i finanziamenti illeciti ai partiti politici, purché non fossero legati ad arricchimenti personali. Non vi fu mai un decreto ufficiale che sancisse la depenalizzazione dei finanziamenti illeciti ai partiti, ma circolarono proposte e ipotesi di norme volte a distinguere tra forme di finanziamenti irregolari di partiti e arricchimenti personali dei

singoli esponenti politici. In quegli anni si colloca anche l'azione del ministro della giustizia Giovanni Conso che, nel 1993, con il cosiddetto decreto Conso (DI 382/1993), approvato nel mese di settembre di quello stesso anno, pur non riguardando il finanziamento ai partiti politici intervenne sul fronte dell'antimafia, prevedendo misure urgenti per sostenere le vittime di estorsione e usura. Tuttavia anche questo decreto finì per rappresentare uno dei tanti provvedimenti emergenziali adottati in un periodo storico fortemente complicato, in cui lo Stato, ormai istituzionalmente indebolito, cercava di riaffermare la propria autorità, ma anche di contenere le fratture causate dalla crisi della fine della Prima Repubblica. Tuttavia, sia l'intenzione di fare un decreto sui finanziamenti dei partiti politici sia il decreto effettivamente accolto, il cosiddetto decreto Conso, suscitarono numerose critiche da parte dell'opinione pubblica e della stampa, in quanto lo interpretarono come un tentativo non riuscito di "archiviare" le responsabilità politiche di una classe dirigente che aveva ormai perso la fiducia da parte dei cittadini. Vannucci, "ha osservato che queste risposte furono spesso tardive parziali, più volte pensate per arginare la crisi politica che per riformare il sistema" (2012). Pizzorno ha invece parlato di "scambio occulto come tratto genetico della politica italiana, difficile da scalfire anche dopo Tangentopoli" (1992). Mény "ha definito manipulite come una rivoluzione giudiziaria incompiuta, incapace di costruire istituzioni nuove" (1995). L'esperienza di Mani Pulite, tuttavia, ebbe un ruolo importante nel far emergere fatti fino ad allora sottovalutati. Contribuì per la prima volta a spostare l'attenzione dell'intera opinione pubblica sul fenomeno della corruzione, mostrando ai cittadini le conseguenze dei fenomeni corruttivi non solo sull'economia e sulla gestione della cosa pubblica, ma anche sul senso di appartenenza civica dei cittadini. In questo caso, chiudere gli occhi di fronte a questi fenomeni significava legittimarli. Per questo, l'esperienza di Tangentopoli ha spinto il legislatore e le istituzioni, seppur con esitazione, ad avviare un percorso normativo volto a rafforzare gli strumenti di prevenzione della corruzione e a proteggere la legalità all'interno della democrazia e a rispondere a una delle minacce più gravi per il regolare mantenimento delle istituzioni.

1.2 L'Alto Commissario per la prevenzione della corruzione

1.2.1 L'istituzione dell'Alto Commissario per la prevenzione della corruzione

Con le inchieste giudiziarie di Mani Pulite, che segnarono la fine della Prima Repubblica e l'inizio della Seconda Repubblica, si delineò una fase di rottura, spesso descritta come una fase epocale. Iniziò una nuova stagione, più silenziosa ma non meno significativa, in cui lo Stato iniziò a interrogarsi su come prevenire il fenomeno corruttivo e non solo a punirlo una volta scoperto. In questo contesto si può collocare la figura dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione, istituita nel 2003. Fu la prima volta in cui lo Stato tentò di dare una risposta istituzionale e non occasionale, cioè non legata all'urgenza del momento, ma pensata per durare nel tempo, capace di tenere in osservazione i fenomeni legati alla corruzione dall'interno dell'apparato pubblico e di proporre delle azioni correttive. Pur avendo dei limiti, l'istituzione dell'Alto Commissario rappresentò il primo caso in cui l'Italia provò a strutturare una politica di prevenzione della corruzione, affidandola a un organo centrale che si occupasse solo ed esclusivamente di questa funzione. L'Alto Commissario fu istituito nel 2003 con l'articolo 51 della legge n. 3 del 2003, conosciuta come "legge Pisanu", la quale attribuiva al governo il compito di adottare delle misure che avevano come fine quello di prevenire la corruzione, mediante un rafforzamento della trasparenza amministrativa e l'introduzione di un'organizzazione ben strutturata di presidi dedicati (legge 3/2003, art. 51). L'istituzione, quindi avvenne per legge; l'incarico risultava essere ampio ma generico nei contenuti, come afferma Roberta Perongini "L'esperienza dell'Alto Commissario si caratterizza per un mandato ampio ma carente di poteri reali, con un impatto limitato sulla governance anticorruzione italiana" (2016). Di Mascio e Natalini, "sottolineano come il problema principale fossero l'assenza di risorse di una rete territoriale" (2013). Cassese invece "ha definito queste misure riforme deboli, incapaci di incidere sulla macchina amministrativa" (2008). Pajno "ha notato come l'Alto Commissario fosse collocato in posizione di debolezza istituzionale, privo di autonomia

organizzativa” (2010). Successivamente fu attuata tramite un D.P.C.M. Del 13 dicembre 2003. Il primo Alto Commissario, fu nominato, però, soltanto nel 2005, nella figura del prefetto Achille Serra. La nomina tardiva rispetto all’istituzione della legge fece emergere sin da subito la disorganizzazione del nuovo organismo: sembrava essere una struttura prevista formalmente ma in fin dei conti messa in secondo piano nell’agenda politica di quel periodo.

1.2.2 La struttura organizzativa dell’Alto Commissario per la prevenzione della corruzione

Sul piano dell’organizzazione strutturale, l’ufficio dell’Alto Commissario era definito come struttura centrale, ma dotato di funzioni trasversali rispetto alle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, non aveva l’autonomia amministrativa e contabile, le quali erano affidate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; quindi dipendeva da essa anche per il bilancio, per il personale e per ogni altra attività amministrativa. Insomma, come sostiene il *CERIDAP* “Il Commissario, pur essendo formalmente integrato nella Presidenza del Consiglio, mancava di autonomia e strumenti operativi per esercitare un controllo efficace e sistematico” (2017). Non era strutturata in maniera tale da avere un personale tecnico, stabile né una rete in grado di poter monitorare il territorio, l’organizzazione interna non prevedeva funzioni di vigilanza o sanzionatorie. Come affermano anche di Mascio e Natalini, nel rapporto sulla prevenzione della corruzione dell’Università di Torino, “l’Alto Commissario non è mai stato nelle condizioni di rappresentare un vero polo di riferimento per la prevenzione, in quanto privo di autonomia organizzativa e scarsamente dotato di risorse, materiali e umane” (2020). Le funzioni assegnate all’Alto Commissario, pur essendo molto significative, riguardavano principalmente l’analisi dei fenomeni corruttivi, le proposte di sensibilizzazione dei cittadini più che l’azione diretta. L’organo aveva quindi il compito di osservare e monitorare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, di raccogliere le segnalazioni e preparare dei rapporti periodici. Inoltre aveva la possibilità di suggerire interventi normativi, promuovere delle iniziative pubbliche e collaborare con le altre istituzioni, come ad esempio la Corte dei Conti o il Dipartimento della Funzione Pubblica,

quindi doveva contribuire a diffondere una cultura della trasparenza e della legalità. Tuttavia, non era possibile in alcun modo intervenire direttamente in quanto le raccomandazioni che venivano fatte ai cittadini dall'Alto Commissario non erano vincolanti. I rapporti che producevano non avevano effetti e le segnalazioni non erano trattate secondo una procedura formalizzata. Come sottolineano Delsignore e Ramajoli “le competenze dell'Alto Commissario erano genericamente definite e non accompagnate da strumenti giuridici idonee a garantire l'effettività del controllo preventivo” (2019). Un altro limite che emergeva era la difficoltà nel collaborare in modo da ottenere risultati con le tante e diverse pubbliche amministrazioni. Infatti le attività dell'Alto Commissario, incontravano quasi sempre ostacoli a causa della lentezza e della troppa burocrazia degli uffici pubblici, della scarsa attenzione della cultura amministrativa al tema della trasparenza, e dell'assenza di un sistema di sanzioni che spingesse a seguire le buone pratiche. Come sottolinea Fiandaca, “gli strumenti approntati in quegli anni risultavano privi di incisività, spesso ridotti a dichiarazioni di principio più che a misure operative capaci di incidere sulla realtà amministrativa” (2009). Come è emerso dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione del Ministero dell'Interno, “l'Alto Commissario si trovò ad operare in un contesto privo di norme attuative e privo di collegamenti operativi forti con i vertici delle amministrazioni pubbliche” (2023). Quindi, l'Alto Commissario, sin dalla sua istituzione, iniziò a produrre documenti, linee guida, rapporti e riflessioni pubbliche, ma senza riuscire ad incidere sulle pubbliche amministrazioni. Nonostante l'impegno del prefetto Serra e di una piccola squadra di collaboratori. L'assenza di un riferimento normativo e di strumenti per mettere in pratica le funzioni dell'Alto Commissario, lo rendevano di fatto come un organo sostanzialmente inoffensivo. Secondo Della Porta e Vannucci, “l'assenza di poteri sanzionatori e l'isolamento istituzionale dell'ufficio hanno reso l'Alto Commissario una figura sostanzialmente marginale, più simbolica che effettiva nel panorama anticorruzione” (2012). Altre iniziative dell'Alto Commissario ebbero molta attenzione mediatica, giunsero addirittura in Parlamento, ma nessuna di esse riuscì a produrre dei cambiamenti al sistema. Come osserva Merloni, “la debolezza istituzionale dell'Alto Commissario conferma la difficoltà italiana nel costruire autorità realmente indipendenti, capaci di garantire l'applicazione uniforme delle regole di integrità” (2013). Nel 2008, con la legge finanziaria per il 2009 l'Alto Commissario fu ufficialmente soppresso, la motivazione che venne data ai cittadini fu quella di effettuare

una razionalizzazione della spesa pubblica. Questa scelta però, segnò il fallimento di un modello di prevenzione risultato debole e isolato dal resto delle istituzioni, incapace del tutto di rispondere al complesso fenomeno corruttivo. La durata di appena tre anni di attività dell'Alto Commissario fece emergere ancora di più la difficoltà nell'inserire dei presidi di legalità all'interno delle pubbliche amministrazioni, che in quegli anni e con il fallimento dell'istituzione dell'Alto Commissario, risultava essere ancora fortemente permeabili a logiche clientelari e poco trasparenti. Come sostenuto da Cantone, "l'Alto Commissario non è riuscito a diventare un attore del sistema, ma è rimasto una figura di facciata" (2017). L'esperienza dell'Alto Commissario era stata in parte rielaborata e raccolta nell'esperienza successiva della CIVIT (Commissione per la Valutazione, Trasparenza ed Integrità delle amministrazioni pubbliche) istituita nel 2009 con la Riforma Brunetta. In questo senso, l'Alto Commissario rappresentò un passaggio intermedio, debole e incompleto, ma comunque importante, poiché avviò una politica di contrasto al fenomeno corruttivo che non fosse affidata soltanto a una reazione in un momento di crisi o emergenza o all'intervento giudiziario. Anche secondo Conti, "l'esperienza dell'Alto Commissario, pur inefficace, aprì la strada a una successiva istituzionalizzazione della prevenzione, contribuendo almeno a spostare l'attenzione pubblica sul tema" (2015). Quindi pur avendo i suoi limiti esso delineò l'inizio di un percorso istituzionale in grado di andare oltre le risposte discontinue che fino ad allora avevano caratterizzato l'approccio italiano alla corruzione nella pubblica amministrazione.

1.3 Gli obiettivi della Riforma Brunetta (D.Lgs. 150/2009)

La Riforma Brunetta prende il suo nome dall'allora Ministro per la pubblica amministrazione e l'Innovazione, Renato Brunetta ed è contenuta all'interno del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo della legge delega 4 marzo 2009, n. 15. Si tratta di un intervento normativo volto a generare un processo di rinnovamento all'interno della pubblica amministrazione italiana. Il suo obiettivo è evidenziato nell'articolo 1, comma 1 del decreto ed è quello di "ottimizzare la produttività del lavoro, l'efficienza e la trasparenza all'interno delle pubbliche amministrazioni" (2009), stabilendo regole e

strumenti per garantire risultati migliori ed essere più responsabili nei confronti dei cittadini e delle imprese. Per comprendere al meglio l'intento di questa riforma bisogna collocarla all'interno del contesto storico e politico in cui è nata. All'inizio degli anni duemila, la pubblica amministrazione italiana era fortemente condizionata da tre fattori problematici: l'eccessiva burocratizzazione delle procedure, la mancanza di sistemi di valutazione delle performance che fossero efficaci e un'opacità nei processi decisionali e gestionali. Pur essendoci già stati interventi parziali in passato, nel sistema amministrativo italiano mancava un quadro organico che collegasse questi tre punti importanti: la trasparenza, la valutazione delle prestazioni e la valorizzazione del merito. Tutto questo per rendere il lavoro delle pubbliche amministrazioni più efficace ed evitare casi di cattiva gestione verificatisi nei decenni precedenti. Come sottolinea Carabelli "l'intento dichiarato dal legislatore era quello di imprimere un deciso cambio di rotta, puntando su una PA più efficiente, trasparente e meritocratica" (2010). È in questo contesto storico che il legislatore elabora il D.Lgs. 150/2009, elaborato come un modello all'interno del quale i tre assi cioè, il ciclo della gestione della performance, la trasparenza e il premio basato sul merito, diventano elementi strutturali e interdipendenti del buon funzionamento delle amministrazioni pubbliche. L'idea di base è quella di spostare l'attenzione della pubblica amministrazione dal semplice rispetto delle procedure alla valutazione dei risultati reali, utilizzando dei metodi e degli strumenti, che sono presi in parte dal settore privato ma che vengono riadattati alle caratteristiche del servizio pubblico. Come affermato nella scheda di sintesi della Camera dei Deputati, "il Decreto si pone cinque obiettivi principali: ridisciplinare il sistema di valutazione delle prestazioni delle strutture pubbliche e del personale, garantire la trasparenza dell'organizzazione del lavoro dei sistemi retributivi, valorizzare il merito attraverso meccanismi premiali selettivi, rafforzare le responsabilità dei dirigenti pubblici e riformare le procedure della contrattazione collettiva". Ognuno di questi punti corrisponde a un'area di intervento specifica e contribuisce a delineare un nuovo modo di gestire le pubbliche amministrazioni, all'interno delle quali diventano criteri vincolanti l'efficienza, la responsabilità e l'apertura verso l'esterno. Nei paragrafi successivi, tali obiettivi verranno spiegati nel dettaglio, mettendo in mostra le novità introdotte dalla riforma Brunetta.

1.3.1 Il ciclo di gestione della performance

Uno degli aspetti principali della riforma Brunetta è il ciclo di gestione della performance contenuto all'interno del titolo II del decreto. Come afferma Carinci “in questo senso, il decreto prevedeva l'introduzione di indicatori di performance e di un sistema di valutazione sistematico collegando gli esiti di queste valutazioni ai meccanismi di incentivazione economica, e di carriera del personale” (2011). Il ciclo di gestione della performance è un processo che si ripete ogni anno e che serve a pianificare, a controllare e a valutare il lavoro delle pubbliche amministrazioni. Inizialmente vengono prefissati degli obiettivi strategici che l'amministrazione vuole ottenere; poi si misura quanto di quegli obiettivi è stato raggiunto, e alla fine si pubblica un rapporto sulla performance con i risultati. I risultati vengono pubblicati per evitare che la valutazione resti soltanto un atto formale. I dati raccolti dai risultati servono davvero a migliorare la performance. Si utilizzano degli indicatori che servono per capire se gli obiettivi sono stati centrati e raggiunti, e i risultati ottenuti influenzano direttamente premi economici e avanzamenti di carriera. Il modello quindi è simile a quello privato: si fissano degli obiettivi, così diventa più semplice poi misurare i risultati e premiare in modo equo. Il decreto stabilisce che gli obiettivi da raggiungere devono essere utili ai bisogni dei cittadini, concreti, misurabili e capaci di migliorare la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.

1.3.2 La trasparenza

Un altro aspetto importante è la trasparenza. L'articolo 11 del decreto definisce la trasparenza come accessibilità totale ai dati e ai documenti delle pubbliche amministrazioni. Il decreto impone obblighi precisi, come ad esempio quello di pubblicare online gli organigrammi, gli stipendi, i costi dei servizi e i criteri di valutazione. La trasparenza è necessaria per permettere ai cittadini di controllare come lavorano le pubbliche amministrazioni e spingere a loro volta le amministrazioni a migliorare in quanto sanno che il loro lavoro e le loro informazioni sono accessibili a tutti

i cittadini. La trasparenza quindi non è solo un controllo, ma è anche un incentivo a fare meglio. Tuttavia, secondo Agenda Digitale, “pur essendo stato fatto un passo avanti significativo, la trasparenza è rimasta troppo spesso priva di meccanismi di enforcement, con il risultato di una frammentarietà normativa e di un’alta inosservanza delle disposizioni” (2016). La riforma ha mostrato di avere limiti strutturali: diversi studiosi hanno sottolineato come l’idea di “accessibilità totale” rischiasse di tradursi in una esposizione formale dei dati, senza incidere realmente sulla qualità delle decisioni pubbliche. Della Porta e Vannucci osservano che “la trasparenza, se non accompagnata da sanzioni efficaci e da una reale accountability può degenerare in una burocratizzazione della visibilità, in cui gli obblighi di pubblicazione non corrispondono a un effettivo controllo civico” (2012). Nella stessa direzione, Merloni evidenzia che la “sovraabbondanza di dati non sempre garantisce chiarezza: al contrario, un eccesso di informazioni non organizzate rischia di produrre opacità invece che trasparenza, vanificando la logica di apertura” (2017). Anche Fiandaca ha sottolineato come la trasparenza introdotta dalla riforma fosse “più apparente che sostanziale, spesso ridotta ad un adempimento burocratico che non modificava i rapporti di potere interni alle amministrazioni” (2015). Infine, OCSE, in una valutazione comparata dei sistemi europei, ha rilevato come “l’Italia, pur avendo introdotto regole molto avanzate sulla trasparenza, fosse tra i paesi con minore effettività delle norme, a causa della scarsa cultura amministrativa orientata all’accountability e alla partecipazione civica” (2013).

1.3.3 Valorizzazione del merito

La riforma Brunetta punta anche a valorizzare il merito, ma il premio economico e la progressione di carriera non devono essere dati a tutti indistintamente, ma solo a colui che ottiene i risultati migliori. Non a caso i dipendenti vengono suddivisi in tre fasce: la più alta, al massimo il 25% del personale, riceve la quota maggiore di premi, la fascia intermedia, il 50% del personale riceve la quota media dei premi e infine la fascia più bassa, il restante 25%, non riceve alcun premio. Questa valorizzazione del merito ha generato diverse discussioni e opposizioni, soprattutto da parte dei sindacati, in quanto creava differenze notevolmente marcate tra i dipendenti. Per il legislatore però è un

passaggio importante, necessario per incentivare tutti i lavoratori a migliorare le proprie prestazioni. Come afferma Carinci “questo approccio mirava a creare un legame più stretto tra impegno, qualità della prestazione e riconoscimento economico, nella convinzione che il merito potesse costruire un motore di miglioramento complessivo dell’amministrazione” (2011). Questa impostazione ha suscitato anche diverse critiche, soprattutto da parte dei sindacati, che hanno criticato la rigidità delle fasce. Lavoce.info ha definito questa scelta “draconiana e semplicistica“, “sottolineando come l’impostazione dall’alto abbia portato a forti resistenze e persino a una sostanziale cancellazione sindacale degli effetti pratici di sistema” (2011).

1.3.4 Responsabilità dei dirigenti

Il decreto rende i dirigenti delle pubbliche amministrazioni più responsabili, qualora non dovessero raggiungere gli obiettivi o dovessero organizzare male le risorse, potrebbero perdere l’incarico o subire una riduzione della retribuzione. L’idea della riforma è che i dirigenti non vengano più visti come semplici esecutori, ma come promotori del cambiamento, in grado di guidare il personale verso il raggiungimento degli obiettivi. Grazie alla trasparenza sopra citata, risulta essere più facile per i cittadini e gli organi di controllo verificare l’operato dei dirigenti. Tuttavia, secondo la letteratura, questo assetto nasconde dei limiti. Innanzitutto, Caruso evidenzia una sorta di “governance ideologica, dove la figura del dirigente viene normata dettagliatamente, ma l’autonomia professionale resta indebolita da vincoli burocratici e politicamente condizionati” (2010). In secondo luogo, Nicosia afferma che, “la riforma ha trasformato la dirigenza in controllata più che controllore, introducendo un meccanismo valutativo che spesso si basa sulla discrezionalità dell’autorità politica piuttosto che su criteri oggettivi, con un’attenuazione della stabilità e della fiducia nel ruolo” (2010). Infine, nell’ambito delle agenzie fiscali, Lazzara osserva come “l’introduzione del ciclo della performance fosse carica di retorica simbolica, ma abbia faticato a radicarsi come effettivo cambiamento culturale: molti casi di valutazioni sono rimaste gesti rituali con debole impatto operativo e scarsa internalizzazione tra i dirigenti” (2013).

1.3.5 La contrattazione

Infine, la riforma modifica la contrattazione collettiva, cioè il rapporto tra legge e contratti sindacali. Alcune materie, come la definizione degli obiettivi e criteri di valutazione non vengono più trattati in sede di contratto ma sono stabilite direttamente dalla legge stessa. Lo scopo è quello di garantire uniformità e di impedire che gli accordi locali possano andare contro i principi della riforma. Come osservato da Carinci, “il ritorno alla prevalenza della legge sulla contrattazione ha rappresentato una torsione neo-autoritaria rispetto al modello partecipativo consolidatosi negli anni ‘90” (2009). Allo stesso modo, Matrogiuseppe e Talamo hanno evidenziato “come il ridimensionamento della contrattazione collettiva rischiasse di comprimere gli spazi di partecipazione sindacale, creando un disequilibrio tra potere politico-amministrativo e rappresentanza dei lavoratori” (2020). Infine, alcuni studi hanno parlato di una vera e propria “controriforma-Brunetta”: secondo il rapporto di Futura Editrice, infatti, “il blocco della contrattazione collettiva nel triennio 2009-2011 ha mostrato i limiti di un modello fortemente centralizzato, incapace di rispondere alle esigenze differenziate delle amministrazioni locali” (2024).

1.3.6 Criticità

Nel complesso, la riforma Brunetta introduce all’interno delle pubbliche amministrazioni dei metodi di gestione che sono simili a quelli utilizzati nel privato: pianificazione, valutazione dei risultati, premi e trasparenza. È una riforma strutturale che non si limita a fissare principi ma crea degli strumenti e delle procedure che sono destinati a cambiare il modo di lavorare della pubblica amministrazione. Tuttavia, rappresenta anche delle complessità in quanto la sua riuscita dipende dalla capacità delle singole amministrazioni di riuscire ad applicarla, sviluppando le competenze necessarie per riuscire a misurare e a gestire la performance. Senza queste competenze, il rischio è che tutto si riduca a una serie di adempimenti formali, senza però migliorare i servizi per i cittadini né evitare che ci siano casi di cattiva gestione all’interno delle pubbliche amministrazioni. Quindi, grazie alla riforma Brunetta, è stato introdotto un complesso sistema di strumenti volti a

rendere la pubblica amministrazione più efficiente e meritocratica, basandosi sul criterio della trasparenza della valutazione e della responsabilità. Tuttavia, affinché questi obiettivi potessero realmente tradursi in maniera concreta, era necessario individuare un organismo in grado di vigilare sulla corretta applicazione della riforma. Le critiche alla riforma Brunetta non sono mancate. Carabelli ha sottolineato “la presenza di tensioni strutturali introdotte dalla riforma, tra centralizzazione e decentramento, uniformità e autonomia locale, efficienza ed etica” (2010). Zoppoli ha parlato addirittura di “fallimento annunciato, definendo la riforma illusoria incapace di mantenere le promesse, soprattutto a fronte del malcontento di cittadini, sindacati e dipendenti pubblici” (2013). In questo contesto che nasce la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), il legislatore ha il compito di presidiare i meccanismi introdotti dalla riforma Brunetta e deve assicurarsi che i nuovi principi siano effettivamente attuati all’interno delle pubbliche amministrazioni.

1.4 L’istituzione della CIVIT: ruolo e finalità

1.4.1 La nascita della CIVIT

Il decreto legislativo 150 del 2009, meglio noto come Riforma Brunetta, non introduce soltanto nuovi principi volti a migliorare la gestione delle pubbliche amministrazioni, e scatena un vero e proprio cambiamento di governance. La riforma, infatti, non si accontenta soltanto di stabilire delle nuove regole di comportamento e nuovi criteri ma costruisce un impianto volto a garantire che le nuove regole sulla performance e trasparenza non restino soltanto scritte sulla carta. È in questo frangente che viene istituita la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza, l’Integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), un organismo che all’interno del decreto rappresenta una delle innovazioni istituzionali più significative. L’organo centrale era dotato di funzioni di indirizzo e coordinamento, la scelta di istituirlo scaturiva dalla consapevolezza

che le pubbliche amministrazioni italiane soffrivano di una frammentazione, di un'assenza di standard condivisi e di un'irrilevante cultura della valutazione. Senza l'istituzione di un presidio nazionale forte e indipendente, c'era il forte rischio che le nuove logiche della riforma venissero applicate in maniera disomogenea dalle amministrazioni, finendo per rendere del tutto vano lo spirito stesso della riforma. La CIVIT è stata istituita dall'articolo 13 della riforma Brunetta ed è stata concepita come un organo indipendente dal potere politico e distinto dalle singole amministrazioni, è chiamata a presidiare sulla corretta applicazione delle norme e a promuovere una nuova cultura all'interno delle pubbliche amministrazioni. Il fatto che sia indipendente costituisce un punto di forza, in quanto solo un soggetto che risulta essere autonomo potrà garantire un processo di valutazione più trasparente e credibile, evitando di essere condizionato da soggetti esterni e salvaguardando la legittimità complessiva del nuovo sistema istituito dalla Riforma Brunetta. Come afferma Rusciano, "tuttavia, la commissione si è trovata a svolgere una pluralità di compiti senza disporre di reali poteri sanzionatori, potendo soltanto promuovere sistemi e metodologie e favorire la diffusione di buone pratiche"(2011).

1.4.2 Il ruolo di garanzia e coordinamento

Il compito attribuito alla CIVIT dal legislatore risulta essere complesso e delicato in quanto l'organo deve essere al tempo stesso un organo di garanzia e un soggetto di supporto. Da un lato, infatti, la commissione ha l'obbligo di vigilare sulla corretta applicazione dei nuovi strumenti introdotti dalla riforma Brunetta, assicurandosi che le pubbliche amministrazioni rispettino gli standard e adottino dei metodi che siano coerenti con le linee guida generali. Dall'altro lato, deve essere un punto di riferimento per le pubbliche amministrazioni stesse, fornendo loro dei modelli, degli schemi e delle indicazioni operative che diano la possibilità di tradurre le norme in pratiche concrete. La norma fa una distinzione netta tra misurazione e valutazione delle performance, due azioni che devono essere coordinate ma comunque considerate distinte. Misurare infatti significa fissare degli obiettivi, individuare degli indicatori e raccogliere i dati in maniera sistematica; valutare invece significa interpretare i dati raccolti attraverso la misurazione,

analizzarne il significato e trarne conseguenze in termini di organizzazione e gestione. La CIVIT, quindi, ha il compito di presidiare sia la misurazione sia la valutazione, garantendo che le pubbliche amministrazioni non si limitino ad avere un approccio formale e statico, ma sviluppino sistemi di miglioramento continui. Inoltre il ruolo di coordinamento si traduce nella necessità di rendere omogenei tutti i diversi sistemi di misurazione e valutazione adottati dalle singole pubbliche amministrazioni. Senza la presenza di un unico indirizzo, infatti, ciascun ente correrebbe il rischio di sviluppare dei metodi autonomi, che siano incapaci di produrre risultati attendibili. La CIVIT, fornendo una linea di guida comune, si assicura che i dati raccolti possano essere messi a sistema e utilizzati non solo per effettuare il controllo, ma anche per la programmazione futura delle politiche pubbliche. Tuttavia, come osserva Rusciano, “soprattutto nel rapporto con le autonomie territoriali, la CIVIT non è riuscita a imporre modelli effettivi di valutazione limitandosi spesso a suggerire soluzioni a favore di l’applicazione del principio di trasparenza senza poter oltrepassare un mero potere di proposta”(2011). In questo contesto, svolge un ruolo importante anche il fattore territoriale: come sottolinea Amministrativamente “l’esigenza di armonizzare linee guida indirizzi normativi con il pluralismo amministrativo, sociale ed economico del sistema delle pubbliche amministrazioni italiane è resa evidente da dinamiche ben conosciute, dal dualismo Nord-Sud, dalla diversa qualità delle società civili, fino alla presenza di sistemi amministrativi differenziati nelle “tre Italie“ che hanno generato nel tempo difficoltà e problemi non ancora risolti in modo soddisfacente“(2011).

1.4.3 Le prime delibere della CIVIT

Per applicare immediatamente i principi sanciti dal decreto legislativo, la CIVIT ha adottato fin da subito delibere finalizzate a tradurre in istruzioni concrete le disposizioni elencate nella riforma. La delibera n. 88 del 2010, intitolata Linee guida per la definizione degli standard di qualità, ha rappresentato un punto di svolta nell’attività della CIVIT. Con questa delibera è stato introdotto un nuovo metodo preciso ed efficace per stabilire gli standard dei servizi pubblici, cioè dei parametri che sono concreti e verificabili e che permettono di valutarne l’efficacia. Questi standard sono stati pensati in stretta relazione

con l'esperienza che hanno avuto i cittadini con le pubbliche amministrazioni, ponendo al centro la qualità che essi hanno ricevuto nel servizio e il grado di soddisfazione rispetto all'esigenza che avevano. Successivamente, la delibera n. 89 del 2010 ha affrontato il tema della misurazione della performance organizzativa, introducendo nuovi strumenti chiamati (OIV) Organismi Indipendenti di Valutazione. Tale delibera metteva in luce come la misurazione delle performance delle pubbliche amministrazioni non dovesse ridursi a un esercizio prettamente tecnico, ma dovesse essere collegata agli obiettivi e alle strategie delle amministrazioni e anche al miglioramento delle politiche pubbliche. In questo contesto, la valutazione della performance diventava uno strumento utile non solo all'efficienza interna delle pubbliche amministrazioni, ma anche una garanzia di maggiore trasparenza dell'attività svolta nei confronti dei cittadini. Questo risulta essere un aspetto rilevante per la lotta alla corruzione. I nuovi sistemi introdotti riducevano l'opacità gestionale delle pubbliche amministrazioni. La trasparenza sugli obiettivi che le pubbliche amministrazioni dovevano raggiungere, sui risultati ottenuti e sulla qualità dei servizi non solo accrescevano l'accountability verso i cittadini, ma rappresentavano anche un presidio contro fenomeni di cattiva gestione e dei fenomeni corruttivi. L'obiettivo del legislatore era chiaro: rendere visibile e comparabile la performance delle pubbliche amministrazioni; questo significa creare un meccanismo di controllo, in cui i cittadini, i media e le istituzioni possano vigilare e controllare l'uso che si fa delle risorse pubbliche e valutare quanto le pubbliche amministrazioni riescano a rispettare i propri impegni. Queste prime due delibere hanno avuto un notevole impatto sull'opinione pubblica, sono riuscite a dimostrare come la riforma non si limitasse soltanto a fissare dei principi astratti, ma mirasse a costruire un sistema funzionale e operativo. Esse hanno messo al centro la valutazione e la trasparenza, in quanto non erano obiettivi secondari bensì strumenti importanti e centrali per rafforzare l'integrità della pubblica amministrazione, in una prospettiva che legava strettamente efficienza delle pubbliche amministrazioni e prevenzione della corruzione. Come sottolinea Rusciano, "già dalle primissime delibere la commissione si è trovata nella difficile condizione di elaborare schemi e metodologie generali, applicabili a tutte le amministrazioni, senza però poter imporre soluzioni vincolanti: un limite che ha reso difficile scalare l'autoreferenzialità dei sistemi locali di controllo". (2011)

Inoltre, Amministrativamente ricorda come il pluralismo amministrativo istituzionale della pubblica amministrazione italiana “accentuato da vicende concrete quali piani di rientro in sanità, comuni in dissesto finanziario, le migrazioni sanitarie del mezzogiorno, abbia inevitabilmente condizionato gli scenari attuativi della legge 15 del 2009, mettendo in dubbio l’efficacia di una commissione centrale chiamata a coordinare una molteplicità di organismi indipendenti in un contesto sempre più federale“ (2011).

1.4.4 Le finalità della CIVIT

Gli obiettivi della CIVIT, sin dalla sua istituzione, sono stati pensati in maniera molto chiara, possono essere riassunti in tre grandi direttrici che spiegano la sua funzione all’interno del nuovo sistema introdotto dalla riforma Brunetta. La prima direttrice riguarda l’uniformità e la coerenza: la commissione serve a fare in modo che tutte le pubbliche amministrazioni utilizzino gli stessi criteri che siano poi confrontabili per valutare le attività che svolgono. In questa maniera, si evita che ogni amministrazione proceda in materia autonoma e disomogenea, così invece si costruisce una base che rende più credibile l’intero sistema di valutazione. La seconda direttrice è legata all’indipendenza e alla credibilità: la CIVIT è un organismo esterno indipendente e imparziale, che non dipende né dalla politica né dalle singole amministrazioni; questo le permette di svolgere il proprio ruolo con maggiore autorevolezza, garantendo che i giudizi e le valutazioni non abbiano delle influenze da interessi particolari. Allo stesso tempo, il fatto che sia indipendente dalla politica contribuisce a rafforzare la fiducia da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni. La terza direttrice è quella del miglioramento continuo. Attraverso l’attività di monitoraggio costante, la stabilizzazione di linee guida e standard comuni, la CIVIT cerca di diffondere un nuovo metodo di approccio all’interno delle pubbliche amministrazioni: la cultura della performance, infatti, non riguarda solo gli adempimenti formali, ma fa riferimento soprattutto ai risultati ottenuti concretamente e alla qualità dei servizi che vengono offerti ai cittadini. Da queste tre direttrici emerge chiaramente che la CIVIT non sia soltanto un’aggiunta al margine della riforma, ma un organo che serva a far trovare reale applicazione ai principi fissati sulla carta nel lavoro quotidiano che svolgono le pubbliche amministrazioni. La CIVIT, infatti, rappresenta il

punto di incontro tra la visione generale e astratta della riforma Brunetta e la sua attuazione concreta, impedendo che il sistema risulti incoerente e inefficace. Insomma, la CIVIT nasce con un duplice scopo: da un lato vuole assicurare che la riforma abbia un effetto concreto sull'organizzazione della pubblica amministrazione, dall'altro vuole favorire la diffusione di valori come integrità, responsabilità e trasparenza. Questi principi, però, non devono essere visti come degli obblighi burocratici, ma come degli strumenti che rendono le pubbliche amministrazioni più moderne, più efficienti e meno vulnerabili a fenomeni di cattiva gestione e corruzione. Eppure, come evidenzia Rusciano, "il nuovo assetto di regole non è riuscito a scalfire pienamente l'autoreferenzialità del controllo, tipica di molte amministrazioni, specie a livello regionale e locale: un limite che ha spesso finito per trasferire sugli organismi indipendenti responsabilità derivanti da carenze strutturali e politiche degli enti stessi"(2011). Parallelamente, la rivista Amministrativamente "mette in guardia dal rischio concreto di sovraccaricare la Commissione di aspettative attribuzioni sproporzionate, chiedendo di governare un sistema di amministrazioni pubbliche e agenzie caratterizzato da una forte eterogeneità territoriale e settoriale, e quindi difficilmente riconducibili a schemi uniformi di valutazione e trasparenza" (2011).

1.5 Il funzionamento della CIVIT: valutazione trasparenza e integrità

1.5.1 La funzione di valutazione: strumenti e metodologie

La funzione di valutazione della performance rappresenta il cuore del funzionamento della CIVIT. La CIVIT si differenzia dalle autorità istituite precedentemente in Italia negli stessi anni, in quanto la commissione non esercita soltanto un potere regolatorio in senso stretto, ma piuttosto mirava a diffondere e costruire un quadro unitario, capace di guidare tutte le pubbliche amministrazioni verso l'utilizzo di sistemi di controllo e di autovalutazione più trasparenti ed efficaci. Nel decreto legislativo 150 del 2009 era chiarito sin da subito che la valutazione non doveva ridursi soltanto a un adempimento

burocratico, né limitarsi a rimanere formale e destinata a rimanere sulla carta. Contrariamente doveva configurarsi come un meccanismo dinamico, collegato agli obiettivi delle pubbliche amministrazioni, in grado di indicare un orientamento concreto alle scelte di organizzazione e gestione delle risorse. Ed è proprio in questo contesto che la CIVIT assunse il compito di elaborare delle linee guida e degli standard che permettessero agli organismi indipendenti di valutazione (OIV) di operare in maniera concreta e comparabile in tutto il territorio nazionale. Tuttavia, come ci tiene a sottolineare Rusciano (2011), “la commissione si è trovata spesso nella difficile situazione di dover proporre dei modelli di valutazione generali uniformi a un sistema della pubblica amministrazione estremamente frammentato”. Inoltre l’assenza di sanzioni non favorì l’efficacia della Commissione, poiché non furono fissati standard vincolanti: le singole amministrazioni, soprattutto territoriali, conservarono ampi margini di discrezionalità nell’applicazione delle linee guida preposte. Il funzionamento della CIVIT sul piano della valutazione si basava su due equilibri da mantenere: da un lato la necessità di garantire un’uniformità e una comparabilità all’interno delle pubbliche amministrazioni e dall’altro il rispetto dei principi e delle peculiarità locali e del principio di autonomia organizzativa delle diverse pubbliche amministrazioni. Questo equilibrio, tuttavia, non sempre si riuscì a tradurre in maniera omogenea in tutto il territorio nazionale italiano in quanto alcuni enti locali presentavano una struttura amministrativa molto fragile in quanto privi di risorse tecniche e umane necessarie per adattarsi a queste nuove regole.

1.5.2. La trasparenza come leva contro la corruzione

Il primo grande pilastro del funzionamento della CIVIT è stato quindi quello della valutazione, il secondo grande pilastro, invece, è stato quello della trasparenza, intesa non solo come la possibilità da parte dei cittadini di accedere ai dati e documenti delle pubbliche amministrazioni, ma soprattutto come strumento per prevenire i fenomeni corruttivi e di conseguenza un nuovo modo di vedere le pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini. Il diritto dei cittadini di accedere agli atti pubblici, delineato nel quadro

della riforma Brunetta, non è stato concepito come un atto formale, bensì come un dovere delle amministrazioni. Le informazioni sulle attività svolte dalle amministrazioni devono essere chiare, facilmente accessibili, ma soprattutto comprensibili da tutti i cittadini. Gli obiettivi e i risultati conseguiti devono poter essere controllati da tutti, non solo dagli organi istituzionali delegati. In quest'ottica, il funzionamento della CIVIT ha assunto un ruolo importante, in quanto non deve soltanto promuovere i metodi e gli strumenti che permettano di trasformare la trasparenza da uno slogan politico a una pratica concreta. Come sottolinea ancora Rusciano, la Commissione ha “promosso sistemi e metodologie, assicurato la trasparenza, confrontato le performance, favorito la cultura della trasparenza” (2011). Si tratta di un elenco di compiti che restituisce l'immagine di un'autorità chiamata più a favorire i processi culturali che imporre dei vincoli stringenti. Infatti, la CIVIT, con il tempo, ha prodotto abbondanti delibere e linee guida, individuato indicatori, schemi standard di pubblicazione di comunicazione dei dati, con il solo obiettivo di rendere comparabili tutte le informazioni e i risultati prodotti dalle diverse amministrazioni. Nonostante questo, non sono mancati dei limiti. Infatti, nelle realtà territoriali meno strutturate e restie al cambiamento, è stato difficile applicare queste nuove regole di trasparenza, e con la riforma Brunetta, si è potuta dimostrare anche l'esistenza di un forte divario territoriale tra i vari enti locali. Il pluralismo amministrativo italiano, come evidenziato da Amministrativamente, è segnato da un “dualismo Nord-Sud” (2011) e da differenze significative tra le diverse “Italie amministrative” (2011), con conseguenze dirette sulla capacità di recepire e attuare standard uniformi di trasparenza. Il corretto funzionamento della CIVIT ha quindi ottenuto successi normativi ma anche incontrato delle difficoltà attuative, se da un lato ha contribuito a sensibilizzare i cittadini sul tema, dall'altro non è riuscita a colmare le profonde disuguaglianze tra territori italiani.

1.5.3 Integrità e prevenzione della corruzione

Il terzo pilastro fondamentale è quello dell'integrità, connesso sia alla valutazione che alla trasparenza. L'intento chiaramente indicato dalla riforma non era soltanto quello di migliorare le performance delle pubbliche amministrazioni, ma anche quello di rafforzare

i meccanismi di prevenzione della corruzione. In quest'ottica, la CIVIT svolge un ruolo di vigilanza, favorisce la diffusione di pratiche amministrative che rispettino i principi della legalità, così come gli altri due pilastri della riforma, l'integrità non deve essere considerata come un requisito astratto, bensì come un elemento operativo, tradotto in regole e procedure che le pubbliche amministrazioni devono applicare quotidianamente. Non a caso, la pubblicazione dei dati e la valutazione dei risultati non sono stati fine a se stessi, ma hanno rappresentato gli strumenti necessari per ridurre le opacità all'interno delle pubbliche amministrazioni, che negli anni precedenti hanno costituito un terreno fertile per i fenomeni corruttivi. La trasparenza in questo senso è rappresentata come un meccanismo di prevenzione della corruzione indiretto, capace di evitare comportamenti opportunistici attraverso il fatto che le scelte effettuate dalle pubbliche amministrazioni siano visibili da tutti i cittadini. Tuttavia, anche in questo caso il funzionamento della CIVIT ha incontrato delle difficoltà. Da un lato, la mancanza di poteri sanzionatori ha reso impossibile intervenire in maniera diretta nei casi di inadempienza della riforma Brunetta; dall'altro, l'eccessiva eterogeneità dei territori ha reso complicato applicare degli standard uniformi di integrità. Anche in questo caso, Amministrativamente ha osservato che “il rischio era quello di sovraccaricare la CIVIT di aspettative sproporzionate rispetto alle sue reali capacità operative, soprattutto in un sistema che tende sempre più verso forme di federalismo amministrativo” (2011). A queste considerazioni, si aggiungono critiche di più ampio respiro provenienti dal dibattito accademico. Della Porta e Vannucci, sostengono che i “meccanismi di prevenzione della corruzione introdotti in quegli anni, compresi quelli legati alla CIVIT, abbiano spesso sofferto di un eccesso di formalismo normativo: la trasparenza e l'integrità venivano concepite come adempimenti burocratici piuttosto che come strumenti sostanziali di accountability. In questo modo il rischio era di costruire un rito dell'integrità più che un reale presidio contro la corruzione”(2012). Allo stesso modo, Merloni, ha evidenziato che “la costruzione di un sistema basato sull'integrità avrebbe richiesto un solido apparato sanzionatorio e una cultura amministrativa condivisa, due condizioni che in Italia risultavano gravemente carenti. La CIVIT, pur introducendo linee guida e strumenti, non aveva la forza coercitiva nel sostegno politico per garantire un'applicazione uniforme e credibile”(2017). Infine Fiandaca ha osservato che “le strategie di prevenzione affidate a organismi privi di poteri effettivi, rischiano di alimentare l'illusione di un contrasto

efficace alla corruzione, ma in realtà finiscono per depotenziarne l'impatto concreto. L'integrità senza strumenti vincolanti e senza un reale coordinamento con le autonomie locali, rischiava di restare un obiettivo retorico più che una pratica istituzionale" (2015).

1.5.4 Bilancio complessivo

Facendo un bilancio complessivo, il funzionamento della CIVIT si articola intorno a tre direttrici fondamentali: valutazione, trasparenza e integrità. Ognuna di queste tre direttrici ha contribuito a portare un cambiamento all'interno della pubblica amministrazione, aumentando la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Eppure, questi cambiamenti hanno portato sì progressi, ma alcuni problemi restano comunque evidenti. Infatti, la natura della CIVIT risulta essere più propositiva che vincolante, così che molte delle sue iniziative sono rimaste a metà strada tra l'essere delle norme scritte e delle raccomandazioni. Il bilancio, quindi, è sia positivo che negativo: da un lato, la CIVIT ha portato un importante percorso di modernizzazione all'interno delle pubbliche amministrazioni, introducendo tre nuovi pilastri come valutazione, trasparenza e integrità, dall'altro non è riuscita a trasformarli in meccanismi operativi stabili, omogenei a causa delle persistenti disuguaglianze dei sistemi amministrativi in tutta la nazione.

1.6 L'evoluzione della CIVIT con le riforme del 2012 e del 2014.

1.6.1 Un sistema in transizione

Come emerso dai paragrafi precedenti, la Commissione per la Valutazione, Trasparenza e l'Integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT), rappresentava il centro del sistema introdotto dalla riforma Brunetta (decreto legislativo n. 150/2009). Il compito principale

della CIVIT era quello di controllare il ciclo della performance pubblica, assicurando al tempo stesso trasparenza e integrità delle amministrazioni. Tuttavia, già dai primi anni in cui aveva operato la CIVIT emersero una serie di difficoltà che rendevano necessario un processo di revisione. Il quadro normativo successivo, a partire dal 2012, si concentrò sulle difficoltà della CIVIT dandole una nuova fisionomia.

1.6.2 La Legge Severino

Il primo cambiamento importante avvenne con l'approvazione della legge n. 190 del 6 novembre 2012, nota anche come "Legge Severino". Si trattò di un intervento in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi, che diede una svolta all'interno del panorama normativo italiano. La legge non introduceva soltanto misure di tipo repressivo, ma disegnava anche un sistema di prevenzione, secondo il quale il principio della trasparenza e la pianificazione di azioni di prevenzione rappresentavano il fulcro decisivo per riuscire a ridurre il rischio della corruzione. La legge Severino intervenne anche sul ruolo della CIVIT, affidandole nuove funzioni e più complesse: da un lato stabilì un coordinamento delle misure di prevenzione della corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni; dall'altro, definì alcuni indirizzi e criteri per redigere dei piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC). Questo ampliamento segnò una svolta importante. Infatti la commissione non rappresentava più soltanto un presidio sul ciclo della performance, ma diventava protagonista nella prevenzione della corruzione. Questo comportò anche la necessità di una sua ricollocazione a livello istituzionale, dato che i suoi compiti iniziavano a sconfinare in un terreno di particolare rilevanza politica e amministrativa. Nonostante l'innovazione portata dalla legge Severino non fu esente da critiche. Di Donato "sottolinea come la riforma presenti luci e ombre, poiché se da un lato introduce un sistema organico di prevenzione, dall'altro soffre di una frammentarietà normativa e di difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, con un'applicazione molto disomogenea nelle amministrazioni locali" (2018). Anche Cantone mette in evidenza come "la legge sia rimasta in parte inefficace nella fase applicativa, priva di strumenti realmente incisivi per garantire un controllo preventivo effettivo, con il rischio che le misure restassero più dichiarative che operative" (2023). In una prospettiva più ampia Di Martino, parla della "stanchezza della minaccia vana",

denunciando “l’erosione progressiva dell’impatto culturale e normativo della legge, che con il passare degli anni è stata percepita come una cornice formale che come un dispositivo in grado di modificare i comportamenti concreti delle amministrazioni” (2023). Sul piano giuridico, inoltre, Di Martino ha richiamato l’attenzione sulla “natura delle sanzioni di incandidabilità e sospensione delle cariche elettive previste dalla Severino, evidenziando come la loro rigidità abbia suscitato rilievi di costituzionalità in relazione ai principi di proporzionalità, ragionevolezza, e tutela dei diritti politici” (2021).

1.6.3 Il decreto legislativo n. 33/2013 e la trasparenza totale

Un altro passo importante ci fu con il decreto legislativo n. 33 del 2013, che riordinò la disciplina della trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. In questo decreto, ispirato al modello del Freedom of information Act anglosassone, il principio della trasparenza venne elevato a un livello di “accessibilità totale“, concepito non solo come la possibilità di avere accesso agli atti pubblici, ma come diritto dei cittadini a svolgere un controllo totale sull’operato delle pubbliche amministrazioni. Anche in questo caso, alla CIVIT furono date nuove funzioni di vigilanza, infatti la Commissione, doveva garantire che le amministrazioni rendessero pubbliche in maniera accessibile da tutti i cittadini le informazioni sull’organizzazione, attività e utilizzo delle risorse economiche. In questo modo, la Commissione si trovò al crocevia tra performance e trasparenza, due dimensioni che con la riforma Brunetta erano state collegate, ma che solo dopo questo nuovo decreto iniziarono a essere sviluppate e adottate in maniera concreta.

1.6.4 I limiti della CIVIT e la nascita dell’ANAC

Nonostante con questi due interventi normativi vi fosse stato un rafforzamento delle competenze della CIVIT, quest’ultima rimaneva sempre priva di reali poteri sanzionatori, come osservato anche dalla dottrina (Rusciano, 2011). La CIVIT, pur essendo autorevole sul piano tecnico si basava essenzialmente solo sull’adozione di linee guida. In

particolare, il rapporto con le autonomie territoriali mise in luce i problemi già citati precedentemente di un organismo che non riusciva a imporre modelli unitari a un sistema amministrativo frammentato, in quanto erano presenti profonde differenze di capacità organizzativa di efficienza. Il rischio era quello di sovraccaricare la Commissione di aspettative e compiti senza avere però poteri adeguati, questo limite appariva sempre di più evidente. La svolta definitiva si ebbe con il Decreto legge n. 90 del 2014 convertito in legge n. 114/2014, che sopprimeva solo formalmente la CIVIT e trasferì tutte le sue competenze all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Questa trasformazione non rappresentò soltanto un cambio di denominazione, ma fece scaturire un vero e proprio cambiamento a livello istituzionale. L'ANAC infatti divenne un'autorità amministrativa indipendente, le veniva data maggiore autonomia organizzativa e più poteri di intervento, soprattutto nel settore che negli anni precedenti aveva fatto nascere il caso di Tangentopoli: il settore degli appalti, in cui i fenomeni corruttivi si diffondevano più facilmente. Con questa nuova riforma, il sistema dell'anticorruzione italiano fece un salto di qualità: anche le funzioni di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza, già sperimentate attraverso l'istituzione della CIVIT, vennero integrate all'interno dell'ANAC, ma questa volta si riuscì a superare la debolezza strutturale di una Commissione priva di poteri coercitivi.

1.6.5 Continuità e discontinuità

Il passaggio dall'istituzione della CIVIT, a quella dell'ANAC, può essere letto sia in termini di continuità, sia di discontinuità. La continuità è data dal fatto che l'esperienza della CIVIT non fu affatto cancellata, ma rappresentò il punto di partenza su cui la nuova autorità andò a costruire le proprie basi. Le metodologie sviluppate, le prime linee guida elaborate dalla CIVIT e l'attenzione alla trasparenza e alla misurazione delle performance delle pubbliche amministrazioni rappresentarono infatti un patrimonio importante lasciato dalla CIVIT, che venne adottato ed elaborato dall'ANAC per renderlo più solido e autorevole. La discontinuità, invece, riguardava la natura stessa dell'istituzione. A differenza della CIVIT che rimaneva priva di strumenti coercitivi, l'Autorità Nazionale Anticorruzione si configurò come una vera e propria autorità indipendente, dotata non

solo di un'autonomia organizzativa ma anche un potere di vigilanza e intervento diretto. Si trattava di un cambiamento non indifferente: l'ANAC non era più soltanto un organismo di indirizzo e supporto per le pubbliche amministrazioni, ma un soggetto in grado di intervenire in maniera concreta nei casi di irregolarità e garantire un maggiore controllo per prevenire i fenomeni corruttivi. Il percorso iniziato con la riforma Brunetta, trovava quindi una sua evoluzione: inizialmente si puntava a costruire un sistema di performance e trasparenza per le pubbliche amministrazioni, successivamente con la nascita dell'ANAC si passava a un presidio sull'integrità delle pubbliche amministrazioni, affidato a un soggetto forte in grado di incidere sui comportamenti negativi delle pubbliche amministrazioni. In conclusione, il periodo compreso tra il 2012 e il 2014 rappresentò un cambiamento fondamentale per comprendere l'evoluzione delle politiche italiane in materia di valutazione, trasparenza e anticorruzione. La CIVIT, pur avendo i suoi limiti, ebbe una funzione importante: preparò il terreno per la successiva nascita dell'ANAC. Il superamento della CIVIT nel 2014, quindi, non rappresentò un fallimento, ma il completamento di una fase storica, un passaggio necessario per dare al sistema italiano un'autorità più incisiva: l'ANAC.

Capitolo II - L'Istituzione e il Funzionamento dell'ANAC

2.1 Il contesto normativo e la necessità di una nuova autorità

2.1.1 La Legge Severino (L. 190/2012) e le misure anticorruzione.

La legge numero 190 del 6 novembre 2012, comunemente conosciuta come Legge Severino, ha aperto la strada a un nuovo sistema di contrasto alla corruzione nel panorama normativo italiano. La sua approvazione, non rappresentò un evento isolato, ma fu il risultato di un lungo processo politico avviato in precedenza, ma maturato in un contesto sociale in cui il problema dei fenomeni corruttivi era già percepito come capace di compromettere la fiducia da parte dei cittadini nei confronti delle istituzioni e della politica. Un ruolo determinante lo ebbe anche la pressione internazionale: l'Italia, nei primi anni del 2000, risultava in posizioni basse nei ranking della Corruption Perception Index¹ elaborato da Transparency International, tanto da essere uno tra i paesi all'interno dell'OCSE più sensibili al fenomeno. Allo stesso tempo, come afferma Di Donato, “organismi come l'ONU e l'OCSE sollecitavano l'Italia ad adottare una normativa concreta in materia di prevenzione, in attuazione della convenzione di Mérida del 2003”² (2015). Con la legge Severino, quindi, ci fu l'introduzione di un nuovo sistema articolato, che non si limitava soltanto a rafforzare gli strumenti già esistenti, ma puntava a creare un vero e proprio sistema preventivo. Il principio fondamentale, come già detto nei precedenti capitoli, era che la trasparenza e la pianificazione di determinate azioni

¹ Il Corruption Perception Index (CPI) è un indicatore internazionale elaborato annualmente da Transparency International a partire dal 1995, il suo obiettivo è quello di misurare il livello percepito di corruzione all'interno del settore pubblico di circa 180 paesi e territori. L'indice è basato sulla raccolta e sull'analisi dei dati provenienti da fonti certificate, tra cui indagini esperti, valutazioni di istituzioni internazionali e organizzazioni economiche. Il punteggio va da zero (massima percezione di corruzione) a cento (assenza di corruzione percepita). Pur non misurando la corruzione “reale”, il CPI è diventato lo strumento più utilizzato per valutare comparativamente la trasparenza dei governi e l'affidabilità delle amministrazioni pubbliche nel contesto internazionale.

² La Convenzione delle Nazioni Unite Contro la Corruzione, nota anche come Convenzione di Mérida, è stata adottata dall'assemblea Generale dell'ONU con la risoluzione N. 58/4 del 31 ottobre 2003, è entrata in vigore il 14 dicembre 2005. È il primo strumento giuridico internazionale a carattere vincolante interamente dedicato alla lotta contro la corruzione. La convenzione stabilisce obblighi per gli Stati aderenti all'ONU, in materia di prevenzione, criminalizzazione e cooperazione internazionale e recupero dei beni illecitamente sottratti, introduce per la prima volta un quadro globale per coordinare le politiche anticorruzione. Presenta questo nome perché è stata firmata a Mérida (Messico) nel dicembre del 2003.

specifiche dovessero diventare degli strumenti del governo e delle pubbliche amministrazioni utilizzate quotidianamente. Come afferma Pupo, per la prima volta, “la prevenzione della corruzione veniva affidata non solo al potere giudiziario, ma a meccanismi organizzativi e gestionali interni alla pubblica amministrazione” (2016). Tra le novità più importanti introdotte dalla riforma, ci fu l’elaborazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC)³, che ogni amministrazione era chiamata a redigere, individuando le aree che erano più esposte al rischio di corruzione e organizzando delle misure concrete per ridurlo. Un’altra novità fu quella della rotazione degli incarichi dirigenziali, pensata per evitare che il potere si radicesse troppo e che si consolidassero dei rapporti opachi. A ciò si aggiunse, l’introduzione dell’ampliamento dei reati considerati rilevanti in materia di corruzione, come ad esempio il traffico di influenze illecite, l’intento era quello di aggiornare il sistema penale a forme più moderne di scambio e di intermediazione corruttiva. La riforma, diede anche un nuovo ruolo alla CIVIT, che divenne progressivamente parte del nuovo assetto di vigilanza che venne affidato poi all’ANAC. Alla CIVIT, oltre a monitorare il ciclo della performance, come prevedeva la riforma Brunetta, venne richiesto di assumere un ruolo centrale nel coordinamento delle politiche anticorruzione. Come ci tiene a sottolineare Borsari, “la legge 190/2012 costituì un segnale forte sul piano preventivo-amministrativo, ma lasciò irrisolti i nodi più complessi sul versante penale” (2016). Anche Rippa ha evidenziato i limiti della riforma, osservando che “la nuova incriminazione del traffico di influenze illecite pur innovativa, rischiava di restare troppo ampia e indeterminata, generando problemi applicativi e di proporzionalità sanzionatoria” (2021). La Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2015⁴, confermò la norma legittima, definendola come una misura amministrativa di tipo cautelare. Come sottolinea Mancini “il quadro giurisprudenziale successivo ha consolidato alcuni orientamenti, ma restano aperte tensioni interpretative e

³ I Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC) sono stati introdotti dall’articolo 1, comma 5 e ss., della legge 190/2012. Ogni pubblica amministrazione è obbligata a redigere e aggiornare annualmente un piano, volto a individuare le aree a più elevato rischio di corruzione, definire misure preventive (quali la rotazione degli incarichi e la formazione del personale), e assegnare specifiche responsabilità al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). Il (PTPC) è il principale strumento operativo della politica di prevenzione, è un documento strategico vincolante, strettamente collegato al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) elaborato dall’ANAC.

⁴ Con questa sentenza, la Corte costituzionale, ha confermato la legittimità delle norme della legge Severino in materia di incandidabilità e decadenza automatica per i soggetti condannati. La Corte ha interpretato queste misure non come sanzioni penali, ma come strumenti amministrativi di natura cautelare, finalizzati a tutelare l’interesse pubblico e l’integrità delle istituzioni.

richieste di revisione che mettono a rischio la stabilità complessiva della disciplina“(2024). Infine, Di Martino ha parlato di una “stanchezza della minaccia vana“, sostenendo che “l’inasprimento delle pene e la proliferazione di adempimenti formali non hanno inciso sui livelli concreti di corruzione, rivelando i limiti di un approccio eccessivamente normativo e poco culturale“ (2022). Dieci anni dall’introduzione della legge Severino, rimane dunque un passaggio centrale ma controverso; si può dire, che grazie ad essa è stato introdotto per la prima volta in Italia un modello sistemico di prevenzione della corruzione, ma non è comunque riuscito a trasformarsi in un meccanismo pienamente operativo ed efficace. Il bilancio risulta essere ambivalente: da una parte ha sviluppato un progresso normativo, dall’altro però sono presenti dei limiti di attuazione e delle resistenze culturali.

2.1.2 Il passaggio dalla CIVIT all’ANAC: motivazioni e obiettivi

La CIVIT, era stata concepita come il centro del sistema di valutazione, trasparenza e integrità delle amministrazioni pubbliche. L’intento di Brunetta era quello di creare un nuovo organo capace di guidare e controllare l’attuazione della riforma Brunetta; quest’organo doveva assicurarsi che vi fosse un’applicazione uniforme dei nuovi principi in materia di performance. Tuttavia, sin dai primi anni in cui quest’organo entrò in funzione emersero diversi limiti che ne compromisero l’efficacia e che, pian piano, avrebbero reso inevitabile una trasformazione dell’organo in una nuova autorità. Il primo problema strutturale, come già detto precedentemente, riguardava la mancanza di poteri sanzionatori e coercitivi. La CIVIT elaborava delle linee guida, delle raccomandazioni e degli standard, ma poi non aveva gli strumenti necessari per imporne l’applicazione alle pubbliche amministrazioni. Non essendoci un modello teorico forte e degli strumenti concreti, la capacità di influenzare realmente le pratiche organizzative risultava molto ridotta. Un secondo elemento che rendeva la CIVIT fragile, era rappresentato dal fatto che non ci fossero tante risorse materiali e umane. La CIVIT aveva a disposizione un organico ridotto che non aveva particolari competenze tecnico-specialistiche adeguate alle funzioni che svolgeva. Questo fattore di debolezza, si rifletteva anche nella qualità degli strumenti utilizzati. La capacità effettiva di vigilare della CIVIT risultava quindi molto debole, più orientata agli indirizzi che al controllo. Un altro limite, già citato anche

in precedenza, riguardava il rapporto tra la CIVIT e le autonomie territoriali. Il sistema amministrativo italiano, fortemente frammentato, rese difficile se non impossibile tradurre i principi della riforma Brunetta in pratiche uniformi su tutto il territorio italiano. Anche il legame tra la valutazione della performance e la prevenzione della corruzione si rivelò problematico. L'intenzione iniziale era quella di collegare la trasparenza e l'integrità alle logiche di performance. Tuttavia, si andava ad indebolire la funzione di monitoraggio e si riduceva l'impatto degli strumenti di valutazione. Un ulteriore problema era quello che riguardava la legittimazione istituzionale della CIVIT, la Commissione pur essendo stata istituita come un'autorità indipendente, nei fatti non aveva il riconoscimento e il prestigio politico necessari a imporsi all'interno del dibattito pubblico. Insomma, la CIVIT fu un passaggio intermedio necessario per costruire un sistema italiano di valutazione, trasparenza e integrità. Pur essendo stata definita come il centro della riforma Brunetta, era caratterizzata da limiti strutturali, assenza di poteri sanzionatori, scarsità di risorse, difficoltà nel rapportarsi con un'amministrazione territoriale frammentata e debole legittimazione politica: questo compromise l'efficacia della Commissione. Queste criticità misero le basi per una trasformazione istituzionale più strutturata, che portò alla nascita di un'autorità dotata di maggiore autonomia, poteri e strumenti. In questo contesto con il decreto-legge n. 90 del 2014⁵, si giunse alla soppressione della CIVIT e al trasferimento delle sue funzioni all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), il cui assetto organizzativo verrà analizzato nel paragrafo successivo, a partire dalla sua struttura interna e dal ruolo del Presidente dell'organo e del Consiglio.

⁵ Il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito con modificazioni della legge 11 agosto 2014, n. 114), rappresenta un passaggio importante nel processo di riforma del sistema italiano di prevenzione della corruzione all'interno della pubblica amministrazione. Il provvedimento rubricato come "misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", interveniva su più fronti, ma la novità più importante riguardava il riordino delle competenze in materia di trasparenza anticorruzione. In particolare, l'articolo 19 del decreto ha disposto la soppressione della CIVIT, trasferendo le sue funzioni all'ANAC. Con questa scelta, il legislatore ha voluto superare i limiti che avevano caratterizzato la CIVIT, attribuendo all'ANAC con ruolo più autorevole e indipendente. Il decreto-legge n. 90 del 2014, non rappresenta quindi una semplice ridenominazione, ma un vero salto di qualità del sistema anticorruzione italiano, che partendo da un modello propositivo, ma debole come quello della CIVIT, si trasforma in un'autorità con strumenti concreti, poteri di controllo più ampi e un mandato politico istituzionale chiaro e riconosciuto.

2.2 La struttura dell'ANAC

2.2.1 Introduzione

La nascita dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) rappresenta il risultato di un processo di evoluzione del sistema italiano di prevenzione della corruzione, che ha avuto inizio con l'istituzione della CIVIT, maturata con le riforme del 2012 e del 2013. La svolta definitiva ci fu con l'adozione del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 che segnò il superamento della CIVIT e il trasferimento delle sue competenze all'ANAC. L'obiettivo principale del legislatore, con l'istituzione dell'ANAC era quello di dotare il sistema di un'autorità amministrativa indipendente capace di intervenire in modo diretto ed efficace nei settori che avevano un alto rischio di fenomeni corruttivi, in particolare quello degli appalti pubblici. Come sottolineano Merloni e Cantone “con il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito nella legge n. 114 dello stesso anno, si è operata una significativa svolta nella costruzione di una vera autorità nazionale anticorruzione, il decreto prevede una profonda riorganizzazione dei suoi uffici, adeguandosi pienamente alla disciplina vigente per le altre autorità amministrative indipendenti” (2015). Questa riforma non rappresentava, quindi, un cambiamento nel nome, ma un vero e proprio salto di qualità a livello istituzionale. Infatti l'ANAC era riconosciuta come un organismo dotato di autonomia organizzativa, regolamentare e contabile, collocandosi allo stesso livello delle altre autorità indipendenti già presenti in Italia (come AGCOM o Antitrust). Inoltre, il legislatore intendeva rafforzare il legame tra trasparenza, valutazione e prevenzione della corruzione, unificandoli tutti sotto un'unica istituzione, queste funzioni fino a quel momento erano state disperse. L'istituzione dell'ANAC voleva quindi da un lato superare i limiti della CIVIT, dall'altro dare al sistema italiano un presidio autorevole e stabile, in grado di coniugare funzioni regolative (attraverso linee guida e indirizzi vincolanti), funzioni ispettive (attraverso verifiche dirette e controlli sul campo) e funzioni di vigilanza (con poteri di intervento specifici, soprattutto per quanto riguarda gli appalti pubblici). Oltre all'autonomia formale, al nuovo organo è stato dato un compito importante: tradurre principi generali di trasparenza e prevenzione della corruzione in strumenti concreti, capaci di assistere in maniera uniforme il lavoro delle pubbliche

amministrazioni. Uno dei principali strumenti attraverso il quale questa funzione viene esercitata è il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA). Il PNA adottato dall'ANAC e periodicamente aggiornato, rappresenta un documento che definisce gli indirizzi in materia di integrità e prevenzione della corruzione. In questo modo, c'è un coordinamento tra il livello centrale e periferico, c'è la garanzia che i principi non restino soltanto astratti ma diventino delle prassi concrete quotidiane. Come osserva Amorosino, “il piano nazionale anticorruzione si configura come un vero e proprio atto di indirizzo e coordinamento amministrativo, volto a stabilire criteri e linee guida generali che tutte le amministrazioni devono recepire nei propri piani triennali di prevenzione della corruzione” (2014). Il PNA ha quindi un duplice compito, da un lato deve redigere una programmazione, che individui i principali rischi e i settori più sensibili all'interno delle pubbliche amministrazioni; dall'altro è uno strumento di uniformazione amministrativa, in quanto obbliga tutte le amministrazioni a seguire un metodo che sia comune. Queste funzioni tendono a rafforzare la posizione dell'ANAC, in quanto tende a diventare non solo un'autorità di vigilanza, ma anche di indirizzo e coordinamento. Attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione, infatti, l'autorità riesce a ridurre la frammentazione e l'eterogeneità delle pratiche locali.

2.2.2 Organizzazione interna

L'organizzazione dell'ANAC rispetta la volontà del legislatore, di creare un'autorità che abbia gli stessi principi delle autorità amministrative indipendenti, ma con un livello di complessità superiore dovuto ai compiti importanti che svolge. L'organizzazione interna è suddivisa in più livelli, che garantiscono l'indirizzo politico-istituzionale, il coordinamento amministrativo e l'attività tecnico-operativa. Al vertice dell'ANAC si collocano il Presidente e il Consiglio, i quali godono della funzione di indirizzo strategico e della scelta delle principali decisioni. Questi organi, tuttavia, non rappresentano tutta l'organizzazione interna, quest'ultima si sviluppa attraverso una fitta rete di uffici dirigenziali e altre strutture di supporto ai lavori. Uno di questi uffici è quello della Segreteria Generale, la quale rappresenta il fulcro dell'organizzazione: essa coordina le

attività e si assicura che le delibere del Consiglio vengano tradotte in atti concreti. La sua funzione è paragonabile a quella di un motore interno dell'autorità, in quanto è capace di garantire un equilibrio tra l'autonomia tecnica delle singole aree e l'unitarietà dell'indirizzo istituzionale. Secondo Merloni e Cantone "L'ANAC si è progressivamente dotata di una struttura interna simile a quella delle altre autorità indipendenti, con una segreteria generale chiamata a svolgere un ruolo di coordinamento essenziale tra l'indirizzo collegiale e la gestione tecnica quotidiana" (2015). L'ANAC dispone di altri uffici importanti: le Direzioni Generali. Ciascuna Direzione Generale ha il compito di presidiare un settore specifico di attività: contratti pubblici, trasparenza, prevenzione della corruzione, vigilanza e regolazione. Ogni direzione è suddivisa ulteriormente in uffici dirigenziali non generali, i quali hanno la gestione delle pratiche operative e dei procedimenti. Questa suddivisione degli uffici permette all'Autorità di lavorare correttamente nonostante la complessità delle funzioni attribuite, facilitando la divisione dei compiti. La scelta di suddividere per aree tematiche risponde all'esigenza di garantire chiarezza nell'azione amministrativa. Vi è, ad esempio, un'area che si occupa soltanto della vigilanza sugli appalti pubblici, che controlla le gare e contratti; un'altra area invece è destinata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, ed è la stessa che elabora il Piano Nazionale Anticorruzione e fa da supporto alle pubbliche amministrazioni nell'attuazione dei Piani Triennali di Prevenzione; un'altra area si occupa di studi e ricerca, raccoglie i dati e promuove analisi comparative; un'altra area invece, svolge la funzione di ispezione e monitoraggio, si occupa di fare verifiche dirette sul rispetto delle regole da parte delle pubbliche amministrazioni. Come afferma Amoroso "L'ANAC ha progressivamente assunto un ruolo non solo di vigilanza, ma anche di indirizzo culturale, cercando di diffondere una nuova sensibilità organizzativa all'interno delle amministrazioni" (2014). Questa osservazione mette in luce il fatto che la struttura interna non sia pensata dal legislatore solo ed esclusivamente per effettuare dei controlli, ma anche per diffondere pratiche che siano state pensate e approfondite per creare un nuovo modello di amministrazione basato sulla legalità e sull'integrità. Un ulteriore elemento importante riguarda l'autonomia organizzativa: l'ANAC definisce il proprio funzionamento interno attraverso dei regolamenti adottati dal Consiglio, senza la necessità di avere un'approvazione da parte del Governo o del Parlamento. Questa autonomia si traduce nella possibilità dell'Autorità di modificare le direzioni, creare

nuovi uffici o rafforzare aree di particolare criticità, rendendo l'autorità più flessibile rispetto a quelle precedenti. Un altro aspetto importante per capire l'efficacia dell'autorità è rappresentato dalle sue risorse umane. Non sono stati ridisegnati sulla carta soltanto i poteri e le nuove competenze, ma anche un organico numeroso, qualificato e multidisciplinare. Proprio su questo punto, si erano avute fragilità nelle esperienze precedenti. L'Alto Commissario e la CIVIT avevano infatti operato con un personale ridottissimo, senza le competenze tecniche necessarie e incapace di controllare l'intero territorio nazionale. L'ANAC, fin dalla sua istituzione, ha avuto un organico più ampio articolato grazie anche all'integrazione con l'ex Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP)⁶. Come affermano Merloni e Cantone “questo passaggio ha segnato una discontinuità importante: da poche decine di unità si è arrivati a superare le 300, un salto quantitativo e qualitativo che ha dotato l'autorità di una capacità operativa molto più solida” (2015). La vera forza dell'ANAC, non risiede soltanto nei numeri delle risorse umane, ma soprattutto nella varietà dei profili che compongono l'organico. Non si tratta di una semplice amministrazione giuridica: accanto ai giuristi e funzionari amministrativi, importanti per l'elaborazione delle linee guida e gli atti normativi, operano economisti, ingegneri, revisori contabili, esperti informatici e data analyst. Questa pluralità delle risorse umane riflette la consapevolezza che i fenomeni corruttivi non riguardino soltanto il diritto, ma rappresentino una questione trasversale che coinvolge la gestione economica, i processi tecnologici e la capacità di analisi dei dati. Il reclutamento delle risorse umane avviene attraverso diverse modalità. I concorsi pubblici restano lo strumento principale, a garanzia di imparzialità e trasparenza, ma non mancano i casi di mobilità da altre amministrazioni, che consentono di inserire nell'ANAC funzionari già esperti della cosa pubblica. In molti casi, soprattutto per le competenze specialistiche, si elaborano contratti di collaborazione a tempo determinato. Evidente però, che non basta la sola selezione dell'organico, per affrontare un fenomeno così complesso in continua evoluzione serve anche un impegno costante nella formazione interna di coloro che

⁶ L'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) è stata istituita con la legge n. 109 del 1994 (cosiddetta “legge Merloni”) ed è rimasta operativa fino al 2014, quando le sue funzioni sono state trasferite all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con il d.l. n. 90/2014. Aveva il compito di garantire la trasparenza, la correttezza e la concorrenzialità delle procedure di affidamento ed esecuzione di lavori, servizi e forniture pubbliche, intervenendo soprattutto nella fase di gara e di aggiudicazione. Si trattava di un'autorità settoriale e tecnica, che nel tempo ha sviluppato un ruolo importante di vigilanza, ma priva di strumenti incisivi di prevenzione della corruzione, ruolo che sarà invece potenziato con la successiva istituzione dell'ANAC.

lavorano per l'autorità. Non a caso, l'ANAC svolge periodicamente dei corsi di aggiornamento per i propri dipendenti, con dei focus specifici sulle gare di appalto, sui meccanismi di prevenzione della corruzione e sull'uso delle piattaforme digitali. Come ricorda Amorosino “il vero limite dell'ANAC non sta soltanto nei suoi poteri, quanto nella capacità delle amministrazioni di recepire e interiorizzare le logiche della prevenzione e della trasparenza“ (2014). Questa osservazione di Amorosino vale anche per il personale: infatti avere funzionari numerosi e preparati è necessario, ma quello che conta davvero è la loro capacità di tradurre in pratica una nuova cultura all'interno della pubblica amministrazione, superando le abitudini consolidate precedentemente. Infatti, anche per questa nuova autorità, non mancano delle criticità. L'ANAC opera da Roma, senza articolazioni territoriali nel resto d'Italia e questo riduce la possibilità di tenere sotto controllo in modo capillare tutte le realtà locali sul suolo nazionale. Inoltre, le figure altamente specializzate possono essere attratte dal settore privato, in cui le retribuzioni e gli avanzamenti di carriera sono più vantaggiosi. A questo si aggiunge il problema, già più volte citato del sovraccarico dei compiti: negli ultimi anni le funzioni dell'ANAC sono aumentate sempre di più, il rischio è che anche in questo caso le risorse umane non siano sufficienti per garantire un lavoro efficiente. Insomma il personale rappresenta sì uno dei punti di forza, ma anche una delle sfide più importanti per l'ANAC. Il fatto che l'autorità sia multidisciplinare rappresenta una capacità nuova di affrontare il fenomeno corruttivo in una prospettiva non solo giuridica, ma anche economica, tecnica e organizzativa. Al tempo stesso però, risulta difficile consolidare e far crescere queste risorse, perché senza un organico stabile che vada a pari passo con le nuove funzioni dell'autorità, anche in questo caso la prevenzione dei fenomeni corruttivi rischia di restare un progetto astratto. Come sottolineano Merloni e Cantone” la forza dell'ANAC dipende non solo dai suoi poteri, ma dalla capacità di disporre di personale qualificato e numericamente adeguato rispetto alla complessità delle sue funzioni” (2015).

2.2.3 Organizzazione economica

Oltre alle risorse umane, un altro elemento importante per comprendere l'autonomia dell'ANAC è rappresentato dalle sue risorse finanziarie. La disponibilità e l'indipendenza economica di un'autorità non è soltanto un dettaglio tecnico, ma una condizione necessaria per riuscire ad operare senza condizionamenti esterni. Il legislatore ha cercato di dotare l'ANAC di una base economica più solida. L'autorità dispone infatti di un proprio bilancio autonomo, distinto da quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e gestisce direttamente le risorse economiche necessarie al corretto funzionamento dell'autorità. Questo principio di autonomia economica ha una funzione ben precisa, cioè quella di ridurre al minimo il rischio di interferenze politiche. Le entrate dell'ANAC derivano da due fonti. La prima da trasferimenti statali, che assicurano una quota stabile di finanziamento proveniente dal bilancio generale dello Stato. La seconda, introdotta con il decreto-legge 90 del 2014, è un sistema innovativo di autofinanziamento legato al settore degli appalti pubblici: le stazioni appaltanti e gli operatori economici sono obbligati a versare un contributo per ogni gara, destinato a sostenere l'attività di vigilanza e monitoraggio dell'autorità. Questo meccanismo, oltre a generare nuove entrate, ha un valore simbolico, in quanto lega direttamente l'attività di controllo dell'autorità al settore più esposto a rischio di corruzione, ossia quello degli appalti. Nonostante questo, non mancano però delle criticità. Infatti, il contributo che deriva dalle gare d'appalto, pur concedendo una certa autonomia all'autorità, la espone a oscillazioni dovute all'andamento del mercato degli appalti stessi, durante i periodi di crisi o di contrazione della spesa pubblica, anche le risorse dell'ANAC rischiano di ridursi. Per concludere, l'Autorità oggi dispone di un'organizzazione finanziaria più solida e autonoma rispetto ai suoi predecessori, condizione che le ha permesso di affermarsi come organismo centrale del sistema italiano di prevenzione dei fenomeni corruttivi. Al tempo stesso, però, la sua indipendenza economica non può essere considerata definitiva. Essa, infatti, dipende dalle capacità dello Stato di garantire risorse economiche proporzionate ai compiti che le vengono affidati e dalla possibilità di riuscire a mantenere una stabilità nel tempo del sistema di autofinanziamento. È evidente che quindi il bilancio dell'ANAC non rappresenti soltanto una questione contabile, ma un elemento strutturale della sua capacità di interferire realmente nel panorama istituzionale italiano.

2.2.4 Strumenti digitali

Un aspetto importante che caratterizza l'Autorità rispetto alle istituzioni precedenti è la forte attenzione nei confronti dell'innovazione e l'utilizzo di strumenti digitali quali mezzi per rendere più efficiente l'organizzazione interna e, al tempo stesso, più trasparente il lavoro delle pubbliche amministrazioni. All'interno del contesto italiano, caratterizzato da una burocrazia tradizionalmente lenta e difficile, l'adozione di tecnologie digitali ha rappresentato una novità. Una tra le principali innovazioni introdotte è la creazione e la gestione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici⁷ (BDNCP), che raccoglie informazioni riguardanti le gare d'appalto, le procedure di affidamento e l'esecuzione dei contratti. Questa piattaforma permette non solo all'ANAC di controllare l'intero ciclo dei contratti pubblici, ma anche di individuare immediatamente le irregolarità e i comportamenti opaci. Come osserva Merloni “la digitalizzazione dei controlli costituisce uno strumento indispensabile per ridurre i margini di discrezionalità amministrativa e aumentare la trasparenza del settore degli appalti”(2017). Accanto al BDNCP l'ANAC ha sviluppato una serie di piattaforme digitali di segnalazione e monitoraggio, attraverso le quali cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni possono interagire direttamente con l'autorità. Ad esempio, il sistema di whistleblowing online⁸ consente ai dipendenti pubblici di segnalare in maniera riservata

⁷ La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) è una piattaforma digitale istituita presso l'ANAC, prevista dall'art. 62-bis del Codice dell'Amministrazione Digitale. Essa rappresenta un “portale unico per gli appalti”, raccogliendo tutti i dati relativi al ciclo di vita dei contratti pubblici dalla programmazione alla fase esecutiva e fornendo così uno strumento fondamentale di trasparenza, tracciabilità e prevenzione della corruzione.

⁸ L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) svolge un ruolo centrale nel sistema italiano di tutela dei whistleblower. Infatti, da una parte riceve e gestisce le segnalazioni esterne di illeciti garantendo l'identità riservata del segnalante e regolamentando le modalità operative dall'altra ha il compito di emanare le Linee guida che definiscono le modalità di attuazione del meccanismo di whistleblowing, realizzando così un presidio organizzativo e normativo di piena tutela per chi denuncia comportamenti illegali. ANAC ha emanato la Delibera n. 311 del 12 luglio 2023, che costituisce il quadro regolatorio ufficiale per la gestione delle segnalazioni esterne, definendo ambiti, modalità, tutela della riservatezza e duali canali di segnalazione (interna ed esterna). Inoltre, ha promosso una consultazione pubblica per le Linee guida sui

e protetta comportamenti corruttivi o irregolari. L'utilizzo di questi strumenti, oltre a rafforzare la prevenzione, ha contribuito a diffondere la cultura della legalità fondata sulla partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini. L'innovazione si è espressa anche nella capacità di riuscire a integrare queste nuove piattaforme digitali all'interno del proprio assetto interno, ridisegnando il metodo di lavoro e introducendo nuove competenze professionali legate all'analisi dei dati, la gestione dell'informatica e la cybersecurity. Come sottolineano Di Mascio e Natalini "l'efficacia dell'ANAC dipende dalla capacità di combinare strumenti tradizionali di vigilanza con meccanismi innovativi di raccolta ed elaborazione dei dati, capaci di anticipare i rischi e orientare le decisioni delle amministrazioni" (2015). L'introduzione di queste nuove tecnologie ha avuto però delle difficoltà, in alcune amministrazioni locali, con risorse economiche limitate e con una cultura organizzativa legata a pratiche burocratiche cartacee, l'integrazione con le piattaforme centrali dell'ANAC ha incontrato resistenze. Ciò ha portato alla luce il problema del divario digitale tra diverse aree del paese e tra amministrazioni più o meno avanzate sul piano tecnologico. Tuttavia, l'autorità ha svolto un lavoro di supporto, promuovendo linee guida, corsi di formazione e iniziative di accompagnamento per facilitare l'apprendimento delle innovazioni digitali. Attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche, sono stati resi pubblici online i dati, i rapporti e gli indicatori di performance, così da poter essere controllati da tutti i cittadini e dai media. Si può quindi affermare che la digitalizzazione non ha soltanto migliorato l'organizzazione del processo di lavoro, ma ha anche contribuito a costruire un'immagine di apertura e affidabilità nei confronti dei cittadini. In conclusione, questi nuovi strumenti digitali hanno permesso di superare i limiti storici di organismi deboli e privi di strumenti operativi, trasformando l'autorità in un soggetto capace di utilizzare i dati in tempo reale, controllare fenomeni complessi e diffondere una nuova cultura della trasparenza. Le criticità rimangono, soltanto sul fronte delle disuguaglianze territoriali e della resistenza al cambiamento dei cittadini, ma tutto sommato l'utilizzo della digitalizzazione sull'assetto organizzativo dell'ANAC è stato importante per rafforzarne l'autorevolezza e la credibilità.

canali interni, ribadendo il suo ruolo di regolatore e coordinatore nel riuscire ad armonizzare le pratiche tra enti pubblici e privati.

2.2.5 Rapporti interni e criticità

Uno degli aspetti più importanti, ma anche dei più delicati per il buon funzionamento dell'ANAC, riguarda le collaborazioni interne tra i suoi uffici. L'autorità, infatti, non è soltanto un organismo che si occupa di regolazione e vigilanza, ma è una macchina organizzativa complessa, nella quale le decisioni di carattere strategico devono essere tradotte in atti concreti e in azioni. La qualità delle decisioni prese e la chiarezza nella distribuzione dei compiti diventano quindi fondamentali per l'efficacia dell'azione amministrativa. In una scala gerarchica, al vertice si collocano il Presidente e il Consiglio, che definiscono gli indirizzi strategici e approvano le delibere principali. Tuttavia, queste decisioni non avrebbero nessun impatto senza un'organizzazione interna in grado di attuarle in maniera coerente e tempestiva. È qui che entra in gioco la segreteria generale, che svolge un ruolo di raccordo tra gli organi di indirizzo politico-istituzionale e l'apparato tecnico-amministrativo. Essa garantisce che le decisioni definite a livello collegiale vengano tradotte in attività concrete, coordinando le diverse direzioni e monitorando l'avanzamento dei procedimenti. All'interno dell'Autorità, le direzioni generali e gli uffici dirigenziali rappresentano i nodi principali della catena decisionale. Le delibere che vengono approvate dal Consiglio vengono trasmesse alla segreteria generale, che le smista agli uffici competenti, i quali a loro volta elaborano atti istruttori, relazioni, rapporti di monitoraggio o linee guida. Questo processo consente di trasformare l'indirizzo politico strategico in attività concrete, ma al tempo stesso evidenzia la necessità di un coordinamento costante, per evitare che le competenze si sovrappongano. Come osserva Amoroso "l'ANAC è chiamata a mantenere un equilibrio non facile tra il principio di collegialità, che caratterizza le sue decisioni di vertice, e l'efficienza amministrativa, che richiede rapidità e chiarezza nei processi interni" (2014). Questa tensione tra collegialità e operatività rappresenta uno dei nodi più importanti: se da un lato la pluralità di componenti garantisce maggiore imparzialità e rende l'organo più autorevole, dall'altro però rischia di rallentare i tempi decisionali e di appesantire il funzionamento. Un altro aspetto importante è quello che riguarda i rapporti interni tra le direzioni. La frammentazione delle competenze precedentemente citate, è necessaria per coprire tutti gli ambiti di attività (appalti, trasparenza, prevenzione della corruzione), questo però potrebbe comportare il rischio di settorializzazione e scarsa comunicazione.

Per questo motivo, l'Autorità ha progressivamente introdotto degli strumenti di coordinamento, come riunioni periodiche tra i direttori, dei tavoli tecnici e delle procedure di consultazione interna. Questi meccanismi servono a garantire coerenza nell'azione dell'ANAC e a costruire un linguaggio comune tra i diversi uffici. Nonostante questi accorgimenti specifici, le difficoltà non mancano. Secondo Merloni e Cantone “il sovraccarico di funzioni e la complessità dei procedimenti rischiano di mettere a dura prova la capacità di coordinamento interno, generando talvolta lentezze eccessive e conflitti di competenze tra uffici“ (2015). Questa osservazione di due autori mette in luce come la crescita delle attribuzioni dell'ANAC, soprattutto dopo il 2014, abbia reso ancora più importante l'efficienza degli uffici interni, che devono essere costantemente adattati a una mole crescente di attività. Per concludere, i rapporti interni e i flussi decisionali dell'ANAC rappresentano dei fattori importanti per la sua efficacia. L'intento dell'autorità oggi come ieri è quello di costruire un'organizzazione interna che sappia conciliare la collegialità, l'autonomia tecnica e l'efficienza operativa, riducendo il rischio di autoreferenzialità e rendendo l'azione dell'autorità concreta. L'ANAC ha rappresentato un punto di svolta importante rispetto ai suoi antenati, non si può però ignorare che la sua organizzazione interna abbia avuto delle criticità strutturali. Questi limiti non annullano i progressi fatti, ma mettono in luce quanto sia complesso costruire un'Autorità che sia realmente indipendente ed efficace in un sistema amministrativo frammentato come quello italiano. La prima criticità riguarda la dimensione delle risorse umane rispetto ai compiti attribuiti. Nonostante la crescita del personale seguita dall'AVCP, l'ANAC continua a essere sovraccaricata da diverse funzioni. Prevenzione della corruzione, vigilanza degli appalti, elaborazione del piano nazionale anticorruzione, gestione delle banche dati, attività di controllo: ciascuno di questi ambiti richiede risorse umane specializzate. Quindi, il numero dei dipendenti, seppure superiore rispetto al passato, non sempre risulta essere adeguato alla vastità delle competenze attribuite all'ANAC. Come sottolineano Merloni e Cantone “la forza dell'ANAC dipende non solo dai suoi poteri, ma dalla capacità di disporre di personale qualificato e numericamente adeguato rispetto alla complessità delle sue funzioni“ (2015). Un altro limite è rappresentato, come citato precedentemente, dal mancato radicamento territoriale, l'ANAC opera attraverso la sua sede centrale a Roma e non ha articolazioni periferiche. Questo comporta difficoltà nel controllare un sistema amministrativo con forti differenze

tra Nord e Sud, grandi città e piccoli comuni. Questa assenza di presidi territoriali accentua le disuguaglianze e rende complicata l'applicazione uniforme delle linee guida su scala nazionale. Non è un caso che Amoroso abbia parlato della "necessità di armonizzare gli indirizzi dell'autorità con un pluralismo amministrativo che rimane fortemente differenziato e che spesso sfugge a un coordinamento centrale" (2015). Un'altra criticità riguarda i flussi decisionali interni. La collegialità, che nella maggior parte dei casi rappresenta un punto di forza per garantire l'imparzialità, può diventare un ostacolo quando rallenta in maniera eccessiva l'adozione di decisioni. Secondo di Mascio e Natalini "il rischio principale per l'ANAC è che l'ampiezza delle sue funzioni e la complessità organizzativa trasformino la macchina interna in un apparato burocratico lento e autoreferenziale" (2015). Inoltre, un altro tema importante è quello delle risorse finanziarie. Se da un lato il sistema di autofinanziamento attraverso i contributi sulle gare d'appalto ha dato stabilità al bilancio, dall'altro non si può non prestare attenzione all'andamento del mercato, in quanto nei periodi in cui c'è una contrazione della spesa pubblica o un rallentamento dei bandi, anche le entrate dell'ANAC si riducono limitandone la capacità di programmazione. Infine, non meno rilevante è il problema della cultura amministrativa. L'ANAC pur avendo competenze tecniche e strumenti digitali avanzati, spesso si trova ad operare in un contesto in cui delle amministrazioni locali non vogliono adoperarsi al cambiamento, soprattutto nelle zone in cui il livello di formazione è basso e i cittadini di conseguenza sono poco inclini, se non disinteressati ad adottare pratiche normative di trasparenza e integrità. In conclusione, quindi l'organizzazione interna dell'ANAC, pur rappresentando un salto di qualità rispetto al passato, continua a fare i conti con criticità strutturali, carenza di risorse umane proporzionate ai compiti, mancanza di sedi presenti sui territori, lentezza dei processi burocratici e dipendenza da un contesto amministrativo non uniforme. Questi limiti mettono in luce come la costruzione di un'autorità indipendente e concreta non dipenda soltanto dal disegno normativo, ma dalla capacità di riuscire a consolidare nel tempo strutture organizzative che restino stabili, efficienti e integrate con il sistema amministrativo nazionale.

2.2.6 Il ruolo del Presidente e del Consiglio

Al vertice dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ci sono il Presidente e il Consiglio, due organi che assicurano il corretto equilibrio tra autorevolezza, autonomia e collegialità. Essi non sono soltanto alla guida amministrativa dell'ANAC, ma rappresentano la sua identità pubblica e il suo ruolo di garante della trasparenza e dell'integrità delle pubbliche amministrazioni italiane. Il Presidente è la figura di riferimento dell'ANAC. Egli svolge la funzione di rappresentanza esterna, i rapporti con le istituzioni nazionali e internazionali, con il Parlamento e con il Governo, ma anche con l'opinione pubblica e i mezzi di informazione. Il suo ruolo non si limita ad essere soltanto simbolico: il Presidente ha la responsabilità di dare impulso all'attività dell'ANAC, di coordinare i lavori del Consiglio e di vigilare sul buon funzionamento dell'apparato organizzativo. Convoca e presiede le riunioni, organizza l'agenda dei lavori, promuove le iniziative di sensibilizzazione e si fa portavoce della missione istituzionale dell'autorità. Insomma, la figura del Presidente ha il compito di garantire la coerenza e l'unità di indirizzo, contribuendo a rafforzare al tempo stesso la credibilità e la visibilità dell'ANAC all'interno del dibattito pubblico. Dal punto di vista istituzionale, il Presidente viene nominato dal Presidente della Repubblica attraverso un decreto, su proposta del Governo e previa audizione parlamentare. Il mandato ha una durata di sei anni e non è rinnovabile, così da assicurare l'indipendenza e limitare i condizionamenti esterni. Il primo presidente dell'ANAC è stato Raffaele Cantone, nominato nel 2014, il quale ha avuto un ruolo determinante nel dare all'ANAC una forte visibilità pubblica e un prestigio a livello istituzionale. Attualmente, il Presidente in carica è Giuseppe Busia, nominato nel 2020, nella sua carriera ha avuto una lunga esperienza nella pubblica amministrazione e nella regolazione dei processi di trasparenza. Accanto al Presidente opera il Consiglio, organo che svolge le funzioni di indirizzo e decisione. I compiti del Consiglio sono molteplici: approvare le delibere, i regolamenti, le linee guida e i piani nazionali anticorruzione, definire le priorità e le strategie generali dell'autorità. Le sue decisioni sono assunte in base a un principio di collegialità, così da garantire il pluralismo e l'imparzialità: le scelte dell'ANAC non scaturiscono mai da un singolo individuo, ma

sono il risultato di un confronto tra più componenti. I membri del Consiglio vengono nominati anch'essi come il Presidente, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Governo, e restando in carica per sei anni senza possibilità di rinnovo. La procedura con cui viene effettuata la nomina ha il fine di garantire profili di elevata competenza e indipendenza, selezionati in base alle loro esperienze giuridiche, amministrative ed economiche. Questo serve a bilanciare il peso del Presidente, evitando che i poteri si concentrino eccessivamente nelle sue mani e assicurando che l'autorità si basi su un processo decisionale e condiviso da più individui. Il rapporto tra il Presidente e il Consiglio si configura come un equilibrio delicato. Da un lato il Presidente assicura impulso e rappresentanza unitaria, dall'altro, il Consiglio garantisce collegialità e legittimazione democratica alle decisioni. Come sottolinea Amorosino "il tratto peculiare dell'ANAC risiede nella capacità di coniugare un vertice forte, rappresentato dal Presidente, con una collegialità che assicura il pluralismo e la legittimazione delle scelte"(2014). In quest'ottica, il Presidente e il Consiglio non sono soltanto i capi di governo dell'organizzazione interna, ma rappresentano il volto istituzionale dell'autorità: da essi dipende infatti la capacità dell'ANAC di interagire e collaborare con le altre istituzioni, di comunicare con i cittadini e di consolidare la propria autorevolezza nel panorama nazionale e internazionale. Il loro lavoro, quindi, va oltre la gestione amministrativa e rappresentano il pilastro della credibilità del sistema di prevenzione della corruzione in Italia.

2.3 Competenze e poteri dell'ANAC

2.3.1 Prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione.

Uno dei pilastri fondamentali dell'azione dell'ANAC è la funzione di prevenzione della corruzione. Fin da quando è stata istituita, le è stato dato non solo il compito di vigilare e reprimere i fenomeni corruttivi, ma soprattutto di orientare le pubbliche amministrazioni verso delle pratiche organizzative e gestionali capaci di abbassare il rischio alla fonte. Il tipo di approccio dell'ANAC non è di repressione giudiziaria, ma di tipo preventivo, incentrato a favorire la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Un passaggio importante è stato introdotto con la legge n. 190/2012 (legge Severino), la quale ha obbligato ogni amministrazione ad adottare un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), da aggiornare periodicamente. L'ANAC, in questo caso, svolge un ruolo di coordinamento, fornendo le linee guida comuni per evitare la frammentazione dei piani e garantire un'omogeneità di applicazione in tutto il territorio nazionale. Come sottolineato nella relazione sull'attuazione della legge anticorruzione del 2013, "il rischio maggiore era che la previsione dei piani restasse un adempimento formale; il compito dell'ANAC è invece quello di tradurli in strumenti effettivi di diagnosi organizzativa di prevenzione"(2013). Al vertice del sistema, si colloca il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), predisposto dall'ANAC e aggiornato annualmente o ogni due anni. Il PNA indica quali sono i settori più esposti al rischio del fenomeno corruttivo, gli strumenti metodologici e i criteri che tutte le pubbliche amministrazioni devono recepire nei propri PTPC. Come osserva Amorosino "il Piano Nazionale Anticorruzione si configura come un vero e proprio atto di indirizzo e coordinamento amministrativo "(2014). Questa impostazione favorisce l'adozione di standard comuni e riduce l'eterogeneità delle pratiche locali, consentendo di tenere insieme il livello centrale e periferico della nazione. Tuttavia, la sola pianificazione non era sufficiente. Con il decreto-legge 90/2014, l'ANAC ha ricevuto nuovi poteri, soprattutto nel settore degli appalti pubblici, definiti storicamente tra i più vulnerabili ai fenomeni corruttivi. L'articolo 32 del decreto ha introdotto nuovi strumenti come il commissariamento delle imprese coinvolte in indagini per corruzione, l'allontanamento degli organi della società sospetti e il monitoraggio da

parte di esperti esterni in materia di corruzione. Queste misure, come ha sottolineato Capotorto, hanno l'obiettivo di "sterilizzare i vantaggi economici derivanti dalle pratiche corruttive, garantendo al contempo la prosecuzione delle opere pubbliche" (2019). Questo rappresenta un esempio emblematico della funzione di prevenzione dell'Autorità, che ha come obiettivo l'interesse pubblico senza bloccare i cantieri o compromettere la continuità dei servizi utili per il cittadino. Il rapporto ANAC del 2015 ha evidenziato come la costituzione di un sistema di prevenzione richieda però un approccio che sia di multilivello: da un lato la produzione di linee guida generali (PNA), dall'altro il supporto operativo delle singole pubbliche amministrazioni, molte delle quali non possiedono le competenze interne adeguate. Non a caso, accanto ai compiti di vigilanza, l'ANAC ha sviluppato un'intensa attività di formazione, assistenza e accompagnamento tecnico. Sul piano accademico, studiosi come Di Mascio e Natalini hanno sottolineato come la prevenzione svolta dall'ANAC "abbia rappresentato un tentativo di spostare il baricentro della politica di anticorruzione dall'intervento straordinario al consolidamento di pratiche ordinarie di buona amministrazione" (2015). Allo stesso tempo, però, altri autori del mondo accademico hanno messo in guardia dal rischio di un eccessivo formalismo: secondo Dalla Porta e Vannucci, la prevenzione "rischia di ridursi a un rituale burocratico, se non accompagnata da un reale interiorizzazione dei principi di integrità da parte delle pubbliche amministrazioni" (2012). La funzione di prevenzione che svolge l'ANAC gioca quindi su un equilibrio delicato: da un lato vuole dotare le pubbliche amministrazioni di strumenti e linee guida che siano uniformi; dall'altro, vuole evitare che queste si trasformino in soli adempimenti formali e non si concretizzino. È proprio in questo contesto che l'ANAC ha cercato di affermarsi come autorità indipendente: non solo garante della trasparenza, ma anche come motore culturale, capace di diffondere un nuovo modo di gestire la cosa pubblica. Un altro aspetto centrale del ruolo dell'ANAC nella prevenzione della corruzione è rappresentato dal coordinamento con i RPCT⁹ nominati all'interno di ciascuna pubblica amministrazione. La legge N. 190/2012 ha

⁹ Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è una figura introdotta dalla legge n. 190/2012 (*Legge Severino*), che ha il compito di predisporre e aggiornare il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) in ciascuna amministrazione, nonché di vigilare sulla sua attuazione. Il RPCT funge da punto di raccordo tra l'ANAC e la singola amministrazione, traducendo le linee guida centrali dell'Autorità in pratiche operative a livello locale. A lui spettano anche funzioni di monitoraggio, segnalazione di criticità e promozione della cultura della legalità all'interno dell'ente di appartenenza Legge 190/2012, art. 1, commi 7-9

imposto a tutte le pubbliche amministrazioni di individuare al proprio interno un responsabile, con compiti specifici di elaborazione e attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). L'autorità fa da punto di raccordo e di indirizzo, fornisce linee guida, schemi e strumenti metodologici, ma al tempo stesso riceve dai RPCT informazioni e relazioni annuali sull'attuazione delle misure di prevenzione. Questo scambio di tipo bidirezionale, consente di mantenere il controllo, che collega l'ANAC con la periferia amministrativa (enti locali, regioni, ministeri, aziende sanitarie, università). Il rapporto ANAC effettuato nel 2015 sottolineava che i "RPCT rappresentano i terminali operativi della strategia nazionale di prevenzione: senza il loro coinvolgimento attivo i piani resterebbero un documento primo di reale attuazione" (2015) in questo senso, i responsabili non sono delle figure formali, ma rappresentano degli snodi fondamentali per tradurre le indicazioni del Piano Nazionale Anticorruzione in azioni concrete: mappatura dei rischi, formazione del personale, introduzione di procedure di trasparenza e monitoraggio interno. Il coordinamento non è stato sempre semplice, infatti alcune ricerche scientifiche come ad esempio quelle di Di Mascio e Natalini, hanno rilevato delle forti disomogeneità nelle competenze e nelle risorse a disposizione dei RPCT: "negli enti più piccoli o meno strutturati spesso si trattava di incarichi aggiuntivi, con margini di azione molto ridotti"(2015). Per questo motivo, l'Autorità, ha progressivamente rafforzato la propria funzione di supporto, attraverso circolari, piattaforme digitali e corsi di formazione rivolti direttamente alle risorse umane. Come osserva Amoroso, il compito dell'ANAC è proprio quello di "evitare che i responsabili siano meri esecutori di obblighi burocratici, ma siano guidati invece nella costruzione di un vero sistema di integrità amministrativa"(2014). Questo significa passare da una logica di adempimento a una logica di responsabilizzazione, in cui il RPCT diventa garante locale della legalità e dell'integrità. Uno dei compiti più importanti dell'ANAC per quanto riguarda la prevenzione della corruzione è rappresentato dall'attività di supporto e indirizzo nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Come già detto precedentemente, a differenza di un organo che svolge esclusivamente il controllo, l'ANAC ha cercato di svolgere anche una funzione di accompagnamento, fornendo gli strumenti per facilitare l'applicazione delle norme imposte. Come emerge dalla relazione ANAC del 2013, "il legislatore ha voluto che l'autorità non fosse percepita soltanto come un ente punitivo, ma come un

punto di riferimento tecnico e metodologico, in grado di aiutare alle amministrazioni e tradurre principi generali di trasparenza, integrità e prevenzione in pratiche concrete“ (2013). Tra le attività di indirizzo più importanti vi è quindi la produzione di linee guida, circolari e delibere interpretative. Questi atti aiutano le pubbliche amministrazioni mediante degli schemi operativi standardizzati per la redazione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione Trasparenza (PTPCT.). Le linee guida specificano come le pubbliche amministrazioni dovrebbe individuare i processi a rischio corruzione, quali indicatori utilizzare e come programmare le misure di prevenzione. Secondo Capotorto, questa attività ha avuto un impatto importante “l’ANAC ha introdotto per la prima volta in Italia un linguaggio comune sulla prevenzione della corruzione, riducendo la frammentazione e fornendo un quadro metodologico unitario”(2020). Oltre ai documenti normativi, come affermato già precedentemente, l’ANAC svolge attività di formazione assistenza tecnica del proprio personale, attraverso seminari, workshop, manuali e piattaforme online. L’autorità garantisce gli strumenti per far crescere le competenze dei responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza. La relazione ANAC del 2015 ricorda come “siano state attivate banche dati, FAQ¹⁰, modelli di PTPCP e servizi di Help-desk a supporto delle amministrazioni più piccole e meno attrezzate. Questo intervento è stato cruciale soprattutto per gli enti locali minori, spesso privi di know how interno“(2015). Il supporto concesso dall’ANAC non si limita soltanto alla formazione, ma mira a garantire un coordinamento nazionale. In assenza di linee comuni, ogni amministrazione di qualsiasi parte d’Italia avrebbe stabilito i propri strumenti in modo autonomo e discordante dal resto della nazione. L’ANAC si pone quindi come “regista centrale“, capace di ridurre le differenze tra le varie pubbliche amministrazioni italiane. Come osserva Amorosino “la funzione di indirizzo esercitata dall’ANAC ha cercato di coniugare l’autonomia delle singole amministrazioni con l’esigenza di coerenza sistematica, condizione essenziale per evitare che la prevenzione degenerasse in un mosaico disordinato di pratiche locali“(2014). Un’altra attività di supporto alle risorse umane e quella che riguarda la diffusione di una cultura dell’integrità. L’ANAC non si limita a prescrivere obblighi, ma ha promosso delle iniziative e delle campagne di

¹⁰ Le Frequently Asked Questions (FAQ) predisposte dall’ANAC rappresentano uno strumento di supporto operativo alle pubbliche amministrazioni e ai responsabili della prevenzione della corruzione. Attraverso risposte a quesiti ricorrenti, l’Autorità fornisce chiarimenti interpretativi e indicazioni pratiche sull’applicazione delle norme e delle linee guida, con l’obiettivo di favorire l’uniformità delle prassi amministrative e ridurre i margini di incertezza applicativa.

sensibilizzazione. Secondo il rapporto Openstarts “questo ruolo educativo ha contribuito ad accrescere la consapevolezza dei cittadini, trasformando la trasparenza dal concetto giuridico a valore condiviso, capace di rafforzare la legittimità delle istituzioni“ (2016). Nonostante con l’ANAC si abbia avuto un passo in avanti nel rafforzamento del sistema italiano di prevenzione della corruzione, la sua azione non è stata del tutto priva di limiti e criticità che ne hanno condizionato l’efficacia. Così come i suoi antenati, un primo problema riguarda la mancanza di poteri sanzionatori effettivi. Come emerge dalla relazione ANAC del 2015, “l’autorità è in grado di segnalare violazioni, formulare raccomandazioni e sollecitare misure correttive, ma salvo casi particolari non dispone di strumenti realmente coercitivi per imporre l’attuazione“. Ciò ha comportato che in alcune realtà, soprattutto a livello locale, le linee guida e l’indirizzo dell’ANAC rimanessero inattuati o applicati in maniera formale, senza portare a cambiamenti concreti nei comportamenti opaci delle pubbliche amministrazioni. Un secondo limite strutturale è legato così come per il CIVIT al forte divario territoriale che caratterizza il territorio italiano. Come sottolineano Della Porta e Vannucci “il dualismo nord-sud, così come la differenza tra grandi città e piccoli comuni , produce situazioni in cui molte amministrazioni locali non dispongono delle risorse e delle competenze necessarie per applicare con efficacia i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione (PTPC)“ (2012). Emerge quindi un’applicazione disomogenea, in cui alcune amministrazioni non riescono ad avvalersi degli strumenti efficaci, mentre altre non hanno presidi reali di prevenzione. Un altro limite è rappresentato dal fenomeno della burocratizzazione degli adempimenti. Secondo il rapporto di Openstarts “trasparenza e prevenzione rischiano troppo spesso di trasformarsi in meglio obblighi documentari, più orientati alla compilazione di moduli e alla redazione di relazioni che la modifica sostanziale delle pratiche organizzative“ (2016). In questo senso, diversi studiosi hanno parlato di un vero e proprio rito dell’integrità, cioè di procedure che creano una legalità apparente ma di fatto non incidono realmente sui comportamenti delle pubbliche amministrazioni. Un quarto fattore critico riguarda il sovraccarico di funzioni già citato nei paragrafi precedenti. Dopo il 2014, le competenze dell’ANAC si sono ampliate enormemente: oltre alla prevenzione della corruzione, l’autorità si è trovata a gestire anche la vigilanza sugli appalti, la trasparenza, e la progressiva digitalizzazione dei controlli. Tuttavia, come osserva Capotorto, “l’ampliamento delle attribuzioni non è stato accompagnato da un incremento

proporzionato delle risorse umane e finanziarie. Ciò ha determinato ritardi nei procedimenti, accumulo di pratiche e un'eccessiva concentrazione di compiti che, in alcuni casi, ha rischiato di ridurre l'efficacia complessiva dell'azione di vigilanza" (2020). Infine, ma non meno rilevante vi è la questione della cultura amministrativa. Anche laddove i meccanismi normativi e i piani di prevenzione sono stati formalmente adottati, la loro applicazione effettiva dipende dalla disponibilità delle singole amministrazioni di recepire i principi di trasparenza e integrità. Come emerge nella relazione ANAC del 2013 "molte strutture hanno recepito i piani soltanto sulla carta, senza sviluppare una reale cultura organizzativa orientata alla prevenzione" (2013). In sintesi, i limiti principali dell'azione dell'ANAC possono essere riassunti in cinque aree: assenza di poteri sanzionatori vincolanti, divari territoriali e organizzativi, burocratizzazione degli adempimenti, sovraccarico di funzioni rispetto alle risorse umane disponibili, resistenza culturale di alcune amministrazioni. Questi ostacoli dimostrano che il successo della prevenzione alla corruzione non dipende soltanto dalla norma stessa o dall'autorevolezza dell'autorità, ma sia strettamente legato alla capacità delle singole pubbliche amministrazioni di tradurre i principi enunciati dall'ANAC in prassi quotidiane. Insomma, l'ANAC, ha posto le basi per un nuovo approccio alla trasparenza e integrità, ma si trova a dover affrontare una sfida più grande: trasformare il principio astratto in una cultura diffusa della legalità, che sola può garantire la reale efficacia del sistema di anticorruzione.

2.3.2 Vigilanza sui contratti pubblici

Il passaggio dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), sancito dal decreto-legge n. 90 del 2014, convertito nella legge n. 114/2014, ha rappresentato una svolta nella gestione e nel controllo dei contratti pubblici in Italia. Con la soppressione dell'AVCP e il trasferimento dei suoi poteri e delle sue competenze all'ANAC c'è stato un processo di cambiamento che ha portato modifiche al sistema di vigilanza sugli appalti, dando più poteri all'autorità e rafforzando la sua missione. In questo modo, il tema dei contratti pubblici, da sempre considerato il terreno più fertile ai fenomeni corruttivi e alle distorsioni della concorrenza,

è stato posto al centro di una strategia unica di prevenzione, vigilanza e regolazione, con importanti conseguenze sia sul piano organizzativo, sia su quello politico istituzionale. L'AVCP è stata istituita nel 1994; il suo compito principale era quello di vigilare sull'affidamento e sull'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, il suo obiettivo era quello di garantire trasparenza, concorrenza e utilizzo corretto delle risorse. Si trattava di un'Autorità specializzata in un settore specifico, ma al contempo altamente sensibile, in quanto negli appalti pubblici si concentravano i maggiori rischi di infiltrazioni corruttive e di distorsione della concorrenza. Col passare degli anni però, l'AVCP era stata percepita sempre di più come un organo prettamente tecnico che non come un presidio della legalità. La scelta del legislatore di trasferire i poteri dell'AVCP all'ANAC rispondeva a una duplice esigenza. Da un lato, voleva rafforzare la dimensione di prevenzione della lotta alla corruzione, integrando la vigilanza sui contratti pubblici con quelle più ampie di promozione della trasparenza dell'integrità già attribuite all'ANAC. Dall'altro, si voleva evitare la divisione delle competenze tra autorità diverse, perché così si correva il rischio di indebolire la capacità di risposta istituzionale. L'accentramento, quindi, non fu soltanto un'operazione tecnica, ma un vero e proprio atto politico, con la finalità di dotare il paese di un presidio unico e forte nel settore che correva maggiormente il rischio di illegalità. Come sottolineano Marone e Pertici "l'accentramento delle competenze in capo all'ANAC ha rappresentato la scelta di rafforzare un modello preventivo di contrasto alla corruzione, integrando la vigilanza sui contratti pubblici con funzioni più ampie di regolazione e trasparenza" (2020). Sulla stessa linea, si colloca l'analisi di Pajno, secondo cui "l'attribuzione all'ANAC delle competenze in materia di contratti pubblici risponde alla necessità di disporre di un'autorità indipendente capace non solo di controllare ma di prevenire, in un settore che rappresenta il cuore degli interessi economici e delle pratiche corruttive nel nostro paese"(2016). A queste due tesi si aggiunge l'interpretazione di Clarich, per il quale "il trasferimento delle competenze dell'AVCP ha ampliato la missione dell'ANAC, che da semplice presidio settoriale è divenuto il fulcro di una strategia anticorruzione di carattere generale"(2019). Quindi, l'Italia aveva finalmente un'autorità unica, autonoma e indipendente, capace di controllare il settore più vulnerabile della spesa pubblica.

2.3.3 La trasparenza

Un'altra particolare attenzione fu rivolta sul tema della trasparenza, che da principio organizzativo veniva trasformato in un presidio concreto di prevenzione della corruzione. Già in precedenza, gli antenati dell'ANAC, cioè l'Alto Commissario per la Prevenzione della Corruzione e la CIVIT avevano tentato di presidiare la materia, ma gli strumenti a disposizione erano deboli e non c'era una reale capacità di coordinamento. L'Alto Commissario, pur rappresentando un primo tentativo di centralizzazione, aveva delle competenze limitate. La CIVIT, invece, aveva provato a introdurre il tema della trasparenza, ma era priva di poteri coercitivi e di un'autorità riconosciuta a tal punto a riuscire a imporre standard uniformi per tutte le pubbliche amministrazioni. Come osserva Notari, "la trasparenza deve favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche" (2018): proprio questo obiettivo non era stato raggiunto dai predecessori dell'ANAC. In tutti e due i casi, la frammentazione e la mancanza di strumenti ne avevano ridotto l'efficacia. L'AVCP, invece, aveva il compito di controllare e garantire la regolarità e la trasparenza delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. La sua attività era prettamente concentrata sugli appalti pubblici, che tuttavia rappresentavano un settore sensibile per l'elevato rischio di corruzione e distorsioni concorrenziali. Come osservano Mattarella e Clarich, negli anni l'autorità aveva svolto un ruolo importante di presidio tecnico ma con strumenti limitati e aveva effettuato un lavoro spesso più formale che sostanziale "le attività di vigilanza sui contratti pubblici si riducevano spesso a essere circoscritte a funzioni di controllo documentale, senza incidere davvero sulle logiche correttive e clientelari radicate nel sistema" (2017). La decisione del legislatore di sopprimere l'AVCP e di trasferire le sue funzioni all'interno dell'ANAC rispondeva quindi a delle esigenze politiche e istituzionali. Da un lato, c'era la necessità di rendere più forte il sistema di prevenzione della corruzione, attraverso un unico presidio che riuscisse a vigilare sia sugli appalti pubblici che sulle funzioni più ampie di promozione della trasparenza e dell'integrità. Dall'altro lato, si voleva superare la frammentazione dei compiti, che rischiava di indebolire la capacità di risposta istituzionale. In questo senso, l'accentramento non fu una sola scelta tecnica, ma un vero atto politico, con il quale si voleva dotare il paese di un'autorità più forte. La scelta maturò in un contesto storico in

cui gli scandali e le inchieste giudiziarie dovuti ai fenomeni corruttivi negli appalti pubblici erano quasi all'ordine del giorno. Come afferma Mattarella, la riforma si inseriva in un quadro in cui "la corruzione non era più percepita come una patologia episodica, ma come un fenomeno sistemico, radicato in interi settori della pubblica amministrazione capace di condizionare l'allocazione delle risorse pubbliche" (2017). Era dunque diventato indispensabile fare un salto di qualità, non bastava più vigilare sulla regolarità delle procedure, bisognava introdurre meccanismi di prevenzione ex ante, capaci di ridurre le opportunità di corruzione già nella fase di programmazione e affidamento degli appalti. Con il decreto-legge n. 90/2014, l'ANAC ereditava non solo le competenze dell'AVCP, ma anche il suo patrimonio tecnico e professionale, rendendolo più ampio. Questo determinò la nascita di un'autorità ibrida, al tempo stesso autorità anticorruzione e autorità di vigilanza sui contratti pubblici, in grado di mettere insieme la prevenzione e il controllo. In questo senso, come sottolineano ancora Mattarella e Clarich, "l'accentramento delle funzioni nell'ANAC ha assegnato un passaggio simbolico e sostanziale: da un sistema frammentato e debole, ha un'autorità centrale chiamata a garantire coerenza, uniformità e continuità nell'azione di prevenzione" (2017). Il rafforzamento della funzione preventiva fu uno degli aspetti più importanti della riforma non si trattava più soltanto di verificare le regolarità degli atti, ma di introdurre strumenti di controllo e monitoraggio continuo. Come afferma Fonderico, "la funzione di vigilanza dell'ANAC nei contratti pubblici ha una duplice natura: prevenire i fenomeni corruttivi e al tempo stesso costituire un elemento naturale della disciplina del settore" (2024). Secondo Mattarella, invece, "la prevenzione divenne il vero asse portante della nuova autorità: un approccio che affianca alla repressione giudiziaria, un sistema di regole organizzative e di controlli amministrativi in grado di incidere sulla quotidianità delle amministrazioni" (2017). La prevenzione iniziava con il controllo sull'intero ciclo dei contratti pubblici. A differenza delle precedenti AVCP, l'ANAC è stata chiamata a controllare tutte le tappe di vita di un appalto dalla programmazione iniziale fino al monitoraggio della sua esecuzione. Questo, genera una visione più ampia della corruzione: i rischi, infatti, non nascono nella gara d'appalto stessa, ma possono emergere nella pianificazione delle opere quanto nell'esecuzione dei lavori o nella gestione delle varianti. La prima fase riguarda la programmazione. Ogni pubblica amministrazione deve predisporre piani triennali delle opere pubbliche, nei quali vengono individuati i

fabbisogni, le priorità e le risorse economiche da destinare. L'ANAC verifica la coerenza di questi piani, assicurandosi che non siano il risultato di decisioni condizionate da interessi, ma che rispondano a criteri di utilità pubblica e sostenibilità economica. In questo modo, si cerca di prevenire il rischio che il fenomeno corruttivo si annidi già a monte, nella scelta di cosa realizzare; successivamente nella fase dei bandi e delle aggiudicazioni, che rappresenta il momento più esposto a rischio di pratiche con collusive, l'ANAC esercita un controllo sui requisiti richiesti dal bando, su quali sono i criteri di selezione delle imprese e sulla regolarità delle procedure, cercando di garantire un'effettiva concorrenza tra gli operatori economici. Attraverso le linee guida e le delibere, l'autorità stabilisce standard uniformi che le stazioni appaltanti sono obbligate a rispettare, riducendo così il rischio che le pubbliche amministrazioni procedano in maniera opaca. Una volta conclusa la gara, l'attenzione si sposta sulla fase di esecuzione, forse la più delicata, poiché in questo momento possono emergere delle varianti in corso d'opera, proroghe, subappalti e contenziosi, tutti elementi che, se non vengono gestiti con la massima trasparenza, rischiano di gonfiare i costi o di favorire pratiche opache. L'ANAC attraverso il proprio potere di vigilanza, monitora questa fase, intervenendo anche con ispezioni dirette o con il commissariamento delle imprese nei casi più gravi. Infine, la funzione di monitoraggio permette all'ANAC di raccogliere, analizzare e incrociare la mole di dati. Il centro di questa attività è rappresentato dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), un'infrastruttura digitale che aggrega tutte le informazioni relative ai bandi, alle aggiudicazioni e alle esecuzioni. La Banca non è soltanto un archivio, ma uno strumento di intelligence istituzionale che permette di individuare anomalie, segnalare procedure che risultano sospette e generare indicatori di rischio che orientano i controlli successivi. È in questo quadro, che la digitalizzazione ha assunto un ruolo importante. L'informatizzazione delle procedure consente di accedere ai dati in tempo reale e semplificare l'attività di controllo sia per l'ANAC che per i cittadini. Non si tratta soltanto quindi di modernizzare la macchina amministrativa, ma di costruire un presidio di prevenzione capace di rendere tutto più chiaro e ostacolare l'insinuarsi della corruzione. Tuttavia, non sono mancate critiche alla scelta del legislatore nella subordinazione della disciplina della trasparenza alla funzione di prevenzione della corruzione. Come ha osservato Cassese "considerare la trasparenza sub specie della corruzione è un difetto fondamentale di ottica di questa normativa, che ha

finalità più nobili molto più vaste, che vanno ben oltre del fenomeno limitato della corruzione“ (2018). Lo stesso sottolinea, inoltre, “che il problema della corruzione risulta spesso sovrastimato, in quanto fondato su dati relativi alla percezione: più è meglio controllata la corruzione, più essa viene percepita” (2018).

2.3.4 Potere di intervento in caso di irregolarità

Il potere di intervento rappresenta uno dei compiti più importanti attribuiti all’Autorità Nazionale Anticorruzione, perché mette in pratica la funzione di vigilanza e prevenzione nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Come osserva Merloni “l’ANAC si configura come un’autorità indipendente capace di tradurre la logica della prevenzione in azioni concrete, imponendo alle amministrazioni un dovere di conformazione che va oltre la mera programmazione“(2015). Si tratta di un potere che si trova a metà tra la fase preventiva e quella repressiva, l’ANAC, infatti, non ha una natura prettamente giurisdizionale e non può procedere con l’annullamento diretto degli atti delle pubbliche amministrazioni, ma può intervenire ogni volta che emergano gravi violazioni dei principi della legalità, trasparenza e correttezza amministrativa. Pajno ha parlato in proposito di una “nuova fisionomia dell’autorità, che assume tratti più incisivi e per certi versi paragiurisdizionali” (2017). Gli ambiti su cui l’ANAC ha il potere di intervento sono molteplici. In tema di contrattazione pubblica, l’ANAC può intervenire quando emergono delle irregolarità procedurali, conflitti di interesse o violazione dei principi di concorrenza. Merloni sottolinea che “gli appalti rappresentano l’area più esposta a rischi corruttivi, di conseguenza, il campo di prova privilegiato per l’azione dell’autorità“(2015). Per quanto riguarda il tema della trasparenza, l’ANAC interviene quando un’amministrazione non rispetta gli obblighi di pubblicazione stabiliti dal decreto legislativo 33/2013, con ordini di adeguamento che puntano a favorire la correttezza dei flussi delle informazioni verso i cittadini. Pajno osserva che “l’ANAC ha trasformato la trasparenza da principio formale e strumento effettivo di controllo sociale diffuso“(2017). Un altro ambito di intervento riguarda i piani di prevenzione della

corruzione, i quali possono essere contestati se adottati in maniera inadeguata. In questo caso, l'Autorità non controlla solo la presenza formale del documento, ma anche la sua qualità e capacità di rispondere ai rischi della corruzione. Le tipologie di intervento sono molteplici. Cantone ricorda come "L'ANAC possa emettere raccomandazioni vincolanti capaci di incidere immediatamente sulla condotta delle pubbliche amministrazioni"(2016). Accanto a queste, ci sono le diffide e gli ordini di adeguamento, due strumenti volti a imporre una rapida correzione delle condotte illegali. Un potere più radicale è quello rappresentato dal commissariamento delle stazioni appaltanti, che consente all'autorità di sostituirsi agli enti totalmente inadempienti. Come sottolinea Cantone, "il commissariamento ha un valore fortemente simbolico e deterrente perché dimostra che la cattiva amministrazione può essere esautorata e sostituita"(2015). Infine, tra i poteri di intervento dell'ANAC ci sono anche le segnalazioni agli organi giurisdizionali, con cui l'ANAC trasmette i propri rilievi alla Corte dei conti o alle procure competenti. Accanto a questi strumenti, l'ANAC a differenza degli altri antenati dispone di un vero e proprio potere sanzionatorio, di natura amministrativa. Pajno ricorda che "l'articolo 19 del decreto-legge 90 del 2014 ha introdotto per la prima volta in capo alle autorità un potere di reazione diretta, in grado di colpire con sanzioni pecuniarie i soggetti inadempienti "(2017). Il regolamento del 2014 ha chiarito che l'omessa adozione non coincide soltanto con la mancata approvazione dei provvedimenti obbligatori, ma anche con l'adozione di atti vuoti, meramente riproduttivi o privi di misure concrete. Merloni evidenzia che "L'ANAC ha inteso superare la logica dell'adempimento formale, esigendo piani e programmi sostanziali, capaci di incidere sulle amministrazioni "(2015). Il procedimento sanzionatorio, ispirato alla legge n. 689/1981¹¹, garantendo il contraddittorio e prevedendo la possibilità di presentare memorie e di essere ascoltati in audizione. Cantone sottolinea che "la pubblicazione dei provvedimenti sanzionatori sul sito istituzionale ha una valenza deterrente che va ben oltre l'impatto economico della

¹¹ La legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "Modifiche al sistema penale", ha introdotto una disciplina organica delle sanzioni amministrative, segnando il passaggio da un modello essenzialmente penale a un sistema in cui molte condotte illecite vengono punite con sanzioni di carattere non penale, ma comunque afflittive. La legge stabilisce principi generali come la tipicità delle violazioni, il rispetto del principio di legalità, la proporzionalità della sanzione, nonché la necessità del contraddittorio nel procedimento. L'art. 11 individua i criteri di commisurazione della sanzione (gravità della violazione, opera svolta dall'agente, personalità e condizioni economiche), mentre l'art. 14 disciplina la contestazione e la notificazione delle violazioni. Nel quadro del potere sanzionatorio delle autorità indipendenti, la legge n. 689/1981 rappresenta un riferimento imprescindibile, poiché fornisce le garanzie minime per assicurare che l'irrogazione delle sanzioni amministrative avvenga in modo conforme ai principi costituzionali.

sanzione“(2016). Le sanzioni sono comprese tra un minimo di 1000 € e un massimo di 10.000 €, hanno dunque un duplice valore, come sostiene Fiandaca” sono allo stesso tempo punitive e rieducative, perché colpiscono inadempienza ma spingono al contempo a correggerle in futuro” (2019). Il potere di intervento non è però limitato. L’ANAC, infatti, non può agire annullando direttamente gli atti illegittimi, ma solo imporre correzioni o segnalare quali sono state le violazioni. Pajno sostiene che “la forza dell’autorità non è giurisdizionale ma amministrativa, si fonda sulla capacità di moral suasion¹² e di pressione istituzionale “(2017). Un altro rischio è quello rappresentato dall’iperattivismo regolatorio, che può tradursi in un eccesso di burocratizzazione per le pubbliche amministrazioni. Particolarmente significativa la critica di Sabino Cassese, secondo cui “considerare la trasparenza sub specie della corruzione è un difetto fondamentale di un’ottica di questa normativa, che ha finalità molto più nobili, molto più vaste, che vanno molto al di là del fenomeno limitato della corruzione“(2018). Insomma, il potere di intervento in caso di irregolarità costituisce un’innovazione introdotta con la nascita dell’ANAC in quanto esso consente di andare oltre la vigilanza formale, influenzando direttamente le prassi amministrative. Tuttavia come nota Fiandaca “l’equilibrio tra prevenzione e repressione resta fragile: L’ANAC non può trasformarsi in un giudice, ma deve restare un’autorità di prevenzione capace di promuovere legalità“(2019).

2.4 Strumenti e meccanismi operativi

2.4.1 Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA)

L’adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) rappresenta uno dei passaggi più importanti introdotti dalla legge n. 190/2012 nella costruzione di un sistema di prevenzione della corruzione. Questo strumento risponde all’esigenza di dare alle

¹² si fa riferimento alla capacità di un’autorità indipendente di orientare i comportamenti delle amministrazioni e degli operatori economici attraverso raccomandazioni, pareri e pressioni istituzionali prive di forza coercitiva diretta, ma fondate sull’autorevolezza e sulla credibilità dell’ente. Si tratta di una tecnica di influenza tipica delle autorità di regolazione, che agiscono anche attraverso strumenti non vincolanti per indurre il rispetto delle regole e rafforzare la cultura della legalità.

pubbliche amministrazioni un quadro di riferimento unitario per tutta la nazione, capace di elaborare le scelte organizzative e gestionali che abbiano come scopo quello di favorire l'integrità e la trasparenza. Come sottolineano Bilardo e Prosperi "il PNA nasce come atto di indirizzo volto a costruire una strategia nazionale condivisa, che le singole amministrazioni devono poi declinare nei propri piani triennali" (2017). Il PNA viene elaborato e adottato dall'ANAC, la quale aggiorna periodicamente il documento per individuare le aree di attività delle pubbliche amministrazioni più esposte al rischio della corruzione, i metodi per analizzarle e valutarle, le misure organizzative e gestionali necessarie a ridurre le opportunità di illecito. Non si tratta di una legge, ma di un atto amministrativo, che ha una funzione di soft law vincolata: non genera nuove norme, ma orienta il comportamento delle pubbliche amministrazioni, le quali hanno l'obbligo di conformarsi a esso attraverso i propri piani triennali. Domenicali sottolinea che "il PNA non ha la struttura rigida di un regolamento, ma la sua inosservanza può comportare responsabilità per le amministrazioni inadempienti" (2018). Quindi si può definire il piano come una sorta di posizione intermedia tra una norma e un atto di raccomandazione. Il PNA trova il suo fondamento nell'articolo 1, comma 2, lett. b) della legge numero 190/2012¹³, che attribuisce all'ANAC il compito di elaborarlo e aggiornarlo periodicamente. Secondo Domenicali l'introduzione del PNA rappresenta una vera novità all'interno del panorama italiano "per la prima volta si costruisce una cornice nazionale di prevenzione, che non si limita a fissare i principi astratti ma individua strumenti operativi nei settori a rischio, da cui discende un obbligo di adattamento per tutte le amministrazioni" (2018). Il PNA, insomma, si pone come uno strumento che unisce indirizzo normativo e guida tecnica. All'interno del documento vengono definite le strategie generali di prevenzione della corruzione. Esso, dopo aver individuato le aree di attività maggiormente esposte al rischio corruttivo, propone dei metodi di analisi e offre

¹³ L'art. 1, comma 2, lett. b), nella formulazione originaria, individua nella allora CIVIT (Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche), quale Autorità nazionale anticorruzione, il potere di «approva[re] il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica (comma 4, lett. c)». La disposizione, quindi, disegna un circuito a due stadi: predisposizione del PNA presso il Dipartimento della funzione pubblica (comma 4, lett. c) e approvazione da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione (comma 2, lett. b). Successivamente, il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 ha introdotto il comma 2-bis all'art. 1, precisando che il PNA ha durata triennale, è aggiornato annualmente ed è adottato sentiti il Comitato interministeriale e la Conferenza Unificata; nel frattempo, con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (conv. in l. 114/2014) la CIVIT è divenuta ANAC, cui sono transitate le relative funzioni. In esito a tali interventi, l'assetto vigente vede l'ANAC quale soggetto che adotta/approva e aggiorna il PNA nel quadro di coordinamento multilivello disegnato dalla legge 190/2012.

delle linee guida per la costruzione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) che poi ciascuna pubblica amministrazione dovrà adottare. Come evidenziano Bilardo e Prosperi “il valore del piano non è soltanto prescrittivo, ma anche culturale: esso impone alle amministrazioni di riflettere sui propri processi e di assumere la logica della prevenzione come parte integrante della gestione ordinaria” (2017). Questo significa che il Piano Nazionale Anticorruzione non si limita a chiedere l’adozione di misure standard, ma effettua un lavoro di mappatura dei rischi, analisi dei contesti in cui si potrebbero sviluppare i fenomeni corruttivi e l’individuazione di soluzioni specifiche per quei contesti per risolvere il problema. I contenuti del documento si possono distinguere in: misure generali, che sono valide per tutte le pubbliche amministrazioni, come ad esempio l’adozione dei codici di comportamento, la rotazione del personale, la formazione continua, il rafforzamento della trasparenza e le misure specifiche, che sono calibrate su settori che risultano essere particolarmente vulnerabili come ad esempio la sanità, i contratti pubblici, gli enti locali e le società partecipate, in cui il rischio dei fenomeni corruttivi si presenta con più frequenza e intensità. Accanto al Piano Nazionale Anticorruzione, la legge n. 190/2012 ha introdotto l’obbligo per ciascuna pubblica amministrazione di adottare un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Il PTPCT è un documento che viene sviluppato all’interno delle pubbliche amministrazioni e che recepisce le linee guida del Piano Nazionale Anticorruzione e l’adatta al proprio contesto territoriale. Al suo interno devono essere indicati: la mappatura delle aree di attività più a rischio, le misure organizzative e gestionali per ridurre tali rischi, le azioni di formazione e sensibilizzazione del personale, gli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza, i sistemi di monitoraggio per verificare l’attuazione delle misure. Il PTPCT, ha natura di atto interno di organizzazione, infatti viene approvato dall’organo di indirizzo politico amministrativo e costituisce lo strumento con il quale ogni pubblica amministrazione espone la propria strategia nazionale anticorruzione ai cittadini. Bilardo e Prosperi sottolineano che “la relazione tra PNA e PTPCT fornisce un quadro di riferimento ai piani decentrati e traduce le linee in misure specifiche per le singole pubbliche amministrazioni”(2017). In questo senso, il PNA funge da cornice strategica, ma la vera messa alla prova è la traduzione concreta nei piani decentrati, come sottolinea Domenicali “l’efficacia del sistema dipende dalla capacità dell’amministrazioni di evitare un recepimento meramente formale di

trasformare linee guida nazionali in strumenti di gestione effettiva del rischio“(2018). Bilardo e Prosperi invece insistono sul fatto che “la relazione tra Piano Nazionale Anticorruzione e piani decentrati non deve risolversi in un rapporto di gerarchia rigida, ma piuttosto in una logica di adattamento e di reciproco arricchimento“(2017). Il rischio, così, è che le pubbliche amministrazioni si limitino a copiare i contenuti standard, senza sviluppare delle misure che possano risolvere i propri problemi di fenomeni corruttivi. Il Piano Nazionale Anticorruzione venne adottato per la prima volta nel 2013 dalla CIVIT (poi divenuta ANAC). In questa fase iniziale il piano si concentrava sulla costruzione di un quadro di riferimento generale. Con il trasferimento delle funzioni all’ANAC, a seguito del decreto-legge 90/2014, il PNA è diventato più tecnico e concreto, con aggiornamenti annuali che hanno affinato le metodologie di analisi del rischio e introdotto specifici piani di settore. Secondo Carloni “l’evoluzione del PNA riflette l’evoluzione stessa della politica anticorruzione italiana: da un approccio centrato sui principi generali si è passati a un modello più prescrittivo e dettagliato che però rischia di appesantire le amministrazioni e di ridurre lo spazio per l’innovazione“ (2022). Questa osservazione fa emergere una tensione: il bisogno di dare indicazioni chiare, da un lato e la necessità di evitare che tutto questo resti un formalismo dall’altro. La letteratura mette in evidenza diversi problemi. In primis, il rischio di un’eccessiva burocratizzazione, infatti molte pubbliche amministrazioni, non possiedono le competenze adeguate o le risorse, tendono a elaborare dei piani standardizzati e poco compatibili con la realtà. Carloni osserva che “la moltiplicazione dei documenti richiesti può generare piani vuoti, ripetitivi, più attenti all’adempimento formale che alla sostanza“(2022). Un altro aspetto critico riguarda la capacità di adattarsi, non sempre i PTPCT riescono a tradurre le linee guida del Piano Nazionale Anticorruzione in misure che siano poi concrete per la pubblica amministrazione, soprattutto negli enti locali più piccoli. Domenicali sottolinea che, “il vero limite sia la distanza tra la sofisticazione tecnica del PNA e le capacità effettive delle pubbliche amministrazioni chiamate ad applicarlo“(2018). Infine, emerge il tema della legittimazione. Bilardo e Prosperi ricordano che il PNA si colloca in una zona definita ibrida da tra soft Law e hard Law “pur non avendo la forza cogente di una norma di legge, esso si traduce in obblighi concreti, la cui violazione può determinare responsabilità amministrativa“(2017). Questa ambivalenza genera un dibattito sulla natura giuridica del PNA e la sua effettiva vincolatività. In conclusione, il Piano Nazionale Anticorruzione

rappresenta lo strumento centrale della strategia nazionale di prevenzione della corruzione. Il suo successo però dipende dalla capacità di riuscire a coniugare uniformità e adattamento, evitando che ci sia troppa burocratizzazione e che vengano promosse delle soluzioni che rimarrebbero soltanto astratte. Come ricorda Carloni “il futuro del PNA dipenderà dalla sua capacità di essere percepito non come un peso burocratico, ma come un’opportunità di miglioramento della qualità amministrativa” (2022).

2.4.2 Sistemi di controllo e monitoraggio

I sistemi di controllo e monitoraggio rappresentano il fulcro dell’azione di prevenzione della corruzione dell’ANAC. Essi sono indispensabili per la programmazione del Piano Nazionale Anticorruzione e dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, in quanto garantiscono che le misure previste dai piani non restino solo su carta ma siano attuate e verificate costantemente. Come sottolineano Santilli e Bernabei, “il modello italiano delineato dalla legge 190/2012 ruota intorno all’ANAC e alle sue attività di indirizzo e controllo, prevedendo che il monitoraggio dei PTPCT sia occasione per identificare nuovi rischi, definire contromisure adeguate e verificare l’effettiva implementazione delle misure di prevenzione” (2024). In quest’ottica, il controllo non è solo un obbligo burocratico, ma diventa parte di un ciclo di gestione dei rischi corruttivi ispirato a logiche di Enterprise Risk Management (ERM)¹⁴. Nico sottolinea che “la prevenzione, diversamente dalla repressione, ha il pregio di fondarsi sulla diffusione della cultura della legalità, la quale rappresenta un investimento di lungo periodo in grado di radicare un’etica pubblica condivisa sia tra i cittadini sia tra i funzionari pubblici” (2020). Il monitoraggio da un lato serve a garantire che gli obblighi vengano rispettati, dall’altro

¹⁴ Con l’espressione “Enterprise Risk Management” (ERM) si indica un modello di gestione integrata dei rischi che mira a identificare, valutare e controllare in maniera sistematica tutte le minacce e le opportunità che possono incidere sul raggiungimento degli obiettivi di un’organizzazione. L’ERM supera la logica settoriale dei singoli rischi, adottando una prospettiva complessiva e strategica che coinvolge l’intera struttura organizzativa. In ambito pubblico, tale approccio è stato progressivamente recepito anche nelle politiche di prevenzione della corruzione, dove il monitoraggio dei Piani triennali si ispira a metodologie di analisi del rischio proprie di questo modello.

rafforza la fiducia nelle istituzioni, rendendo i processi decisionali visibili a tutti i cittadini e consentendo un controllo sociale diffuso.

Il quadro normativo che sostiene i sistemi di controllo e monitoraggio, deriva da un'evoluzione legislativa stratificata. Alla legge 190/2012 che ha introdotto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di adottare un PTPCT e attribuire all'ANAC il compito di vigilare, si è aggiunto il decreto legislativo 33/2013 (cosiddetto decreto trasparenza)¹⁵, che ha definito la trasparenza come “accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni allo scopo di favorire un controllo diffuso sull'uso delle risorse pubbliche”. Il legislatore ha innovato il tradizionale sistema dei controlli, ponendo l'ANAC al centro di un circuito che fornisce gli strumenti interni attraverso i responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza e strumenti esterni attraverso la pubblicazione dei dati e la vigilanza dell'autorità. Santilli e Bernabei ricordano che “il compito dei RPCT non è solo quello di predisporre i piani, ma anche di redigere una relazione annuale sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione e di vigilare sul rispetto degli obblighi di trasparenza“(2024). Un ruolo importante è anche quello introdotto dal Freedom of Information Act (decreto legislativo 97 del 2016)¹⁶, che ha reso l'accesso civico generalizzato, un ulteriore strumento di controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni. L'intero impianto normativo, come sottolinea Nico, “si innesta direttamente nel principio costituzionale di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, valorizzando il controllo come strumento di effettività dei diritti e di partecipazione democratica” (2020). Sul piano più ampio della qualità della regolazione, l'esperienza dell'autorità si inserisce nelle pratiche di better regulation¹⁷ promosse a livello europeo e OCSE. Come evidenziano Cacciatore

¹⁵ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5 aprile 2013. Il provvedimento, noto come “decreto trasparenza”, ha introdotto un quadro organico degli obblighi di pubblicazione delle pubbliche amministrazioni e ha istituito l'accesso civico, poi rafforzato dal d.lgs. 97/2016 con l'accesso civico generalizzato (FOIA).

¹⁶ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 132 dell'8 giugno 2016. Il decreto, noto come “FOIA italiano”, ha introdotto l'accesso civico generalizzato, ispirato al modello anglosassone del Freedom of Information Act, garantendo a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, senza necessità di dimostrare un interesse qualificato.

¹⁷ Il concetto di better regulation indica l'insieme di politiche e strumenti volti a migliorare la qualità della regolazione, attraverso principi come proporzionalità, trasparenza, consultazione degli stakeholder e valutazione di impatto. A livello sovranazionale, la Commissione europea ha avviato sin dal 2002 un

e Di Mascio, “gli strumenti di controllo e valutazione adottati dalle autorità indipendenti italiane tra cui l’ANAC, rispondono a logiche di accountability e trasparenza che trovano fondamento e raccomandazioni internazionali che mirano a consolidare processi decisionali più aperti e verificabili” (2016). I modi con cui l’autorità esercita il proprio potere di vigilanza e monitoraggio sono tanti e si basano sulla dimensione preventiva, gestionale e regolatoria. In primis c’è l’attività di raccolta e analisi dei dati che le pubbliche amministrazioni sono obbligate a trasmettere all’Autorità. I Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) redigono annualmente una relazione dettagliata sullo stato di attuazione dei PTPC, la quale rappresenta una base informativa per l’azione dell’ANAC. Questa relazione, non tende a descrivere quello che avviene all’interno della pubblica amministrazione, ma è utile per effettuare un’analisi comparata dei comportamenti amministrativi, individuando i problemi ricorrenti e le buone pratiche da imitare. Accanto a ciò, l’Autorità può effettuare dei controlli documentali e a campione, esaminando la conformità dei PTPC ai modelli delle linee guida contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione. Questi controlli a campione permettono di accertare se i piani elaborati siano stati scritti in modo sostanziale o se si tratta di documenti privi di un’analisi del contesto. Nico segnala infatti che “il rischio più diffuso resta quello di un approccio meramente formalistico, che riduce il piano a un adempimento burocratico”(2020). In casi di gravità particolari o su segnalazione dei cittadini, l’ANAC può effettuare delle verifiche ispettive straordinarie, mandando i propri funzionari presso le pubbliche amministrazioni per controllare direttamente documenti, procedure e comportamenti. Questi controlli, pur non essendo frequenti, rappresentano un valore deterrente e segnalano l’attenzione dell’autorità verso gli enti che effettuano attività meno chiare. Un altro strumento è quello delle banche dati centralizzate, come la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che consentono di monitorare continuamente in tempo reale le procedure di gara e degli affidamenti. Cacciatore e Di Mascio evidenziano che “la digitalizzazione dei flussi informativi costituisce la premessa per un controllo sistematico e non episodico, allineato agli standard internazionali di better regulation”(2016). Il monitoraggio effettuato dall’ANAC invece, si sviluppa in

programma organico di better regulation, confluito poi nelle linee guida del 2015 e nella Comunicazione del 2021, mentre l’OCSE promuove dal 1995 raccomandazioni e standard comuni per rafforzare la capacità regolatoria degli Stati membri, con particolare attenzione alla valutazione ex ante ed ex post delle normative.

diversi tipi, che riflettono i diversi obiettivi perseguiti e le varie fasi in cui possono essere collocati. Una prima distinzione da fare è quella che riguarda il monitoraggio formale e quello sostanziale. Nel primo caso, l'attenzione è rivolta alla verifica dell'adempimento degli obblighi previsti dalla legge e dal Piano Nazionale Anticorruzione: si tratta di accertare se i documenti siano stati redatti, approvati e pubblicati nei tempi e nelle forme stabilite. Nel secondo caso, invece, l'obiettivo è quello di valutare l'efficacia delle misure come afferma Nico: "non basta adottare un piano, occorre dimostrare che le misure funzionino davvero nel ridurre i rischi corruttivi" (2020). Un'altra tipologia è quella che distingue tra monitoraggio ex ante, in itinere ed ex post¹⁸. Come affermano Santilli e Bernabei, "L'ANAC interviene in tre momenti diversi: ex ante, attraverso le linee guida e direttive che orientano la redazione dei PTPC, in itinere, monitorando lo stato di attuazione dei piani e segnalando eventuali criticità durante il triennio, ex post, valutando i risultati raggiunti e l'efficacia delle misure, anche in vista dell'aggiornamento del PNA successivo"(2024). Un altro tipo di monitoraggio riguarda la dimensione interna ed esterna. Quella interna è affidata ai RPCT, che controllano la corretta applicazione delle misure all'interno della pubblica amministrazione, quella esterna invece, spetta all'ANAC, che raccoglie ed effettua una comparazione dei dati provenienti dalle diverse pubbliche amministrazioni. Infine, un altro tipo di monitoraggio da non sottovalutare è quello del controllo sociale diffuso, reso possibile dagli obblighi di trasparenza introdotti dal decreto legislativo 33/2013, rafforzati dal FOIA del 2016. Cittadini, associazioni e media possono accedere ai dati pubblicati e segnalare la presenza di eventuali anomalie, dando vita a un circuito di partecipazione attiva da parte dei cittadini e dell'opinione pubblica. Santilli e Bernabei sottolineano che "il monitoraggio diventa così multilivello, combinando l'azione dell'autorità, il ruolo dei responsabili interni e il controllo diffuso esercitato dalla collettività" (2024). Il monitoraggio non si limita soltanto a raccogliere i dati, ma implica la costruzione di indicatori che consentono la valutazione delle pratiche di prevenzione dei fenomeni corruttivi. Senza la presenza di questi indicatori condivisi, il

¹⁸ Il concetto di better regulation indica l'insieme di politiche e strumenti volti a migliorare la qualità della regolazione, attraverso principi come proporzionalità, trasparenza, consultazione degli stakeholder e valutazione di impatto. A livello sovranazionale, la Commissione europea ha avviato sin dal 2002 un programma organico di better regulation, confluito poi nelle linee guida del 2015 e nella Comunicazione del 2021, mentre l'OCSE promuove dal 1995 raccomandazioni e standard comuni per rafforzare la capacità regolatoria degli Stati membri, con particolare attenzione alla valutazione ex ante ed ex post delle normative.

controllo da parte dell'autorità rischia di ridursi a un esercizio descrittivo che non vada ad incidere sulla prevenzione. Secondo Santilli e Bernabei “la logica dell'ANAC è quella di trasformare i dati raccolti dai RPCT in parametri comparabili, così da misurare il grado di attuazione delle misure e individuare eventuali scostamenti“ (2024). Questo significa che le informazioni contenute nelle relazioni annuali non vengono analizzate singolarmente, ma vengono aggregate e rese più forti per elaborare un quadro complessivo della pubblica amministrazione della nazione. Gli indicatori utilizzati possono riguardare diversi aspetti: indicatori di trasparenza come la percentuale di dati pubblicati sui siti istituzionali o la tempestività degli aggiornamenti, indicatori di rischio, che sono relativi al numero e alla qualità delle misure adottate nei settori sensibili, ad esempio appalti, sanità, gestione del personale, e gli indicatori di performance, collegati alla capacità dell'amministrazione di tradurre gli obiettivi descritti all'interno del PTPC in azioni verificabili. Nico sottolinea che “la costruzione di indicatori adeguati è il presupposto per un vero cambio di passo: senza un sistema di misurazione dell'efficacia, la prevenzione rischia di tradursi in un rituale di adempimenti, utile forse a livello formale ma incapace di incidere sui comportamenti concreti“ (2020). In questo caso, il monitoraggio costringe le pubbliche amministrazioni a ragionare in termini di obiettivi e risultati anziché limitarsi ad obblighi che resterebbero astratti. Come sottolineano Cacciatore e Di Mascio “da una prospettiva comparata, inseriscono il caso italiano nel contesto delle pratiche di better Regulation promosse a livello europeo. Gli autori osservano che gli strumenti di valutazione delle autorità indipendenti, tra cui l'ANAC, devono integrarsi con standard internazionali di accountability e trasparenza, che richiedono un uso sistematico di indicatori chiari, verificabili e comparabili“ (2016). Questo collegamento a livello internazionale rende più forte il ruolo dell'ANAC non solo come un organismo nazionale, ma come parte di una grande rete di autorità impegnate a garantire la qualità delle pubbliche amministrazioni. Il ricorso agli indicatori risponde a una duplice esigenza, da un lato vuole garantire la misurabilità interna dei PTPC, permettendo all'ANAC di intervenire in modo mirato e tempestivo, dall'altro vuole rafforzare la legittimazione esterna, dimostrando ai cittadini e agli osservatori internazionali che il sistema italiano non si limita ad affermare i propri principi ma è in grado di rendere conto dei risultati ottenuti. Gli effetti del monitoraggio da parte dell'autorità vanno oltre la sola verifica del rispetto degli obblighi. Essi influenzano

direttamente la qualità delle pubbliche amministrazioni e la percezione che i cittadini hanno sul lavoro svolto da esse. Il primo effetto che si ha è di natura preventiva, la consapevolezza che l'ANAC effettua un controllo costante induce le pubbliche amministrazioni a elaborare piani più accurati. In questo senso il monitoraggio ha un valore deterrente, in quanto riduce le opportunità di comportamenti opachi. Santilli e Bernabei sostengono che “la funzione del monitoraggio non è solo quella di rilevare scostamenti, ma soprattutto di orientare la amministrazioni verso condotte conformi”(2024). Un altro effetto è quello che riguarda la moral suasion: l'ANAC non ha a disposizione degli strumenti coercitivi immediati, ma il peso delle sue valutazioni e la pubblicità nei suoi rapporti annuali esercitano una pressione sulle pubbliche amministrazioni. Come osserva Nico “la trasparenza e il controllo diventano strumenti di reputazione, perché nessuna amministrazione vuole essere esposta come inadempiente agli occhi dei cittadini“ (2020). Il monitoraggio continuo, quindi, produce delle conseguenze indirette che stimolano comportamenti virtuosi non solo per obbligo di legge, ma anche per una convenienza a livello politico e di reputazione. Un altro effetto si evidenzia sul piano della partecipazione democratica. Grazie alla trasparenza e alla pubblicazione dei dati e delle relazioni, i cittadini, le associazioni e i media possono svolgere un ruolo di sorveglianza. Questo rafforza il controllo sociale diffuso sopra citato e contribuisce a creare un ambiente meno favorevole allo sviluppo di fenomeni corruttivi. Infine, vi è un effetto di apprendimento organizzativo. Le analisi effettuate dall'ANAC permettono di individuare non solo le inadempienze, ma anche le buone pratiche, che possono poi essere diffuse e replicate dalle pubbliche amministrazioni. Cacciatore e Di Mascio sottolineano che “le attività di monitoraggio e valutazione sono fondamentali per la costruzione di un ciclo di policy in grado di apprendere dai risultati e di migliorare progressivamente gli strumenti adottati“ (2016). Se da un lato i sistemi di controllo e monitoraggio rappresentano il fulcro dell'azione di prevenzione effettuata dall'Autorità, dall'altro la dottrina ha segnalato diversi dubbi a riguardo. Un primo problema riguarda il formalismo. Nico sostiene che “il rischio più frequente è quello di ridurre i piani e le verifiche a un adempimento burocratico, privo di reale incidenza sui comportamenti concreti delle amministrazioni“(2020). In molti casi, infatti, i PTPC risultano essere documenti, il più delle volte copiati da altri enti, senza un'analisi dei rischi specifici per la singola amministrazione. Questo genera un circolo vizioso in cui l'ANAC si limita a

controllare la presenza formale dei piani, mentre le pubbliche amministrazioni tendono a soddisfare soltanto il requisito documentale. Un altro problema è quello che riguarda la capacità amministrativa. Santilli e Bernabei sostengono che “le pubbliche amministrazioni, in particolare quelle di piccole dimensioni, non dispongono sempre delle risorse e delle competenze necessarie per implementare in modo sostanziale le misure di prevenzione” (2024). In assenza di adeguati supporti, il rischio è che i controlli evidenzino delle carenze strutturali che le pubbliche amministrazioni non sono in grado di colmare, con perdita di fiducia nel sistema. Un’altra criticità è quella che riguarda la frammentazione normativa istituzionale. Cacciatore e di Mascio sottolineano che “la stratificazione di norme e competenza ha reso i meccanismi di monitoraggio complessi e talvolta ridondanti” (2016). Tutti gli obblighi di pubblicazione e le relazioni che devono effettuare le pubbliche amministrazioni rischiano di generare confusione riducendo la possibilità che ci sia un’efficacia. Inoltre, la mancanza di unitarietà nel sistema dei controlli delle autorità indipendenti contribuisce a rafforzare la percezione di un modello di amministrazione frammentato e non in grado di coordinarsi. Infine, c’è il problema della legittimazione, l’ANAC esercita poteri di controllo e monitoraggio che causano conseguenze sulle pubbliche amministrazioni, ma non sempre questi poteri sono percepiti legittimi dal punto di vista democratico. Nico sottolinea che “la mancanza di una chiara cornice legislativa unitaria per i poteri dell’autorità indipendenti alimenta il dubbio che il loro intervento possa spingersi oltre i limiti fissati dal legislatore” (2020). Questo tema importante riguarda il più ampio dibattito sulla natura delle autorità indipendenti e sul loro ruolo all’interno del sistema costituzionale italiano. Gli effetti dei sistemi di controllo e monitoraggio possono essere compresi meglio analizzando alcuni esempi concreti dell’attività che svolge l’ANAC. Un primo ambito è quello che riguarda i contratti pubblici precedentemente citati. Attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, l’ANAC è in grado di controllare le procedure di gara e individuare eventuali anomalie come l’eccessivo ricorso a procedure negoziate, l’assenza di rotazione negli affidamenti o l’uso reiterato delle proroghe. Come affermano Santilli e Bernabei “le segnalazioni dell’autorità hanno più volte portato a correttivi significativi, sia a livello di singole stazioni appaltanti sia sul piano normativo” (2024). Un altro esempio è quello che riguarda i piani anticorruzione degli enti locali. In varie occasioni, l’ANAC, ha effettuato richiami nei confronti di comuni e regioni per la mancata adozione del PTPC o per la

predisposizione di piani che non presentavano l'analisi dei rischi. Nico afferma che “la pubblicità delle valutazioni dell'autorità ha un impatto reputazionale rilevante, inducendo le amministrazioni a correggere i propri comportamenti” (2020). Anche quando non ci sono delle sanzioni dirette, la possibilità di essere indicati come inadempienti agli occhi di tutti spinge gli enti a migliorare il proprio lavoro. Un terzo caso è quello delle relazioni annuali dell'ANAC. In questi documenti, l'autorità non elenca soltanto le attività svolte, ma offre una panoramica dei settori a rischio e delle misure adottate, contribuendo così a orientare il dibattito pubblico e parlamentare. Cacciatore e Di Mascio sostengono che “la trasparenza delle relazioni annuali consente non solo di valutare l'efficacia delle politiche anticorruzione, ma anche di costruire un dialogo tra istituzioni, cittadini e organismi internazionali” (2016). Infine, va ricordato il ricorso al commissariamento delle stazioni appaltanti in seguito a controlli che hanno riportato esiti negativi. Sebbene si tratti di un potere straordinario, il suo esercizio dimostra che il monitoraggio effettuato dall'autorità non si ferma a una dimensione conoscitiva, ma può diventare un intervento diretto. Insomma, i sistemi di controllo e monitoraggio rappresentano il fulcro dell'azione di prevenzione effettuata dall'ANAC. Essi, si assicurano che le misure adottate nei piani non restino soltanto astratte, ma si traducano in pratiche verificabili da tutti. Come hanno evidenziato Santilli e Bernabei “il monitoraggio chiude il cerchio della prevenzione, consentendo di trasformare gli obblighi normativi in un processo dinamico di gestione del rischio” (2024). In questo modo il controllo diventa parte integrante della governance delle pubbliche amministrazioni. Nico sostiene però che “la vera sfida è passare da un controllo formale a un controllo sostanziale, capace di incidere sui comportamenti e non solo sui documenti” (2020). In una prospettiva più ampia, Cacciatore e Di Mascio inseriscono l'esperienza dell'ANAC nel contesto delle politiche di better regulation, sottolineando che “il monitoraggio non è solo uno strumento di legalità, ma anche di qualità della regolazione e di responsabilità democratica” (2016).

Capitolo III - Confronto tra ANAC e OLAF: prevenzione della corruzione in ambito europeo

3.1 Il quadro europeo della lotta alla corruzione

3.1.1 La definizione di corruzione a livello europeo

Per comprendere al meglio l’approccio dell’Unione Europea alla lotta alla corruzione, bisogna definire cos’è un fenomeno corruttivo. Sin dalle prime prese di posizione, le istituzioni europee hanno dato una definizione più approfondita rispetto a quelle delle altre organizzazioni internazionali. La prima definizione ufficiale risale al 1995, quando il Parlamento europeo definì la corruzione come “il comportamento di persone con responsabilità pubbliche o private che non adempiono ai loro doveri perché è stato loro concesso o offerto, direttamente o indirettamente, un vantaggio di natura economica o di altro tipo in cambio di un’azione o omissione nello svolgimento delle proprie funzioni” (1995). Nel 1997 la Commissione Europea fece la sua prima comunicazione sulla politica anticorruzione. In quel contesto la Commissione, “affinò tale concetto chiarendo che la corruzione comprende qualsiasi abuso di potere o scorrettezza nel processo decisionale causato da qualche incentivo o vantaggio indebito” (1997). Un’altra nozione si ebbe nel 2003, quando la Commissione definì la corruzione come “abuso di potere al fine di ottenere un vantaggio privato (abuse of power for private gain)”, chiarendo che tale nozione comprende tanto il settore pubblico quanto quello privato (2003). Questo nuovo elemento rappresentò un tratto di originalità del quadro europeo: a differenza delle definizioni date dalla Banca mondiale e da Transparency International, entrambe riguardanti esclusivamente l’abuso della funzione pubblica, l’Unione Europea ha scelto da subito una visione più ampia. Come sottolinea Carloni, “la prevenzione della corruzione si è intrecciata sempre più strettamente con la disciplina dei contratti pubblici, dimostrando come l’integrità non possa essere confinata al solo settore pubblico” (2022). La scelta di questa definizione da parte dell’Unione Europea risponde a una logica di

effettività: la corruzione non si limita ad essere messa in atto da pubblici ufficiali, ma permea anche il settore privato, ad esempio attraverso pratiche corruttive tra imprese o nei rapporti con organismi sovranazionali che gestiscono importanti risorse finanziarie. Come osserva Castaldo, “la tendenza dell’Unione Europea è stata quella di allinearsi progressivamente agli strumenti internazionali, in particolare la Convenzione ONU contro la corruzione¹⁹, pur mantenendo un’attenzione specifica sulla dimensione ibrida del fenomeno” (2024). L’Unione Europea, così come l’Italia, si è organizzata per reprimere i fenomeni corruttivi attraverso le politiche di prevenzione. A differenza dell’Italia, però si è focalizzata sul settore privato, sostenendo che sia il luogo in cui la corruzione ha campo fertile, quindi ha riconosciuto la necessità di strumenti di compliance organizzativa, di controlli interni e di programmi etici nelle imprese, superando la logica di reprimere la corruzione delle sole condotte dei funzionari pubblici.

3.1.2 Normative europee per la trasparenza e la prevenzione della corruzione

La definizione di corruzione adottata dall’Unione Europea si inserisce all’interno di un quadro normativo che, nel corso degli anni, si è ampliato e consolidato sempre di più. La base giuridica è all’interno dei trattati: l’art. 67, par. 3, TFUE²⁰ stabilisce che l’Unione Europea debba garantire la sicurezza anche attraverso la prevenzione e la lotta contro la

¹⁹ Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 58/4 del 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Mérida il 9 dicembre 2003. La Convenzione è entrata in vigore il 14 dicembre 2005 ed è considerata il più ampio strumento giuridico internazionale in materia di prevenzione e repressione della corruzione. Essa disciplina non solo le fattispecie di reato tradizionalmente riconducibili al fenomeno corruttivo, ma anche misure preventive, norme sulla cooperazione internazionale, disposizioni sul recupero dei beni e meccanismi di monitoraggio. L’UNCAC rappresenta oggi un punto di riferimento obbligato per le legislazioni nazionali e per le politiche regionali, incluso l’ordinamento dell’Unione europea, che vi ha attinto per delineare le proprie strategie anticorruzione.

²⁰ Art. 67, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), firmato a Roma il 25 marzo 1957 come Trattato che istituisce la Comunità economica europea e successivamente modificato con il Trattato di Maastricht (1992), il Trattato di Amsterdam (1997), il Trattato di Nizza (2001) e il Trattato di Lisbona (2007). La disposizione prevede che l’Unione “si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza mediante misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso la cooperazione tra le autorità di polizia e giudiziarie e altre autorità competenti, nonché mediante il ravvicinamento, se necessario, delle legislazioni penali”. Tale articolo costituisce una delle basi giuridiche del diritto dell’Unione in materia di contrasto e prevenzione della corruzione.

criminalità, mentre l'art. 83, par. 1²¹, definisce la corruzione tra i “reati particolarmente gravi con una dimensione transfrontaliera” sostenendo che l'UE ha la competenza di stabilire norme sulle definizioni dei reati e sulle relative sanzioni (2012). Oltre a queste disposizioni generali, l'acquisizione dell'Unione si è sviluppata attraverso strumenti specifici. Già nel 1997 venne adottata la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione in cui sono coinvolti i funzionari delle comunità europee o degli Stati membri, che rappresenta il primo atto vincolante dedicato al fenomeno in ambito UE (1997). Nel 2003, poi, il Consiglio approvò la decisione quadro 2003/568/GAI²², volta a disciplinare il fenomeno corruttivo nel settore privato (2003). Negli anni successivi, la strategia normativa si è articolata attraverso una serie di direttive, che hanno introdotto nuovi elementi riguardanti la prevenzione e la trasparenza. In primis, la direttiva 2014/24/UE²³ sugli appalti pubblici ha rafforzato le clausole di esclusione degli operatori economici coinvolti in episodi corruttivi e imposto requisiti di trasparenza nelle procedure di gara (2014). Un altro passo è stato fatto quando è stata introdotta la disciplina antiriciclaggio: la direttiva 2015/849, modificata nel 2018²⁴, la quale ha imposto agli Stati membri di

²¹ Art. 83, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), firmato a Roma il 25 marzo 1957 come Trattato CEE e modificato successivamente fino al Trattato di Lisbona del 2007. La disposizione annovera la corruzione tra le aree di criminalità particolarmente grave a carattere transnazionale, insieme a terrorismo, tratta di esseri umani, sfruttamento sessuale di donne e minori, traffico illecito di stupefacenti e armi, riciclaggio, criminalità organizzata e criminalità informatica. In tali materie il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni applicabili, utilizzando la procedura legislativa ordinaria. L'art. 83, par. 1, rappresenta dunque la base giuridica per l'adozione di direttive europee in materia di lotta alla corruzione, consentendo un'armonizzazione minima delle legislazioni penali nazionali.

²² Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato, pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 192 del 31 luglio 2003. L'atto è stato adottato nell'ambito del cosiddetto “terzo pilastro” dell'Unione europea, con l'obiettivo di ravvicinare le legislazioni penali degli Stati membri in materia di corruzione privata. La decisione quadro definisce la corruzione attiva e passiva nel settore privato, stabilisce obblighi di incriminazione e sanzione per le persone fisiche e giuridiche e prevede la responsabilità delle imprese. Pur costituendo un passo significativo verso un'armonizzazione minima, la sua attuazione si è rivelata disomogenea, evidenziando la necessità di strumenti successivi più vincolanti, come la proposta di direttiva anticorruzione del 2023.

²³ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 94 del 28 marzo 2014. La direttiva rappresenta il principale pilastro della disciplina europea in materia di contratti pubblici, volta a garantire concorrenza, trasparenza e parità di trattamento tra gli operatori economici. Essa introduce, tra l'altro, clausole di esclusione obbligatorie e facoltative degli operatori condannati per reati di corruzione, misure di prevenzione dei conflitti di interesse, obblighi di pubblicità e trasparenza delle procedure di gara e strumenti per la digitalizzazione del procurement. In tale prospettiva, la direttiva non solo tutela il mercato interno, ma costituisce anche un fondamentale strumento di prevenzione della corruzione negli appalti pubblici.

²⁴ Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (c.d. IV direttiva antiriciclaggio), pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 141 del 5 giugno 2015, successivamente modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30

istituire registri dei titolari effettivi delle società e degli enti giuridici, questa misura, secondo Castaldo “svolge una funzione preventiva cruciale, in quanto consente di individuare conflitti di interesse e di monitorare i flussi finanziari illeciti“(2024). Un altro passo importante c'è stato con la direttiva (UE) 2017/1371²⁵, nota come direttiva PIF, relativa alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea. Essa comprende, tra i reati rilevanti, la corruzione attiva e passiva, collegandola alla protezione delle risorse dell'UE (2017). Complementare a questo nuovo strumento è la direttiva 2019/1937 sul whistleblowing²⁶, che ha introdotto per la prima volta a livello europeo la protezione nei confronti di coloro che segnalano pratiche corruttive. Come osserva Lasagni, “la direttiva sul whistleblowing rappresenta un punto di svolta culturale, perché trasforma la segnalazione di illeciti in un presidio di integrità e non più in un gesto isolato e rischioso” (2022). Il quadro dell'anticorruzione europea non finisce nelle norme di diritto derivato. Esso comprende anche diversi organismi e strumenti di enforcement. Uno di questi strumenti è l'OLAF, istituito nel 1999, incaricato di indagare sulle amministrazioni sui danni agli interessi finanziari dell'Unione Europea; un secondo strumento è quello della procura europea (EPPO), che opera dal 2021 ed esercita l'azione per i reati che ledono il

maggio 2018 (c.d. V direttiva antiriciclaggio), pubblicata in G.U. L 156 del 19 giugno 2018. La normativa introduce obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione dei dati e di segnalazione delle operazioni sospette per i soggetti obbligati, estendendo i presidi di prevenzione anche ad avvocati, notai, consulenti fiscali e operatori non finanziari. Una delle innovazioni più rilevanti riguarda l'istituzione dei registri dei titolari effettivi delle società e di altri soggetti giuridici, misura volta ad aumentare la trasparenza proprietaria e a ridurre i rischi di riciclaggio e corruzione.

²⁵ Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2017, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (c.d. Direttiva PIF – Protection of the EU's Financial Interests), pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 198 del 28 luglio 2017. La direttiva stabilisce norme minime per la definizione dei reati che incidono sugli interessi finanziari dell'UE, includendo la frode, la corruzione attiva e passiva, l'appropriazione indebita e il riciclaggio, nonché per le relative sanzioni. Essa rafforza inoltre la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e le istituzioni europee, ponendo le basi giuridiche per il successivo funzionamento della Procura europea (EPPO). La direttiva PIF rappresenta un passaggio fondamentale verso l'armonizzazione penale in materia di tutela del bilancio UE e verso una maggiore integrazione tra prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi.

²⁶ Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, pubblicata in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 305 del 26 novembre 2019. La direttiva stabilisce norme minime comuni per la tutela dei whistleblower, ossia coloro che, nell'ambito di un rapporto lavorativo pubblico o privato, segnalano violazioni di norme europee in settori quali appalti pubblici, servizi finanziari, sicurezza dei trasporti, tutela dell'ambiente, salute pubblica e protezione dei dati personali. Tra le innovazioni principali vi sono l'obbligo per le amministrazioni e le imprese di istituire canali di segnalazione interni sicuri e indipendenti, la protezione contro ritorsioni e licenziamenti, e il riconoscimento della legittimità delle segnalazioni esterne alle autorità competenti e, in taluni casi, anche alla stampa. La direttiva rappresenta un passo cruciale verso la creazione di una cultura europea dell'integrità e della trasparenza, ponendosi come strumento essenziale di prevenzione della corruzione.

bilancio dell'Unione; altri strumenti svolgono funzioni di intelligence e cooperazione giudiziaria e sono Europol e Eurojust²⁷. Come sottolinea Carloni, “la governance multilivello dell’anticorruzione europea si regge su un dedicato equilibrio tra istituzioni sovranazionali e autorità nazionali, in un dialogo costante volto a rafforzare la prevenzione” (2022). Un altro ruolo importante è quello svolto dagli strumenti di soft law e dai meccanismi di monitoraggio. Tra questi si collocano le relazioni annuali sullo stato di diritto, che includono raccomandazioni in materia di integrità anticorruzione, e le strategie europee per la sicurezza e la lotta al crimine organizzato. Come sottolinea Manacorda, “la prevenzione della corruzione a livello europeo non è più confinata alla legislazione penale, ma si estende a un’ampia gamma di settori, dall’appalto pubblico al sistema finanziario, dal whistleblowing alle politiche di trasparenza fiscale” (2023). In sintesi, il quadro normativo per la lotta alla corruzione dell’Unione Europea è caratterizzato da diverse fonti che integrano la dimensione repressiva e preventiva, ponendo la trasparenza e l’integrità al centro della protezione dello Stato di diritto.

3.1.3 Il pacchetto anticorruzione del 2023

Un punto di svolta nella politica europea anticorruzione è rappresentato dal recente pacchetto presentato dalla Commissione europea il 3 maggio 2023, che segna un passaggio importante: da un quadro normativo frammentario si è passati a una strategia organica. Come ha affermato la presidente Ursula von der Leyen nel discorso sullo Stato dell’Unione del 2022: “La corruzione erode la fiducia nelle nostre istituzioni; dobbiamo quindi combatterla con tutta la forza della legge” (2022). Il pacchetto è composto da tre pilastri fondamentali. In primo luogo, una comunicazione congiunta della Commissione e dell’Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, che offre un quadro delle politiche e delle normative anticorruzione vigenti, analizza i problemi persistenti e propone delle linee di miglioramento. In secondo luogo, la proposta di

²⁷ Europol è l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione nell’attività di contrasto, istituita con Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, con sede all’Aia, che supporta le autorità nazionali nell’attività investigativa e di intelligence contro la criminalità grave e il terrorismo. Eurojust è l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria in materia penale, istituita con Decisione 2002/187/GAI del Consiglio (oggi disciplinata dal Regolamento (UE) 2018/1727), con sede all’Aia, che favorisce il coordinamento tra le autorità giudiziarie degli Stati membri nelle indagini e nei procedimenti penali transnazionali.

direttiva anticorruzione, destinata a sostituire la decisione quadro 2003/568/GAI e la convenzione del 1997, introducendo nuove definizioni, sanzioni e misure preventive comuni a tutti gli Stati membri. In terzo luogo, la restituzione di un regime sanzionatorio PESC mirato alla corruzione sistemica nei paesi terzi, che consenta all'Unione Europea di adottare misure restrittive indipendentemente dall'area geografica in cui i fatti si verificano (Commissione europea 2023). La comunicazione quantifica i costi della corruzione nell'Unione Europea in almeno 120 miliardi di euro all'anno, sottolineando che la cifra "equivale approssimativamente all'1% del PIL europeo" (Commissione europea, 2023). Come afferma Castaldo, questo dato "costituisce la prova tangibile della necessità di rafforzare le politiche preventive e di dotare l'Unione di strumenti più incisivi" (2024). La proposta si articola attorno a tre assi principali:

- I. rafforzamento delle misure preventive, con l'obbligo per gli Stati membri di istituire organismi specializzati nella prevenzione della corruzione;
- II. armonizzazione delle definizioni e delle sanzioni, comprendendo fattispecie come corruzione attiva e passiva, peculato, traffico di influenze, abuso d'ufficio, l'arricchimento illecito;
- III. miglioramento dell'efficacia delle indagini e del perseguimento, anche tramite la cooperazione con gli organismi europei di contrasto (Commissione europea, 2023).

Un altro aspetto innovativo del pacchetto riguarda la proposta di istituire un organismo etico interistituzionale, con il compito di definire norme comuni sui requisiti etici e sulla trasparenza all'interno delle istituzioni dell'Unione Europea. Secondo Manacorda, "l'idea di un organismo etico condiviso rappresenta un salto di qualità, perché mira a creare standard uniformi di integrità all'interno dell'architettura istituzionale europea" (2023). Infine, l'attenzione alla dimensione esterna conferma che il livello di percezione della corruzione rappresenta non solo una minaccia interna, ma anche globale. Come osserva Carloni, "l'Unione tende a proiettare i propri standard di trasparenza e di integrità oltre i confini, facendo della lotta alla corruzione un tassello della propria politica estera di allargamento" (2022). Per concludere, il pacchetto del 2023 rappresenta un passaggio importante verso una definizione più ampia della lotta alla corruzione, non c'è più un insieme di strumenti settoriali, ma una strategia fondata sulla prevenzione, sull'armonizzazione normativa e sulla proiezione internazionale dei valori dell'Unione.

3.1.4 Le misure preventive

Il pacchetto anticorruzione del 2023 non si limita a istituire gli strumenti repressivi, ma pone al centro le misure preventive. La Commissione sottolinea che le politiche realmente efficaci “si fondano spesso su interventi ex ante, capaci di ridurre gli spazi di opacità e di rafforzare la cultura dell’integrità”(2023). Un primo ambito di intervento riguarda la normativa fiscale e antiriciclaggio. Negli ultimi anni, infatti, l’Unione Europea ha introdotto obblighi sempre più stringenti in materia di cooperazione amministrativa e di registri dei titolari effettivi, strumenti importanti per individuare conflitti di interesse e tenere sotto controllo i flussi finanziari sospetti. Come sottolinea Castaldo, “i registri dei titolari effettivi delle società rappresentano una leva preventiva cruciale, perché consentono di rendere trasparente la catena proprietaria e di intercettare fenomeni corruttivi prima dell’apertura di indagini penali”(2024). La commissione, inoltre, ha avviato un processo di integrazione delle clausole di integrità in tutte le nuove politiche europee, sia interne che esterne. Questo sta a significare che ogni nuova iniziativa legislativa o programmatica è obbligata a prevedere disposizioni di trasparenza e prevenzione dei rischi corruttivi. Un esempio importante è la normativa in via di adozione sulla trasparenza della rappresentanza di interessi stranieri, pensata per limitare i rischi di ingerenza nei processi democratici dell’Unione (Commissione europea, 2023). Un ulteriore strumento importante è rappresentato dalla rete UE contro la corruzione, istituita con l’obiettivo di favorire la cooperazione e lo scambio di buone pratiche tra Stati membri. La rete sarà incaricata di elaborare dati comparabili, monitorare l’efficacia delle politiche e mappare i settori più esposti al rischio della corruzione. Secondo Manacorda “la creazione di una rete anticorruzione a livello dell’Unione riflette l’esigenza di superare la frammentazione di costruire un’infrastruttura stabile di prevenzione” (2023). La mappatura dei rischi evidenzia alcuni settori particolarmente vulnerabili al fenomeno corruttivo: sanità, trasporti, edilizia, gestione dei rifiuti, difesa aerospaziale, agricoltura, alimentazione, welfare e protezionismo sociale. A questi si aggiungono settori più recenti come lo sport, i programmi di visti e passaporti d’oro, e il traffico di beni culturali. Come evidenzia Carloni: “gli appalti pubblici rimangono uno dei terreni più sensibili, dove

trasparenza e concorrenza devono essere costantemente bilanciate con l'obiettivo di prevenire fenomeni corruttivi" (2022). Il nuovo approccio preventivo non si limita solo all'interno del contesto europeo, ma si intreccia con i processi nazionali attraverso degli strumenti come il Rule of law Report, i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il semestre europeo. Questi meccanismi non solo controllano il corretto andamento delle politiche anticorruzione, ma forniscono anche raccomandazioni per ogni Stato membro. Come nota Lasagni, "il valore aggiunto dell'Unione consiste nella capacità di coordinare e sostenere gli sforzi nazionali, creando un circolo virtuoso tra standard comuni e adattamento alle specificità locali"(2022). La Commissione si sofferma infine sull'importanza di diffondere una cultura dell'integrità, da promuovere mediante l'utilizzo di campagne di sensibilizzazione, programmi educativi e strumenti di finanziamento per la società civile. Sul piano esterno, l'Unione integra ormai l'anticorruzione nelle proprie relazioni internazionali, rendendo questa materia parte delle funzionalità nei processi di allargamento inducendo un regime di sanzioni PESC tematiche per i casi più gravi. Come sottolinea Castaldo, "la corruzione è oggi considerata dall'Unione una minaccia globale ai valori democratici, non più soltanto un problema interno di legalità amministrativa" (2024).

3.1.5 L'anticorruzione e il procurement pubblico

Il settore dei contratti pubblici è riconosciuto come uno dei più vulnerabili al rischio di corruzione. L'elevato ammontare di risorse movimentate, la complessità delle procedure e l'ampia discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni nella fase di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti ne fanno un terreno particolarmente fertile per i fenomeni corruttivi, favoritismi e conflitti di interesse. Non a caso, l'OCSE e il GRECO²⁸ hanno

²⁸ Il Group of States against Corruption (GRECO) è un organismo del Consiglio d'Europa istituito nel 1999 con lo scopo di monitorare la conformità degli Stati membri agli standard anticorruzione adottati dall'Organizzazione. Attraverso un sistema di valutazione reciproca (peer review), GRECO formula raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, al fine di rafforzare la capacità degli Stati di prevenire e contrastare la corruzione a livello legislativo, istituzionale e pratico.

ripetutamente individuato il procurement²⁹ come uno degli ambiti prioritari per le politiche di prevenzione, raccomandando l'adozione di strumenti di trasparenza e di accountability lungo l'intero ciclo dell'appalto (OCSE, 2016). In quest'ottica, l'Unione Europea ha sviluppato le direttive sugli appalti pubblici basate su una funzione non più solo economica, ma anche etico-preventiva. Come osserva Carloni, "la disciplina degli appalti si è progressivamente caricata di una funzione di integrità, al punto che oggi il procurement pubblico è diventato uno snodo fondamentale delle politiche anticorruzione" (2022). La direttiva 2014/24/UE³⁰, in particolare, ha rafforzato le clausole di esclusione per tutti quegli operatori economici che hanno avuto una condanna per corruzione, ha imposto obblighi di pubblicità e tracciabilità e ha introdotto strumenti di controllo sul conflitto di interesse. A partire da queste novità, l'Unione Europea ha delineato un modello nel quale il procurement pubblico non è soltanto uno strumento di spesa, ma anche veicolo di integrità istituzionale. Come sottolinea De Benedetto "il legame tra la disciplina degli appalti e la prevenzione della corruzione è stato ribadito non solo dalle direttive sopracitate, ma anche da numerosi documenti delle organizzazioni internazionali, dall'OCSE alle Nazioni Unite, che hanno sottolineato come gli appalti pubblici rappresentino uno dei settori più esposti a transazioni opache e corruttive" (2024). In questa prospettiva il diritto europeo ha contribuito a spostare l'attenzione dalla semplice procedura formale alla necessità di assicurare una gestione della spesa pubblica in maniera trasparente. Come sottolinea De Benedetto, "le regole possono costituire al tempo stesso un antidoto e un rischio: se concepite male o applicate rigidamente, rischiano di tradursi in inadempimenti burocratici, che aumentano i costi per amministrazioni e imprese senza produrre reali benefici in termini di trasparenza" (2024). L'anticorruzione, quindi, non si misura solo attraverso la moltiplicazione delle norme, ma soprattutto dalla capacità delle pubbliche amministrazioni di renderle operative,

²⁹ Con il termine public procurement si intende l'insieme delle procedure attraverso cui le amministrazioni pubbliche acquisiscono beni, servizi e lavori dalle imprese private. Il concetto non si limita alla fase di aggiudicazione delle gare, ma comprende l'intero ciclo dell'appalto: dalla programmazione, alla selezione del contraente, fino all'esecuzione e al controllo del contratto.

³⁰ La direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici ha sostituito la direttiva 2004/18/CE, introducendo un quadro normativo volto ad accrescere la trasparenza e la concorrenza nelle procedure di aggiudicazione, a semplificare gli adempimenti per le amministrazioni aggiudicatrici e a rafforzare i presidi di integrità, con particolare attenzione alla prevenzione della corruzione e dei conflitti di interesse.

efficienti. In ambito europeo, anche l'OLAF esercita un ruolo importante nella lotta alla corruzione connessa agli appalti, concentrandosi sulla tutela del bilancio dell'Unione Europea e sull'individuazione di frodi transnazionali. Se l'ANAC agisce a livello di prevenzione e regolazione all'interno dell'ordinamento italiano, l'OLAF interviene attraverso delle attività investigative nel caso in cui i fondi europei siano utilizzati illecitamente, spesso legate proprio a procedure di procurement irregolari. In questo contesto, il procurement rappresenta un banco di prova per valutare l'efficacia delle strategie anticorruzione, sia a livello nazionale sia a livello europeo.

3.2 OLAF – L'ufficio europeo per la lotta antifrode

3.2.1 Struttura organizzativa e ambito di competenza

L'OLAF (Office européen de Lutte Anti-Fraude)³¹ è stato istituito dalla Commissione europea, con la Decisione n. 352/1999 del 28 aprile 1999³² e opera da oltre 25 anni. La struttura e le competenze investigative in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione sono definite dalla Commissione europea. La sua istituzione avvenne in un periodo in cui c'era una crisi istituzionale, segnata dalle dimissioni della Commissione Santer, che rese urgente rafforzare i meccanismi di controllo e trasparenza nella gestione delle risorse economiche della comunità (Commissione Europea, 1999). La tutela antifrode nell'UE è trattata nell'articolo 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che impone all'UE e agli Stati membri di combattere tutte le frodi che creano danni al bilancio dell'Unione, adottando misure e promuovendo la cooperazione tra le autorità competenti (Unione Europea, 2009). L'OLAF ha il compito di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e ha la competenza di contrastare le frodi, i fenomeni corruttivi e altre attività illegali che potrebbero ledere il bilancio comunitario. Come afferma la Decisione istitutiva, "l'Ufficio dispone di poteri di indagine amministrativa

³¹ Ufficio europeo per la lotta antifrode

³² Commissione europea, Decisione 1999/352/CE, CECA, Euratom che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), 28 aprile 1999, GUCE L 136 del 31.5.1999, adottata durante la presidenza di Romano Prodi.

indipendenti e collabora con le autorità nazionali e con altri organismi europei per garantire che i fondi europei siano utilizzati correttamente” (1999). L’OLAF svolge compiti importanti, per questo motivo: da un lato è definito come Direzione Generale della Commissione europea, rientrando nel portafoglio del Vicepresidente per il Bilancio e le Risorse Umane; dall’altro l’ufficio può operare in maniera indipendente sulle attività di investigazione, come previsto dalla Decisione istitutiva e confermato dalla Commissione stessa. Come sottolinea il sito ufficiale della Commissione, “OLAF è un organismo indipendente che opera all’interno della Commissione europea ed esegue indagini amministrative”. L’OLAF svolge tre compiti importanti:

- I. conduce le indagini su frodi e irregolarità che coinvolgono il bilancio dell’UE;
- II. indaga su casi di corruzione e cattiva condotta commessi dai membri delle istituzioni o dai funzionari dell’Unione Europea;
- III. elabora le politiche e la normativa antifrode a livello dell’Unione.

Queste funzioni sono indicate nella descrizione delle attività dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode, che “indaga sui casi di frode ai danni del bilancio dell’UE e sui casi di corruzione e grave inadempimento degli obblighi professionali all’interno delle istituzioni europee; elabora inoltre la politica antifrode per la Commissione europea”. Insomma, l’OLAF contribuisce a elaborare la strategia antifrode dell’UE, fornisce supporto tecnico e know-how agli Stati membri e funge da ponte tra livello europeo e nazionale dei singoli Stati nella lotta contro le frodi. Il Programma antifrode dell’Unione, gestito da OLAF finanzia azioni di prevenzione e contrasto alla frode, tra cui formazione e assistenza con le autorità doganali nazionali.

3.2.1 Poteri e la cooperazione con EPPO

Le indagini condotte dall’OLAF sono di natura amministrativa e non penale, in quanto l’Ufficio non ha poteri di coercizione penale, ma agisce attraverso delle verifiche, controlli e raccolta di prove documentali, lasciando poi alle autorità nazionali l’eventuale azione giudiziaria. Come evidenziato dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

“l’OLAF può aprire casi investigativi e chiedere il supporto delle autorità doganali degli Stati membri per svolgere le indagini”, ma non può imporre l’avvio di procedimenti penali. Questo rappresenta uno dei tratti distintivi dell’OLAF, pur essendo un organo autonomo che svolge inchieste all’interno delle istituzioni UE e presso operatori economici negli Stati membri, non può imporre alle autorità nazionali l’avvio di procedimenti penali. Esso formula raccomandazioni di follow-up (giudiziarie, finanziarie, disciplinari o amministrative) alle competenti autorità degli Stati membri o dell’UE, che sono libere di proseguire secondo i rispettivi ordinamenti. L’OLAF ha diversi poteri investigativi, ma limitati all’interno del campo amministrativo. Come sostiene Wahl “l’Ufficio può condurre indagini interne presso tutte le istituzioni, organi e agenzie dell’UE, ispezionando uffici, esaminando documenti e sistemi informatici, e interrogando il personale” (2021). Allo stesso tempo, svolge indagini esterne negli Stati membri su operatori economici e progetti finanziati dall’Unione Europea, operando “per conto” della Commissione ma cooperando con le autorità nazionali competenti (forze di polizia, autorità giudiziarie e amministrative). I poteri ispettivi dell’OLAF negli Stati membri risiedono nel Regolamento (CE) n. 2185/96³³, che autorizza la Commissione a effettuare controlli e verifiche sul posto in caso di sospette frodi ai danni del bilancio UE. Come sostiene Di Francesco, “tale regolamento costituisce uno strumento fondamentale per garantire l’effettività delle indagini antifrode, consentendo agli investigatori OLAF di accedere a siti di progetto, uffici pubblici e sedi aziendali, esaminare libri contabili, email e contratti, effettuare copie di documenti e sequestrare materiale rilevante” (2019). Inoltre, l’OLAF può richiedere informazioni alle autorità nazionali e interrogare testimoni o persone informate sui fatti. Con il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223, entrato in vigore nel 2021, questi poteri sono stati rafforzati. L’Ufficio, infatti, ha ottenuto il permesso di accedere a informazioni sui conti bancari durante le indagini amministrative, come evidenziato dalla sintesi normativa della Commissione Europea. Sono state inoltre semplificate le regole per le ispezioni sul posto e introdotte garanzie procedurali più solide per i soggetti coinvolti, tra cui il diritto all’assistenza legale durante i controlli. Queste riforme servono a rendere più efficienti le indagini effettuate dall’OLAF e a garantirne la complementarità con l’attività repressiva penale svolta dalla nuova Procura Europea

³³ Regolamento (CE, Euratom) n. 2185/96 del Consiglio, dell’11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche in loco effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, in GUCE L 292 del 15.11.1996.

(EPPO). Come sottolinea Venegoni, “la cooperazione tra OLAF ed EPPO è oggi regolata da disposizioni che evitano sovrapposizioni e favoriscono lo scambio tempestivo di informazioni, rafforzando il sistema integrato di tutela degli interessi finanziari dell’Unione”(2022). Un’evoluzione importante nel panorama europeo è stata la creazione della Procura Europea (EPPO), già precedentemente citata, che ha iniziato a operare dal 1° giugno 2021. Il suo compito è quello di perseguire penalmente i reati che ledono gli interessi finanziari dell’UE (c.d. reati PIF) in 22 Stati membri, tra cui l’Italia. Con l’istituzione dell’EPPO è stata necessaria la ridefinizione del ruolo dell’OLAF per prevenire sovrapposizioni tra indagini amministrative e azione penale. Per questo motivo, nel 2020, il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 ha introdotto un quadro di coordinamento tra OLAF ed EPPO, basato sullo scambio tempestivo di informazioni, sul rispetto delle competenze reciproche e sulla possibilità da parte dell’OLAF di fornire supporto investigativo all’EPPO. Ad esempio, quando l’OLAF, nel corso di un’indagine, rileva elementi che rappresentano ipotesi di reato e sono di competenza dell’EPPO, è tenuto a informare immediatamente la Procura Europea e a sospendere ogni attività che possa interferire con l’inchiesta penale. Su richiesta dell’EPPO, l’OLAF può comunque svolgere indagini complementari di natura amministrativa, raccogliendo elementi utili al procedimento penale europeo. Questo modello di collaborazione consente all’EPPO di concentrare le proprie risorse sull’azione penale, mentre l’OLAF assicura la tutela amministrativa degli interessi finanziari dell’Unione, anche nei casi che non rientrano nella competenza penale della Procura o nei paesi non partecipanti al meccanismo EPPO. Come osserva Venegoni, “questa sinergia rappresenta una svolta nel sistema europeo di enforcement, trasformando l’OLAF da attore unico nella lotta antifrode a ingranaggio complementare di un sistema integrato, in cui prevenzione amministrativa e repressione penale cooperano in modo strutturato” (2022). Come detto già nei precedenti paragrafi, a livello politico, la Commissione europea ha lanciato nel 2023 un pacchetto anticorruzione, che include proposte per armonizzare le definizioni di reato di corruzione in tutta l’UE e rafforzare la prevenzione. Queste misure indicano una crescente attenzione verso un approccio coordinato europeo alla lotta alla corruzione, anche al di là della dimensione finanziaria legata ai fondi UE. Queste iniziative potrebbero influire in futuro sul mandato dell’OLAF e sulle collaborazioni con le autorità nazionali anticorruzione. L’OLAF è diretto da un Direttore Generale nominato dalla Commissione previa

consultazione con il Parlamento europeo e il Consiglio³⁴. Questa procedura serve a garantire un equilibrio istituzionale tra l'indipendenza operativa e il controllo democratico. Dal 2018 al 2025, la carica di Direttore Generale è stata ricoperta dal finlandese Ville Itälä, che ha guidato l'Ufficio in un periodo storico complesso, dovuto alla pandemia da COVID-19 e alla risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina. L'organico dell'OLAF è composto da circa 420 funzionari, tra cui investigatori provenienti dalle forze di polizia e dogane degli Stati membri, analisti legali, esperti finanziari e tecnici informatici. Come evidenzia Quaglin, “la struttura operativa dell'Ufficio è articolata in unità verticali e orizzontali, con competenze specialistiche che coprono l'intero ciclo investigativo” (2025). Per garantire l'indipendenza e la correttezza delle indagini, è previsto un Comitato di vigilanza (OLAF Supervisory Committee), composto da cinque esperti indipendenti nominati congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. Come afferma Salgrāve, “il Comitato svolge un ruolo essenziale nel monitorare il rispetto delle garanzie procedurali e nel segnalare eventuali interferenze politiche” (2025). Nel 2024, il Comitato ha emesso pareri rilevanti sulla cooperazione tra OLAF e la Procura Europea (EPPO), raccomandando maggiore trasparenza e rafforzamento delle pratiche amministrative corrette e trasparenti.

3.2.3 Risultati e prospettive dell'OLAF

Come sostiene Iovine, “nei suoi oltre vent'anni di attività, l'OLAF ha svolto un ruolo centrale nella protezione del bilancio dell'Unione Europea, operando con competenze investigative autonome e un approccio transnazionale” (2023). I dati confermano questa valutazione di Iovine se si considera che soltanto tra il 2010 e il 2018, l'Ufficio ha concluso più di 1900 indagini e ha trasmesso oltre 2500 raccomandazioni rivolte ad autorità giudiziarie, finanziarie, disciplinari o amministrative. Le sue attività sono importanti in quanto vanno a impattare sull'economia, se si considera che le inchieste

³⁴ Previsto dal Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), GUUE L 248 del 18.9.2013.

hanno portato a recuperare circa 6,9 miliardi di euro di fondi indebitamente spesi. Come sottolinea la Commissione europea nella sua Relazione annuale, «l'efficacia dell'OLAF si misura non solo in termini di fondi recuperati, ma anche nella sua capacità di prevenzione e dissuasione» (2023). Ciò significa che il valore dell'Ufficio non si limita alla restituzione di risorse spese indebitamente, ma si estende al rafforzamento della fiducia nel sistema di gestione dell'economia dell'Unione. La cooperazione con le autorità nazionali si rivela, in questo contesto, molto importante. In Italia, in particolare, la collaborazione con la Guardia di Finanza e la Procura ha consentito di smantellare sistemi fraudolenti a livello transnazionale e di recuperare risorse destinate a progetti europei. Come sostiene Venegoni, «la sinergia tra OLAF e le autorità nazionali è essenziale per tradurre le indagini amministrative in azioni penali concrete» (2022). Va inoltre considerata la funzione deterrente che l'OLAF esercita: il fatto che ci siano controlli europei indipendenti innalza il livello di rischio percepito da parte dei potenziali frodatori; questo porta al diffondersi di una cultura di maggiore attenzione e responsabilità nell'uso dei fondi comunitari. Come afferma la rivista *Giurisprudenza Penale*, «prima dell'istituzione della Procura europea (EPPO), però, spesso si osservava che molte segnalazioni trasmesse dall'OLAF non si traducevano in azioni penali a livello nazionale, spesso a causa di lentezze burocratiche o di ostacoli giuridici propri dei diversi ordinamenti» (2021). Anche la durata eccessiva delle indagini, le problematiche legate alla tutela dei diritti della difesa e le inchieste dell'OLAF, che non garantiscono le stesse tutele di un procedimento penale formale, sono quindi state oggetto di discussione dottrinale. Come mostra il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223, le istituzioni europee hanno cercato di affrontare questi limiti, introducendo correttivi volti a migliorare l'efficienza investigativa e a collocare l'OLAF all'interno di un sistema più ampio di cooperazione giudiziaria europea. Possiamo dunque affermare che l'OLAF rappresenta il fulcro della strategia europea di protezione degli interessi finanziari; i suoi punti di forza sono: l'autonomia investigativa, la dimensione transnazionale delle attività e le competenze specialistiche maturate; i limiti, invece, dipendono dal carattere amministrativo delle indagini e dalla necessità di contare sull'effettiva collaborazione delle autorità nazionali nella fase di repressione.

3.3 Confronto tra ANAC e OLAF

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode (OLAF), come abbiamo già visto, sono due organi importanti per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni corruttivi e delle frodi, la prima opera a livello nazionale italiano, mentre la seconda opera a livello dell'Unione Europea. Entrambi hanno come obiettivo principale quello di tutelare la legalità e gli interessi finanziari pubblici; ANAC e OLAF, però, presentano differenze nei poteri di cui dispongono e nella loro struttura organizzativa. In particolare, emergono differenze riguardo ai poteri investigativi, sanzionatori, di regolazione e di coordinamento. Di seguito, in questo paragrafo, si analizzano queste differenze, evidenziando i limiti e le specificità di ciascun organismo, con riferimenti a casi concreti e recenti che illustrano tali differenze.

3.3.1 Differenze nei poteri e nell'organizzazione.

I due organi (ANAC e OLAF), pur avendo obiettivi simili in materia di tutela dell'integrità amministrativa e finanziaria, sono nati in periodi storici e contesti diversi, e con strumenti differenti. Mentre l'ANAC si colloca all'interno dell'ordinamento italiano come autorità amministrativa indipendente, con poteri prevalentemente regolatori e di prevenzione, l'OLAF è un ufficio della Commissione europea, organizzato come Direzione Generale ma dotato di una significativa autonomia investigativa in materia di tutela del bilancio dell'Unione. Questa diversa collocazione influenza i poteri esercitati dai due organi. L'ANAC, come afferma Carloni, “ha sviluppato un modello di vigilanza collaborativa che è stato istituzionalizzato e reso ordinario nel Codice del 2016” (2022). Questo sta a significare principalmente che il suo intervento si concentra su linee guida, raccomandazioni, piani triennali e strumenti di prevenzione che, pur non avendo valore coercitivo penale, come analizzato nel capitolo 2, esercitano un'influenza positiva sul comportamento delle amministrazioni pubbliche. Al contrario, l'OLAF, come afferma Lasagni, “ha il potere di svolgere indagini amministrative sia interne [...] che esterne, negli Stati membri o nei paesi terzi interessati da fondi europei” (2015). Questo gli permette di operare direttamente in contesti transnazionali, raccogliendo prove e facendo

raccomandazioni vincolanti per gli Stati membri o per altre istituzioni europee. Una prima differenza, quindi, riguarda i poteri che hanno effettivamente i due organi. Da un lato c'è l'ANAC che opera soprattutto ex ante, cercando di ridurre anticipatamente i rischi di corruzione attraverso la regolazione e la trasparenza; dall'altro c'è l'OLAF che interviene ex post, facendo indagini per accertare responsabilità e recuperare risorse mal gestite. Come osserva De Benedetto, "è la funzione amministrativa effettiva a costituire un argine per la corruzione" (2024). In questo caso, la letteratura sottolinea che l'ANAC lavora per rafforzare l'amministrazione nel momento in cui pianifica e gestisce i processi, mentre l'OLAF interviene laddove l'amministrazione o i beneficiari dei fondi abbiano già violato le regole. Le differenze emergono anche sul piano organizzativo. L'ANAC è un'autorità indipendente a livello nazionale, con una governance composta dal Presidente e da un Consiglio; la sua indipendenza è garantita dalla legge 190/2012 e da successive riforme, che le hanno attribuito un ruolo centrale nel settore degli appalti pubblici. L'OLAF, invece, pur essendo una Direzione Generale della Commissione europea, gode di una peculiare autonomia investigativa: come afferma Ruskowski, "la delega verticale verso agenzie con poteri di supervisione risulta in un'ulteriore centralizzazione delle competenze" (2022). Questo significa che, tra tutte le istituzioni dell'Unione, l'OLAF rappresenta una forma di decentramento tecnico che, al tempo stesso, rafforza il controllo di Bruxelles sul rispetto delle regole finanziarie. Le differenze sui poteri emergono in diversi casi. Ad esempio, nei casi di frodi sui fondi europei gestiti in Italia, l'OLAF può iniziare un'indagine amministrativa transnazionale, raccogliere prove documentali, effettuare controlli sul posto e segnalare tutto alla magistratura italiana. L'ANAC, invece, non ha poteri investigativi diretti, ma può intervenire elaborando linee guida per la gestione dei fondi o esercitando la vigilanza sugli appalti connessi al PNRR. In questo senso, come afferma Castaldo, "è vano un contrasto frutto di iniziative individuali degli Stati membri, non sorrette da un reciproco dialogo costante, utile all'applicazione di una strategia comune" (2024). La letteratura tende a evidenziare come l'ANAC, da sola, non riesca a garantire l'efficacia dell'azione anticorruzione se non inserita in un quadro europeo coordinato, nel quale l'OLAF rappresenta il pilastro investigativo. Questa distinzione si riflette anche in casi recenti. L'attuazione del PNRR, ad esempio, ha messo in luce il ruolo complementare delle due istituzioni: l'ANAC ha rafforzato la sua attività di monitoraggio e promozione della trasparenza sui contratti pubblici finanziati dai fondi

europei, elaborando linee guida specifiche per le stazioni appaltanti; parallelamente, l'OLAF ha rafforzato i controlli transnazionali per prevenire frodi nell'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU. Come sottolinea Carloni, “la sfida era porre ex ante regole ‘certe’ tramite linee guida prontamente aggiornate e validate dal Consiglio di Stato” (2022), l'ANAC interviene con un approccio preventivo, in contrasto con l'approccio investigativo dell'OLAF.

3.3.2 Diversità di competenze: prevenzione vs. repressione

Sul piano funzionale, infatti, ANAC e OLAF si avvicinano in modo diverso alla lotta alla corruzione e alle frodi: prevenzione vs repressione (per quanto tutti e due gli organismi si collochino, ciascuno a proprio modo, in posizione intermedia rispetto a questo dualismo). L'ANAC opera principalmente ex ante, cercando di prevenire condotte illegali tramite la promozione della trasparenza, la semplificazione delle procedure, l'introduzione di piani triennali di prevenzione della corruzione in ogni amministrazione, codici etici e rotazione del personale in posti sensibili. Questo modello matura in Italia dopo gli scandali di Tangentopoli negli anni '90, in quel contesto la sola via penale non bastava: occorreva agire sulle cause organizzative e normative che rendevano possibile la corruzione. Come affermato in dottrina, un sistema in cui la corruzione si diffonde è spesso caratterizzato da ipertrofia normativa e complessità procedurale; di conseguenza, un miglior contrasto passa anche da meno burocrazia e più buona amministrazione. ANAC adotta questa filosofia preventiva, cercando un equilibrio tra esigenze di legalità e di efficienza delle pubbliche amministrazioni. Cantone e Carloni, ad esempio, hanno definito: “la prevenzione della corruzione una strategia per assicurare che il sistema del procurement pubblico garantisca insieme concorrenza, qualità ed economicità”(2023). L'idea è che integrità e performance non siano in contrasto, ma che anzi la tutela dell'integrità sia condizione per un'amministrazione che lavora in maniera efficace. Tuttavia, alcuni esperti hanno segnalato il rischio che un eccesso di vincoli procedurali “anticorruptivi” degeneri in amministrazione difensiva, rallentando l'azione

amministrativa senza eliminare davvero la corruzione. De Benedetto ad esempio nota criticamente come il costo degli oneri procedurali anticorruzione imposti a imprese e pubbliche amministrazioni spesso “non sembra giustificato in termini di prevenzione della corruzione”, se non accompagnato da un effettivo miglioramento dell’azione amministrativa (De Benedetto, 2024). Questa dialettica è al centro del dibattito italiano: l’ANAC opera sulla prevenzione ex ante, ma il legislatore più recente ha preferito alleggerire le procedure mediante dei controlli ex post. Un esempio è l’esperienza del “modello Genova” (dal Decreto Genova 2018 per la ricostruzione del ponte Morandi)³⁵ e, ancora di più, come afferma Carloni “la disciplina emergenziale per il PNRR, in cui, come si vedrà, molte verifiche preventive sono state derogate o accentrate altrove, rappresentando un arretramento dell’impianto preventivo di ANAC” (2023). L’OLAF invece adotta un approccio prevalentemente repressivo-investigativo. La sua missione principale è scoprire e accertare frodi, corruzione e altre condotte illecite già attuate che causano danni al bilancio comunitario, per permetterne la punizione o almeno il recupero dei fondi. In pratica, OLAF agisce dopo che il sospetto illecito è sorto (tipicamente tramite denunce, segnalazioni anonime, audit finanziari o controlli dell’UE) e concentra i suoi sforzi nel raccogliere prove e informazioni da trasmettere alle autorità competenti. Questo non esclude però che l’OLAF abbia anche un ruolo di prevenzione nei confronti delle frodi, sebbene indiretto: da un lato, il fatto che l’OLAF rappresenti un deterrente per potenziali frodatori, dall’altro, l’OLAF formula raccomandazioni affinché le istituzioni dell’Unione Europea rafforzino i controlli interni e i meccanismi anti-frode. Un esempio è il rapporto di collaborazione con la Commissione, l’uso di strumenti informatici come il sistema “PLUTO”³⁶. Inoltre, l’OLAF partecipa a reti internazionali di prevenzione e condivide best practices³⁷. Castaldo afferma proprio la necessità di un approccio integrato

³⁵ Il cosiddetto “modello Genova” trae origine dal Decreto-Legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla Legge 16 novembre 2018, n. 130, adottato in seguito al crollo del Ponte Morandi. Il decreto ha introdotto una disciplina straordinaria per la ricostruzione, affidando al Commissario straordinario per Genova poteri ampi di deroga rispetto alla normativa vigente in materia di appalti, urbanistica e ambiente, con l’obiettivo di garantire rapidità ed efficienza nell’esecuzione delle opere. Tra gli elementi qualificanti vi è il forte coinvolgimento dell’ANAC, chiamata a svolgere funzioni di vigilanza collaborativa e accompagnamento, assicurando trasparenza e legalità pur in un contesto di deroghe emergenziali. Questo modello è stato successivamente richiamato come esempio paradigmatico di equilibrio tra celerità delle procedure e presidi anticorruzione.

³⁶ consente di incrociare dati sui soggetti che beneficiano di fondi europei per individuarne collegamenti rischiosi e segnali d’allarme di possibili frodi

³⁷ con altre agenzie (ad esempio la cooperazione con il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d’Europa, con l’Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), ecc

alla corruzione su scala globale, europea e nazionale, sottolineando “l’inerzia di un contrasto frutto di iniziative individuali degli Stati membri, non sorrette da un reciproco dialogo costante” e dalla condivisione di una strategia comune (2023). In quest’ottica, l’OLAF svolge una funzione di cerniera sovranazionale, favorendo la cooperazione e fungendo da “ponte” tra le varie giurisdizioni nazionali: il suo intervento aiuta a riempire i vuoti di coordinamento che spesso vengono sfruttati dalla criminalità transnazionale.

3.3.3 Ambiti di intervento: nazionale vs. sovranazionale.

Le differenze nei poteri dell’OLAF e dell’ANAC emergono anche dal tipo di relazioni istituzionali e di cooperazione che i due organismi hanno. L’OLAF, essendo ufficio dell’Unione europea, interagisce con più attori sia a livello UE sia a livello nazionale. Un’istituzione con cui l’OLAF collabora maggiormente, in ambito UE, è il neonato e già citato precedentemente EPPO (Ufficio del Procuratore Europeo), operativo dal 2021, con cui OLAF condivide in parte la missione di tutela dei fondi comunitari. A differenza di OLAF, l’EPPO è un organo giudiziario sovranazionale con poteri di indagine penale (anche coercitivi) e di esercizio dell’azione penale dinanzi ai giudici nazionali, per reati che ledono gli interessi economici dell’UE (come truffa, corruzione, appropriazione indebita di fondi europei). Il Regolamento (UE) 2017/1939³⁸ ha delineato i rapporti tra l’EPPO e l’OLAF prevedendo una stretta collaborazione: l’OLAF continua a svolgere indagini amministrative, ma non deve avviarle o proseguirle sugli stessi fatti oggetto di un’indagine penale EPPO, per evitare doppie indagini. Allo stesso tempo, l’EPPO può chiedere la collaborazione di OLAF per attività di supporto investigativo (ad esempio, raccolta di informazioni di natura amministrativa o svolgimento di accertamenti non coercitivi). I due uffici hanno siglato accordi di cooperazione e sistemi di scambio informativo in caso di sospetti fondati di reato; OLAF deferisce il caso all’EPPO; se invece emerge solo un’irregolarità amministrativa (ad esempio una frode senza dolo grave), OLAF può proseguire da solo e procedere con il recupero dei fondi. Questa

³⁸ Regolamento che ha istituito l’EPPO.

collaborazione è importante per sfruttare al meglio le competenze di entrambi gli organismi: Lasagni sottolinea infatti come modelli differenti: l'OLAF, l'Ordine di indagine europeo (OEI)³⁹ e l'EPPO pur mirando tutti a contrastare la criminalità transnazionale, “paiano sottostare a logiche non del tutto compatibili fra loro” (2017). L'OEI segue la logica del mutuo riconoscimento tra autorità giudiziarie nazionali; l'EPPO realizza un modello unitario di indagine penale sovranazionale; l'OLAF, da parte sua, ha sviluppato un sistema di cooperazione amministrativa che supera in parte i tradizionali strumenti. La convivenza di queste diverse logiche richiede dunque coordinamento: in questo contesto, OLAF funge da “agente investigativo e al contempo supervisore” all'interno del sistema UE, con un posizionamento particolare. Come nota Ruzzkowski, OLAF si è evoluto in un'entità “supra-sovranaazionale”, diventando un agente esecutivo al di sopra dei tradizionali livelli e indipendente non solo dal suo principale (la Commissione), ma anche dalle altre istituzioni UE e dagli Stati membri”, sfuggendo al loro controllo (2019). Questa indipendenza spiega perché OLAF cooperi alla pari con organi di diverso livello: ad esempio, intrattiene rapporti con il già precedentemente citato Eurojust (l'agenzia UE di coordinamento tra procure nazionali) per scambi informativi su indagini complesse, con la Corte dei Conti Europea (che segnala a OLAF eventuali frodi riscontrate negli audit finanziari) e con il Comitato di Sorveglianza OLAF (un organo di controllo interno composto da esperti indipendenti nominati da Parlamento, Commissione e Consiglio UE, che vigila sull'indipendenza e l'efficacia di OLAF). A livello nazionale, l'OLAF collabora con le autorità dei singoli Stati membri. Per quanto riguarda il caso italiano, l'interlocutore privilegiato di OLAF è la Guardia di Finanza (GdF), forza di polizia economico-finanziaria specializzata nel contrasto alle frodi fiscali e finanziarie. La GdF funge da collegamento operativo, riceve le segnalazioni dall'OLAF relative all'Italia, coadiuva l'Ufficio europeo nello svolgimento delle verifiche in loco e, all'occorrenza, esercita poteri di polizia giudiziaria di cui OLAF è sprovvisto, sotto la direzione della magistratura italiana. Un

³⁹ L'Ordine Europeo di Indagine (OEI) è uno strumento di cooperazione giudiziaria penale istituito dalla Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, basato sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie tra Stati membri. Consente all'autorità giudiziaria di uno Stato membro di richiedere lo svolgimento di atti di indagine in un altro Stato membro con le stesse modalità e condizioni previste a livello nazionale, favorendo così la rapidità e l'efficacia nella raccolta delle prove. In Italia l'OEI è stato recepito con il d.lgs. 21 giugno 2017, n. 108, che ne disciplina le procedure applicative e le garanzie.

esempio concreto dell'efficacia di tale cooperazione è dato da una maxi-indagine condotta nei primi anni 2010 riguardante una frode transnazionale nel settore dei fondi di ricerca UE: il caso coinvolgeva società e persone in vari paesi (Italia, Inghilterra, Francia, Grecia, Svezia, ecc.), che avevano ottenuto indebitamente 22 progetti di ricerca medica finanziati dall'UE (circa 55 milioni di euro), ottenuti attraverso falsificazioni dei budget e sfruttando il carente coordinamento tra i diversi enti che dovevano gestire i fondi. Durante l'inchiesta, il costante scambio di informazioni e il controllo incrociato dei dati raccolti da OLAF, dalla GdF e dagli auditor della Commissione (DG Connect)⁴⁰ permisero di condurre operazioni investigative contemporaneamente su più fronti e di combinare i poteri delle diverse autorità, compensandone i limiti reciproci. In particolare, la partecipazione diretta come osservatori degli ispettori finanziari della Commissione alle ispezioni effettuate da OLAF in Italia si rivelò decisiva, poiché consentì agli auditor (privi in proprio di poteri ispettivi così penetranti) di sfruttare l'accesso garantito da OLAF per verifiche sul campo, acquisendo immediatamente elementi probatori poi utilizzabili nei procedimenti. Grazie al "metodo integrato" adottato, ci fu un esito più che positivo, si riuscì a recuperare circa 53 milioni di euro attraverso il sequestro di conti correnti e immobili, nonché a far scattare l'incriminazione di 23 persone per frode ai danni dell'UE⁴¹. Inoltre, furono annullati 25 contratti di finanziamento irregolari e risolte 4 procedure d'appalto viziate. Questo successo riferito da Lasagni come "case study emblematico" è valso un riconoscimento ufficiale da parte della Commissione Europea, che nel 2011 ha aggiornato la propria strategia antifrode proprio per incentivare una maggiore cooperazione tra OLAF e gli organi di controllo interni delle varie DG (Direzioni Generali) sin dalle fasi iniziali delle indagini. Si tratta di un esempio di come la struttura "mista" di OLAF sia investigativa sia amministrativa riesca, attraverso la cooperazione, a sopperire alla mancanza di poteri coercitivi e avere risultati paragonabili a quelli di un'autorità giudiziaria, operando però

⁴⁰ Gli auditor della Commissione europea operano all'interno delle diverse Direzioni Generali (DG) e sono incaricati di verificare la regolarità amministrativa-contabile nell'uso dei fondi dell'Unione. In particolare, la DG Connect (Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology) è l'unità della Commissione responsabile per le politiche in materia di digitale, reti di comunicazione, contenuti e tecnologie, nonché per la gestione e il controllo finanziario dei programmi di ricerca e innovazione nel settore ICT. Gli auditor di DG Connect svolgono ispezioni e controlli ex post sui progetti finanziati dall'UE, segnalando eventuali irregolarità a OLAF o ad altre autorità competenti (cfr. Commissione Europea, *DG Connect – Mission and Tasks*, Bruxelles, 2020)

⁴¹ 7 delle quali accusate anche di associazione per delinquere

in un contesto multigiurisdizionale. L'ANAC, invece, agisce in particolare entro i confini nazionali e la sua rete di cooperazione è focalizzata sugli attori interni all'ordinamento nazionale. Data la natura amministrativa delle sue funzioni, i principali interlocutori di ANAC sono altre autorità e uffici con competenze di controllo e sanzionatorie in ambito italiano. Un rapporto istituzionale importante è quello con la magistratura contabile: la Corte dei conti italiana, che si occupa di dare il giudizio sul danno erariale e sul malversato di fondi pubblici, riceve spesso dossier e segnalazioni da ANAC quando emergono sprechi o irregolarità che possano aver causato un danno finanziario allo Stato. In tali casi la Corte dei conti può avviare proprie indagini e citare in giudizio amministratori o funzionari per risarcire il danno all'erario. ANAC e Corte dei conti condividono quindi l'obiettivo del buon andamento e della tutela delle risorse pubbliche, collaborando nell'ambito di protocolli d'intesa per lo scambio di informazioni. Allo stesso modo, c'è una stretta collaborazione con la già citata Guardia di Finanza: ANAC ha stipulato accordi con la GdF per delegare ad essa, quando necessario, approfondimenti investigativi su appalti sospetti o per intervenire tempestivamente su segnalazioni di irregolarità, soprattutto nei settori più esposti a infiltrazioni criminali (appalti di grande importo, settore sanitario, opere infrastrutturali strategiche). ANAC non avendo "agenti in divisa" propri, si appoggia così alla polizia economica per le verifiche sul campo. Va ricordato che l'ordinamento italiano ha predisposto anche altre figure di coordinamento: ad esempio i Prefetti (rappresentanti territoriali del Governo) hanno poteri di accesso e monitoraggio nei cantieri e, d'intesa con ANAC, possono disporre commissariamenti di appalti in caso di infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici (misura tipica del cosiddetto "Protocollo di legalità"). ANAC collabora inoltre con il Dipartimento della Funzione Pubblica per la definizione dei piani anticorruzione nelle amministrazioni centrali e locali, e con il Ministero della Giustizia e il CSM per quanto attiene alla disciplina sul pantouflage⁴² e i conflitti di interessi dei magistrati. A livello internazionale, pur non

⁴² "Con il termine pantouflage mutuato dal francese si indica il fenomeno del passaggio di funzionari pubblici, magistrati o alti dirigenti dalle amministrazioni statali a incarichi nel settore privato, spesso nello stesso ambito in cui hanno esercitato funzioni pubbliche. Tale pratica solleva problemi di conflitto di interessi e di utilizzo indebito di conoscenze acquisite nell'esercizio della funzione pubblica. In Italia il fenomeno è disciplinato dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che prevede un divieto triennale di assumere incarichi presso soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione di provenienza, a pena di nullità del contratto e di divieto per il privato di contrattare con la PA nei successivi tre anni" (Autorità Nazionale Anticorruzione, *Linee guida sul pantouflage*, Roma, 2019).

avendo vocazione investigativa transnazionale, ANAC partecipa a reti e progetti con omologhe autorità anticorruzione di altri Paesi, nell'ambito di organizzazioni come l'OCSE e l'ONU, scambiando best practices sulla prevenzione; ma si tratta di cooperazione in senso ordinamentale e formativo, diversa dalla cooperazione investigativa operativa di OLAF.

3.3.4 Il ruolo di ANAC e OLAF nella gestione dei fondi europei e del PNRR

Un capitolo di grande attualità in cui emergono le differenze operative tra OLAF e ANAC riguarda la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e, più in generale, dei fondi europei di investimento. Il PNRR italiano (finanziato dall'UE tramite il programma Next Generation EU) ha investito risorse finanziarie senza precedenti, sottoposte a stringenti obiettivi di spesa e tempistiche, ma allo stesso tempo ha visto una semplificazione delle procedure di appalto per accelerare l'esecuzione dei progetti. Questo ha comportato una ridefinizione dei controlli anticorruzione sui flussi finanziari del PNRR: il governo italiano ha optato per un modello accentrato di audit e monitoraggio ex post, in parziale deroga al sistema preventivo ordinario delineato dalla legge 190/2012. In particolare, a livello centrale sono stati potenziati il Servizio Centrale per il PNRR presso il MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) e l'Unità di audit antifrode presso la Ragioneria Generale dello Stato, incaricati di controllare l'avanzamento dei progetti e verificare la regolarità della spesa. ANAC, invece, è stata di fatto marginalizzata in questa architettura: come rileva Carloni, "l'Autorità Anticorruzione è l'unico attore istituzionale rilevante escluso sia dalla cabina di regia normativa sul nuovo Codice degli appalti 2023 sia dai ruoli operativi di audit sul PNRR" (2023). L' "anticorruzione del PNRR" è dunque parallela e separata rispetto a quella ordinaria di cui all'impianto della legge 190/2012. Insomma, come afferma Carloni, "per velocizzare l'utilizzo dei fondi europei si è scelto di 'fare a meno' delle linee-guida e dell'intervento di ANAC durante le fasi di gara, puntando su controlli successivi affidati ad altri organi (principalmente MEF e Guardia di Finanza)" (2023).

Questo ha suscitato un dibattito: da un lato questa scelta promette meno burocrazia e maggiore rapidità nell'attuazione dei progetti; dall'altro, vi è preoccupazione che il fatto che non ci siano dei presidi preventivi possa aumentare il rischio di irregolarità e frodi, che verrebbero scoperte solo in una fase successiva. Carloni parla al riguardo di “passi indietro” sul fronte anticorruzione, notando come “inizialmente la questione della legalità nel PNRR fosse sottovalutata, ma si sia poi riproposta con forza di fronte al moltiplicarsi di deroghe e procedure speciali” (2021). In effetti, sono emersi casi di infiltrazioni criminali anche in ambiti del PNRR, richiedendo interventi repressivi: qui entrano in gioco gli organi investigativi nazionali (Procure, DNA antimafia, GdF) e, qualora siano interessati i fondi UE, l'EPPO e OLAF. Il ruolo di OLAF nel PNRR si inserisce nella missione di protezione degli interessi finanziari comunitari. OLAF monitora con attenzione l'utilizzo dei fondi Next Generation EU⁴³ in tutti i paesi membri, Italia inclusa, coordinandosi sia con l'EPPO per quanto riguarda gli aspetti penali, sia con le autorità nazionali di controllo. Ad esempio, qualora i meccanismi di audit ministeriali o la Corte dei conti segnalino sospetti di frode o irregolarità gravi in progetti PNRR, OLAF può aprire una propria indagine amministrativa parallela, al fine di accertare violazioni e quantificare eventuali danni erariali europei. Uno scenario tipico potrebbe essere la sovrapproduzione di opere finanziate dal PNRR o l'assegnazione degli appalti a imprese colluse: OLAF raccoglierebbe elementi probatori amministrativi (documenti, flussi finanziari, dichiarazioni) e li trasmetterebbe all'EPPO (se configurabile un reato come la frode ai sensi della Direttiva PIF⁴⁴) e alle autorità italiane (GdF e Procura) e alle strutture

⁴³ Il Next Generation EU (NGEU) è il piano straordinario varato dall'Unione europea nel 2020 come risposta alla crisi economica e sociale causata dalla pandemia di Covid-19. Con una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018), finanziata per la prima volta attraverso l'emissione di debito comune europeo, il programma sostiene la ripresa e la resilienza degli Stati membri tramite prestiti e sovvenzioni. Lo strumento principale è il Recovery and Resilience Facility (RRF), che rappresenta circa il 90% delle risorse complessive e finanzia i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). Le priorità del NGEU riguardano la transizione verde e digitale, la crescita sostenibile, la coesione sociale e territoriale e il rafforzamento della resilienza economica e istituzionale dell'Unione (cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza).

⁴⁴ La Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, nota come Direttiva PIF (Protezione degli interessi finanziari dell'Unione), ha introdotto una disciplina comune volta ad armonizzare a livello europeo la definizione e la repressione dei reati che ledono il bilancio dell'UE. Essa stabilisce norme minime relative alla qualificazione dei reati di frode, corruzione, appropriazione indebita e riciclaggio di fondi europei, nonché all'entità delle sanzioni. La direttiva ha rappresentato un passaggio cruciale per l'operatività dell'Ufficio del Procuratore Europeo (EPPO), che esercita l'azione

della Commissione per il recupero delle somme indebitamente percepite. D'altro canto, ANAC non ha un ruolo ufficiale specifico nel PNRR se non indiretto: la sua banca dati nazionale dei contratti pubblici alimentata dalle stazioni appaltanti rimane una fonte informativa preziosa per tracciare l'andamento degli appalti collegati al Piano. L'ANAC è quindi chiamata a collaborare fornendo dati e supporto tecnico alle unità ministeriali di audit, ma resta esterna alla governance decisionale del Piano. Questa scelta di governance differenziata evidenzia una conseguenza della differente impostazione di OLAF e ANAC: a livello UE, l'attenzione è focalizzata sul controllo dell'impiego delle risorse (logica "ragionieristica" di audit, come la definisce Carloni) per evitare usi impropri dei fondi, mentre a livello nazionale l'ANAC aveva promosso un sistema di regole preventive per garantire correttezza nelle procedure di spesa. Con il PNRR, in sostanza, l'approccio UE improntato all'audit ex post ha prevalso sul modello italiano ex ante. Questo richiama il tema già accennato: prevenzione vs repressione. Nel PNRR l'Italia ha privilegiato strumenti di controllo successivo (affidati in parte anche a OLAF/EPPO sul fronte europeo), correndo però il rischio di dover "curare" a posteriori casi di illecito che un'azione preventiva ANAC forse avrebbe potuto evitare sul nascere. È presto per un bilancio definitivo, ma la dottrina sta già analizzando questa dinamica: da una parte c'è la necessità di velocizzare gli investimenti (riducendo alcuni vincoli procedurali), dall'altra si sottolinea come una robusta capacità sanzionatoria ex post che nel contesto UE è garantita appunto da OLAF e dall'EPPO sia indispensabile per bilanciare la riduzione dei controlli ex ante. In altre parole, OLAF ed EPPO rappresentano il "braccio armato" con cui l'Europa rassicura sulla correttezza nell'uso dei fondi del Next Generation EU, supplendo in qualche misura al minore coinvolgimento delle autorità preventive nazionali come ANAC.

3.3.5 Critica

Le diverse caratteristiche organizzative di ANAC e OLAF producono risultati diversi sull'efficacia complessiva dell'azione anticorruzione, facendo emergere riflessioni

penale nei confronti dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE definiti dalla stessa Direttiva PIF (cfr. GUUE L 198 del 28 luglio 2017).

critiche in dottrina. Un primo profilo riguarda l'indipendenza e i limiti giurisdizionali. OLAF, in quanto organismo dell'UE, gode di una posizione peculiare: esso sfugge in larga misura al controllo politico sia degli Stati membri sia della stessa Commissione che l'ha istituito. Questa autonomia sta a significare che l'OLAF non può ricevere istruzioni nei singoli casi e che il suo Direttore Generale è dotato di garanzie di indipendenza, questo consente indagini anche su soggetti potenti⁴⁵. D'altro canto, proprio la natura "ibrida" di OLAF, agente amministrativo con funzioni quasi da pubblico ministero, ha fatto emergere perplessità riguardo alle garanzie procedurali: ci si è chiesti se gli investigatori OLAF rispettino pienamente i diritti di difesa durante le ispezioni e acquisizioni probatorie, in assenza di un vaglio preventivo di un'autorità giudiziaria. La Corte di Giustizia UE ha più volte delineato i confini entro cui OLAF deve operare, bilanciando efficacia e tutela dei diritti, ma il dibattito resta aperto in dottrina. Per ANAC, il tema dell'indipendenza si pone in modo diverso: essa è sì un'autorità formalmente indipendente, ma il suo potere è circoscritto all'ambito amministrativo nazionale e le sue decisioni (ad esempio sanzioni o atti di regolazione) sono soggette al sindacato del giudice amministrativo italiano. Alcuni critici hanno osservato che ANAC, pur animata da nobili intenti, rischia di essere un "gigante dai piedi d'argilla": un organismo con vastissime funzioni di indirizzo e controllo (piani anticorruzione, trasparenza, vigilanza sui contratti, pareri di precontenzioso negli appalti, ecc.) ma con risorse limitate e senza poteri coercitivi diretti. In passato, durante la presidenza di Cantone, l'ANAC ha acquisito grande visibilità mediatica e autorevolezza, incidendo su prassi amministrative consolidate; eppure, molti provvedimenti ANAC (come le sanzioni pecuniarie o le delibere di nullità degli appalti) sono poi incappati in impugnazioni e talora annullamenti in sede di giustizia amministrativa, rallentando l'effetto deterrente. La dottrina si interroga se l'ANAC sia strutturata per durare ed esercitare un'influenza sistemica di lungo periodo, oppure se il legislatore la utilizzi a fasi alterne come strumento "emergenziale" di rassicurazione dell'opinione pubblica dopo gli scandali, per poi svuotarla di fatto (come parrebbe dalle vicende del PNRR). Carloni osserva che "nell'ultimo periodo si assiste a una sorta di 'parabola' dell'anticorruzione: dopo un decennio di crescente rafforzamento normativo" (2012-2020), recenti scelte legislative mostrano una tendenza a semplificare, riducendo alcuni vincoli anticorrittivi in nome

⁴⁵ ad esempio funzionari UE di alto livello o governi nazionali beneficiari di fondi

dell'efficienza e dello sviluppo economico. Questa evoluzione pone il problema di come garantire che la semplificazione non alimenti nuova corruzione. Il confronto con il modello sovranazionale risulta istruttivo: l'UE ha introdotto l'EPPO, segno che alla prevenzione e cooperazione amministrativa (OLAF) va affiancata una forte repressione penale coordinata sul piano sovranazionale. In Italia, l'azione repressiva resta affidata alle procure ordinarie e alla magistratura penale nazionale, che però non dispone di uno strumento specializzato anticorruzione analogo all'EPPO (limitato ai reati contro l'UE). Ne deriva che per i reati di corruzione nazionale l'ANAC può solo segnalare e collaborare, ma il successo del contrasto dipende sempre dalla risposta giudiziaria. Su questo alcuni autori, tra cui lo stesso Cantone hanno evidenziato come “il sistema italiano anticorruzione debba trovare un equilibrio tra risk management amministrativo e certezza della pena: senza un efficace intervento sanzionatorio finale, il complicato edificio della prevenzione rischia di produrre adempimenti formali più che sostanza” (2023). Allo stesso modo, a livello europeo, si è riconosciuto che OLAF da solo, privo di poteri coercitivi, non bastava a garantire piena tutela degli interessi finanziari comuni, rendendo necessaria la creazione dell'EPPO. Come afferma Castaldo, “la lotta alla corruzione e alle frodi esige uno sforzo integrato e multilivello, dove prevenzione e repressione siano entrambe presenti e si rafforzino vicendevolmente” (2023). In conclusione, ANAC e OLAF rappresentano due facce complementari della strategia anticorruzione contemporanea: l'una radicata nel contesto nazionale e votata alla regolazione preventiva, l'altra collocata sul piano sovranazionale e dedicata all'indagine repressiva. Le loro differenze in poteri e organizzazione determinano punti di forza e di debolezza propri: se ANAC apporta conoscenza del sistema amministrativo locale e capacità di incidere sulle regole, OLAF offre uno sguardo sovranazionale, indipendenza elevata e potere di collegare le maglie di più ordinamenti. La sfida attuale, evidenziata sia dalla dottrina sia dagli stessi decisori politici, consiste nel far cooperare efficacemente questi attori, evitando vuoti di tutela. Solo un approccio coordinato permetterà di coniugare i vantaggi della prevenzione (riduzione del rischio di corruzione a monte) con quelli della repressione (punizione esemplare e recupero dei fondi a valle), realizzando quel circuito virtuoso auspicato nei principi europei e nazionali di buona amministrazione e legalità. In quest'ottica, il confronto tra ANAC e OLAF non è soltanto una curiosità istituzionale,

ma diventa un banco di prova per misurare la tenuta dei sistemi anticorruzione multilivello e per orientarne le future riforme in una direzione più efficace e integrata.

Capitolo IV - Corruzione e sanità: l'esperienza abruzzese di Sanitopoli

4.1 Il settore sanitario

Il settore sanitario ha a disposizione una quantità di risorse pubbliche notevoli, per questo rappresenta un settore particolarmente vulnerabile ai fenomeni corruttivi. Non si tratta di un'anomalia che riguarda solo il contesto italiano, ma di una tendenza diffusa a livello internazionale, che trova nel nostro Paese terreno particolarmente fertile a causa dell'organizzazione complessa del Servizio sanitario nazionale e della frammentazione dei centri decisionali. La letteratura ha mostrato come la corruzione in sanità produca effetti che superino la sfera strettamente economica. Come afferma Mideni, "la corruzione in sanità causa perdita di fiducia nel sistema di tutela della salute, riduce l'accesso ai servizi, incide sull'efficienza, sull'efficacia, sulla qualità e sull'equità dei servizi" (2014). Si tratta dunque di un fenomeno capace di minare le condizioni di uguaglianza sostanziale definite dall'articolo 32 della Costituzione. Nel contesto italiano, come sottolinea Mideni, la sanità ha a disposizione risorse ingenti: "circa 115 miliardi di euro di spesa pubblica (7,3% del Pil) e circa 30 miliardi di spesa privata, per un totale superiore al 9% del Pil" (2014). Questo fattore rende il settore particolarmente appetibile per interessi politici ed economici, che possono trasformare le decisioni amministrative che riguardano uno dei settori più importanti, in strumenti di scambio illecito. In questo quadro generale si colloca l'inchiesta nota come Sanitopoli Abruzzo, che nel 2008 portò all'arresto dell'allora presidente della Regione, Ottaviano Del Turco, e di numerosi altri esponenti politici e amministrativi. Come osservano Della Porta, Sberna e Vannucci, "la considerevole quantità di spesa pubblica e privata e l'intrinseca complessità delle transazioni nel settore sanitario hanno spesso portato a dinamiche di ricerca di rendita, talvolta governate attraverso scambi corruttivi" (2015). Il caso abruzzese rappresenta dunque un caso emblematico di come le vulnerabilità strutturali del settore possano tradursi in veri e propri sistemi corruttivi.

4.2 La vulnerabilità strutturale della sanità

Il settore sanitario italiano, come affermato già precedentemente, rappresenta uno dei principali settori in cui viene impiegata la spesa pubblica e, al tempo stesso, uno dei più difficili da gestire. La sua natura multidimensionale, che si intreccia con aspetti economici, politici, tecnici e sociali, lo rende terreno fertile per l'insorgere di fenomeni corruttivi. Non sorprende quindi che, secondo Eurobarometro, "il 40% degli italiani intervistati contro il 30% della media Ue ritenga che la corruzione sia diffusa nel settore della sanità pubblica" (Midena, 2014). La percezione diffusa di illegalità non è soltanto un dato sociologico, ma il riflesso di una vulnerabilità strutturale che caratterizza il sistema. Le cause di questa fragilità sono diverse. In primo luogo, la dimensione economica. Il settore sanitario, come rileva il Censis, "assorbe circa 115 miliardi di euro di spesa pubblica (7,3% del Pil) e circa 30 miliardi di spesa privata, per un totale superiore al 9% del Pil" (Midena, 2014). Risorse così ampie, attirano interessi privati e politici. Le decisioni riguardanti la gestione dei fondi, l'autorizzazione delle convenzioni, l'accreditamento delle strutture o l'acquisto di forniture diventano occasioni privilegiate per fenomeni di scambio illecito. Un secondo elemento di vulnerabilità riguarda la complessa organizzazione del sistema sanitario nazionale. Midena sottolinea come le aree maggiormente esposte al rischio siano "la selezione del personale a cominciare dalle figure apicali, il settore dei contratti, la gestione dei pagamenti e l'accreditamento delle strutture sanitarie private" (2014). In ognuno di questi ambiti, in assenza di trasparenza e di controlli efficaci, si favorisce l'instaurarsi di fenomeni corruttivi. A questo si aggiungono le riforme istituzionali introdotte dagli anni Novanta in poi. La regionalizzazione del sistema sanitario, unita al processo di aziendalizzazione delle unità locali, ha trasformato il quadro decisionale. Come osservano Della Porta, Sberna e Vannucci, "le recenti riforme non hanno risolto il problema delle transazioni corruttive, ma ne hanno piuttosto modificato la struttura di governance" (2015). In altre parole, il decentramento ha moltiplicato i centri di potere e i livelli di contrattazione, accrescendo la frammentazione e rendendo più difficile un controllo uniforme dei processi. Infine, non va sottovalutato il ruolo dell'informazione, che caratterizza il rapporto tra i cittadini e il sistema sanitario. I cittadini, spesso non hanno le informazioni necessarie e si trovano in

una condizione di vulnerabilità che accresce il potere discrezionale di medici, funzionari e decisori pubblici. Come afferma Mideni, “la scarsa trasparenza nei processi e nell’uso delle risorse rappresenta un fattore che aumenta i rischi di cattiva gestione, soprattutto in presenza di conflitti di interesse e logiche clientelari” (2014). In sintesi, il sistema sanitario appare vulnerabile alla corruzione non per singoli episodi, ma per diversi fattori: l’enorme entità delle risorse, la complessità a livello organizzativo, la frammentazione dei centri di potere, l’asimmetria informativa e la discrezionalità politica e amministrativa. È su questo terreno che si inserisce l’esperienza abruzzese di Sanitopoli, la quale, come si vedrà nel paragrafo successivo, ha rappresentato un esempio emblematico di corruzione sistemica, con effetti sia sul piano politico-istituzionale che sulla fiducia dei cittadini.

4.3 Il caso Sanitopoli Abruzzo: contesto, indagini e attori coinvolti

Il cosiddetto caso di Sanitopoli Abruzzo rappresenta uno degli episodi più importanti di corruzione politica in sanità nella storia recente italiana, che ha scosso una regione intera: l’Abruzzo. L’inchiesta, avviata dalla Procura della Repubblica di Pescara nel 2007, esplose a livello mediatico il 14 luglio 2008 con l’arresto di Ottaviano Del Turco, allora presidente della Regione Abruzzo, insieme a dirigenti regionali, politici e imprenditori del settore sanitario. L’indagine nacque da alcune denunce che riguardavano la gestione dei rapporti tra la Regione e le cliniche private convenzionate. Secondo l’accusa, degli esponenti politici e amministrativi avrebbero favorito alcune strutture sanitarie private in cambio di tangenti. Le indagini fecero emergere l’esistenza di una rete di corruzione, basata su uno scambio di denaro e decisioni amministrative. Come ricostruiscono Della Porta, Sberna e Vannucci, il caso abruzzese dimostra come “la considerevole quantità di spesa pubblica e privata e l’intrinseca complessità delle transazioni nel settore sanitario abbiano spesso portato a dinamiche di ricerca di rendita, talvolta governate attraverso scambi corruttivi” (2015). Il processo evidenziò un sistema di tangenti milionarie versate da imprenditori privati, in particolare da Vincenzo Angelini, titolare della clinica Villa Pini, a esponenti politici della Regione Abruzzo. Le somme, secondo l’accusa, erano finalizzate a ottenere autorizzazioni e accreditamenti. L’inchiesta scoprì un flusso di circa

5,8 milioni di euro in contanti consegnati ad alcuni politici abruzzesi, fra cui lo stesso Del Turco, nell'arco di diversi anni. Il meccanismo corruttivo si articolava attorno a decisioni per la sopravvivenza e l'espansione delle strutture sanitarie private appartenenti agli imprenditori coinvolti. In particolare: rilascio di autorizzazioni per l'apertura o l'ampliamento di cliniche, convenzioni con il Servizio sanitario regionale, rimborsi per le prestazioni erogate e gestione dei fondi sanitari regionali destinati alle strutture convenzionate. La posizione di vertice di Del Turco e della sua giunta consentiva di svolgere un controllo diretto su questi processi, rendendo possibili gli scambi illeciti. Come rilevano Della Porta, Sberna e Vannucci, il caso abruzzese mostra in maniera chiara come il decentramento e l'autonomia regionale possano "trasformarsi in occasioni per la costruzione di reti corruttive, alimentate dal controllo politico sulle risorse sanitarie" (2015). La risposta politica dell'inchiesta fu immediata: la giunta regionale si dimise e ci fu la caduta del governo abruzzese. Non si trattava più di episodi isolati, ma di un sistema che metteva in discussione la legittimità stessa delle istituzioni regionali.

4.4 La corruzione come fenomeno sistemico

L'inchiesta su Sanitopoli Abruzzo ha avuto il merito di far emergere con chiarezza la natura sistemica della corruzione in sanità. Si trattava di un vero e proprio meccanismo organizzato e ripetuto, che coinvolgeva imprenditori, dirigenti regionali e politici di primo piano. Questo intreccio tra attori pubblici e privati rientra a pieno titolo in ciò che la letteratura definisce come corruzione politica sistemica⁴⁶. Come osservano Della Porta, Sberna e Vannucci, "la corruzione nel settore sanitario si sviluppa spesso all'interno di reti complesse di scambio, il cui funzionamento varia a seconda delle configurazioni istituzionali e delle dinamiche politiche" (2015). Gli autori distinguono due principali tipi di governance corruttiva: "quello centripeto, in cui gli scambi illeciti convergono verso un centro riconosciuto di autorità (ad esempio una leadership politica forte che funge da garante e da regolatore degli scambi), e quello centrifugo, in cui prevalgono relazioni più frammentate e concorrenziali tra attori locali, senza un coordinamento centralizzato" (Della Porta, Sberna, Vannucci, 2015). Il caso abruzzese mostra il funzionamento del

⁴⁶ forma di corruzione che non si limita a violazioni sporadiche delle regole, ma si radica stabilmente nei processi decisionali e di governo.

modello centripeto. La figura del presidente regionale Del Turco, secondo l'accusa, rappresentava il centro della rete corruttiva, il garante di un sistema in cui gli imprenditori privati erano disposti a pagare tangenti in cambio di decisioni a loro favorevoli. Questo consentiva una gestione stabile degli scambi illeciti, in quanto la presenza di un "centro" politico riconosciuto riduceva i rischi di conflitto e garantiva la protezione degli accordi. Al tempo stesso, l'inchiesta mise in luce come la già citata frammentazione tipica della governance sanitaria regionale favorisse la moltiplicazione delle occasioni di scambio illecito. La discrezionalità nella concessione di accreditamenti e nella determinazione dei rimborsi costituiva una risorsa politica spendibile in vari casi, alimentando dinamiche che, in assenza di controllo, avrebbero potuto avere un carattere centrifugo e instabile. La particolarità di Sanitopoli è stata proprio quella di combinare entrambi i modelli: da un lato c'era un centro forte rappresentato dalla leadership politica; dall'altro, una rete di interessi locali che giravano attorno a quel centro, rafforzandolo e al tempo stesso diventando dipendenti dalla sua mediazione. La natura sistemica del fenomeno emerge anche dalla sua durata nel tempo. Le tangenti non erano episodi occasionali, ma erano ricorrenti e programmati. La continuità serviva a garantire stabilità agli accordi tra la politica e gli imprenditori. Si trattava, di un vero e proprio "costo aggiuntivo" da considerare nel bilancio delle imprese private, simile a una tassa per accedere al mercato delle convenzioni regionali. Oltre all'aspetto economico, va sottolineato l'impatto sociale e politico. Come rileva Midena, la corruzione in sanità non si limita a generare sprechi e inefficienze, ma "incide sull'equità dei servizi e sul diritto di accesso alle cure, colpendo in primo luogo i cittadini più deboli" (2014). Nel caso abruzzese, ogni euro sottratto attraverso le tangenti non era soltanto un danno nei confronti dello Stato e della Regione, ma un ostacolo alla qualità e all'universalità delle prestazioni sanitarie. Il sistema corruttivo descritto da Sanitopoli dimostra come la corruzione in sanità sia un insieme di regole informali che, in alcuni momenti storici, si sovrappongono e talvolta sostituiscono le regole formali. Come sintetizzano Della Porta, Sberna e Vannucci, "le recenti riforme non hanno eliminato la corruzione, ma ne hanno modificato la struttura, incidendo sulle modalità di organizzazione e sugli equilibri delle reti corruttive" (2015). In conclusione, il caso abruzzese mette in evidenza come la corruzione in sanità possa avere i tratti di un fenomeno sistemico, capace di condizionare le politiche pubbliche e di compromettere il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. L'analisi di questo caso consente non solo di

ricostruire un episodio di grande rilevanza giudiziaria e politica, ma anche di comprendere i meccanismi profondi attraverso cui la corruzione si insedia nelle pieghe della governance sanitaria.

4.5 Il processo e le conseguenze politiche

L'inchiesta su Sanitopoli Abruzzo ebbe un effetto non solo sul piano giudiziario, ma anche sul piano politico-istituzionale. L'arresto del presidente della Regione, Ottaviano Del Turco, il 14 luglio 2008, rappresentò un evento senza precedenti per l'Abruzzo. Insieme a lui furono raggiunti da provvedimenti restrittivi altri esponenti della giunta abruzzese e dirigenti amministrativi, a conferma della natura diffusa e pervasiva del sistema corruttivo emerso dalle indagini. Sul piano giudiziario, il procedimento si articolò in più fasi e gradi di giudizio. Di particolare rilievo era l'accusa di aver ricevuto tangenti per un ammontare complessivo di circa 5,8 milioni di euro da parte dell'imprenditore sanitario Vincenzo Angelini, titolare della clinica Villa Pini. Secondo l'accusa, queste somme erano destinate a garantire alla struttura privata vantaggi in termini di convenzioni con il Servizio sanitario regionale, rimborsi e accreditamenti. Il processo di primo grado, conclusosi nel 2013, portò a diverse condanne. Del Turco fu ritenuto colpevole di associazione per delinquere e corruzione, con una condanna a nove anni e sei mesi di reclusione. Le sentenze colpirono anche altri esponenti della giunta regionale e dirigenti, confermando l'esistenza di un sistema corruttivo radicato e strutturato. Tuttavia, nei successivi gradi di giudizio la vicenda subì una parziale revisione: in appello e in Cassazione, alcune accuse furono ridimensionate, con riduzioni delle pene e prescrizioni per alcuni reati. Nonostante ciò, la sostanza del sistema corruttivo rimase accertata. Sul piano politico, le conseguenze furono immediate e devastanti. La caduta della giunta regionale comportò l'instaurarsi di un clima di sfiducia da parte dei cittadini nei confronti della classe dirigente abruzzese. L'opinione pubblica vide l'inchiesta come prova di un sistema marcio, in cui la gestione della sanità si era piegata a interessi privati e clientelari. Come osservano Della Porta, Sberna e Vannucci, "la regionalizzazione e la concentrazione di risorse hanno favorito la creazione di reti corruttive in grado di condizionare profondamente l'arena politica locale" (2015). L'onda lunga

di Sanitopoli andò oltre i confini abruzzesi, alimentando un più ampio dibattito nazionale sulla vulnerabilità del sistema sanitario e sull'urgenza di rafforzare i meccanismi di prevenzione della corruzione. L'opinione pubblica si trovò di fronte a un paradosso: da un lato, la sanità era vista come il settore in cui più si avvertiva la necessità di efficienza; dall'altro, era proprio lì che si manifestavano le forme più gravi di appropriazione indebita di risorse tramite l'aiuto della politica. Il caso di Sanitopoli scatenò da una parte, la perdita di credibilità delle istituzioni regionali e la crisi di fiducia nei confronti della politica locale; dall'altra, la consapevolezza che la corruzione in sanità non fosse un fenomeno marginale, ma un problema strutturale capace di condizionare i diritti fondamentali dei cittadini. In questo senso, Sanitopoli Abruzzo non fu solo uno scandalo giudiziario, ma un evento che costrinse a interrogarsi sul rapporto tra corruzione, sanità e democrazia.

4.6 Le indagini e i metodi investigativi

L'inchiesta che portò allo scandalo di Sanitopoli Abruzzo nacque in un contesto già segnato da tensioni sulla gestione della spesa sanitaria regionale. La Procura di Pescara avviò le indagini nel 2007, a seguito di alcune denunce e segnalazioni provenienti dall'imprenditore Vincenzo Angelini, proprietario della clinica privata Villa Pini, che si dichiarò vittima di richieste estorsive e di un sistema corruttivo. La sua collaborazione fu determinante per far emergere l'importanza del fenomeno, in quanto la sua posizione fosse tutt'altro che neutra: Angelini, infatti, era parte integrante del sistema, ma solo in un secondo momento decise di denunciarne i meccanismi, probabilmente per contrasti interni con la classe politica regionale. Gli strumenti investigativi utilizzati furono molteplici. In primo luogo, le intercettazioni telefoniche e ambientali, che permisero di documentare i rapporti tra imprenditori e politici, facendo emergere dinamiche di scambio illecito. In secondo luogo, un ruolo cruciale fu svolto dall'analisi dei flussi finanziari, che consentì di seguire il percorso del denaro, collegando le somme pagate da Angelini ad alcuni membri della giunta regionale. Infine, furono importanti le testimonianze dirette, tra cui quelle dello stesso Angelini, che descrisse nei dettagli le modalità di consegna del denaro, gli incontri avvenuti e le richieste avanzate dai politici. Il quadro che emerse fu quello di un sistema corruttivo stabile e ripetuto nel tempo, in cui le tangenti erano pagamenti programmati e continuativi, piuttosto che episodi isolati. Questo carattere sistemico rese più solida l'accusa di associazione per delinquere, in quanto indicava

l'esistenza di una struttura organizzata che aveva come fine quello di gestire le risorse pubbliche in maniera distorta. Le indagini non furono senza di difficoltà. Da un lato, la posizione di vertice e di potere delle persone coinvolte rendeva difficile ogni mossa investigativa, esponendo i magistrati e le forze dell'ordine a pressioni e tentativi di delegittimazione. Dall'altro, la complessità nel rintracciare i flussi economici e le procedure sanitarie richiese il coinvolgimento di esperti contabili e di funzionari in grado di interpretare i meccanismi di accreditamento e convenzionamento. Come rilevano Della Porta, Sberna e Vannucci, "le reti corruttive in sanità si distinguono proprio per l'intricata interazione tra politica, burocrazia e impresa, che rende necessario un lavoro investigativo capillare e di lungo periodo" (2015). Nel caso abruzzese, la Procura di Pescara dovette quindi affrontare non soltanto la raccolta di prove dirette, ma anche la ricostruzione di un contesto politico-istituzionale che aveva normalizzato certe pratiche opache. Un altro elemento che rese difficili le indagini derivò dalla posizione stessa di Angelini, il principale accusatore, che da imputato si trasformò in testimone chiave. La difesa di Del Turco contestò più volte l'attendibilità delle sue dichiarazioni, sottolineando la sua convenienza personale nel collaborare. Questo aspetto contribuì a rendere il processo particolarmente complesso e controverso, con forti divisioni nell'opinione pubblica e nei media. Insomma, l'inchiesta su Sanitopoli Abruzzo rappresentò un banco di prova per la magistratura italiana, che si trovò ad affrontare un caso di corruzione politica di ampie proporzioni in un settore estremamente sensibile. Le indagini dimostrarono l'efficacia degli strumenti investigativi tradizionali utilizzati dalla magistratura come intercettazioni, analisi finanziarie, testimonianze ma anche i limiti di un sistema giudiziario chiamato a muoversi in un contesto in cui la corruzione aveva assunto caratteri sistemici e pervasivi.

4.7 Le sentenze definitive del caso Sanitopoli Abruzzo

Il lungo iter processuale seguito all'inchiesta di Sanitopoli Abruzzo si concluse dopo diversi anni e attraverso i tre gradi di giudizio, confermando in parte la fondatezza delle accuse iniziali, pur con ridimensionamenti della pena. Il primo grado, presso il Tribunale di Pescara, si concluse, come già affermato precedentemente nel luglio 2013 con una sentenza di condanna pesante per l'ex presidente della Regione Abruzzo, Ottaviano Del

Turco, a nove anni e sei mesi di reclusione. La Corte sostenne che egli avesse ricevuto tangenti dall'imprenditore Vincenzo Angelini per un ammontare complessivo di circa 5,8 milioni di euro, in cambio di decisioni favorevoli alle sue cliniche private, in particolare la Villa Pini. Le condanne riguardarono anche altri esponenti politici e dirigenti regionali, accusati di aver partecipato al sistema corruttivo. Il processo d'appello, conclusosi nel 2015, ridusse la pena inflitta a Del Turco, che venne condannato a quattro anni e due mesi di reclusione. La Corte d'appello di L'Aquila ridimensionò alcune imputazioni, assolvendo l'ex governatore da talune accuse di associazione per delinquere e corruzione aggravata, ma confermando la responsabilità per episodi di concussione e corruzione semplice. L'accusa uscì dunque in parte indebolita, ma fu confermata la presenza di scambi illeciti tra politica e impresa sanitaria. Infine, nel 2018 la Corte di Cassazione rese definitiva la condanna di Del Turco a tre anni e undici mesi di reclusione, confermando le conclusioni della Corte d'appello. La Suprema Corte escluse alcuni reati per prescrizione, ma ribadì la sussistenza di condotte corruttive, sancendo così la responsabilità penale dell'ex presidente della Regione Abruzzo. Anche per altri imputati vennero confermate pene ridotte rispetto al primo grado, ma sufficienti a testimoniare l'esistenza di un sistema illecito di gestione della sanità abruzzese. Il percorso giudiziario di Sanitopoli mostra in maniera evidente la difficoltà della giustizia penale a ricostruire integralmente fenomeni di corruzione sistemica. L'impianto iniziale dell'accusa, che mostrava un sistema ampio e radicato, si è progressivamente ridimensionato nei successivi gradi di giudizio, fino ad arrivare a condanne più contenute. Tuttavia, la sostanza del fenomeno è rimasta intatta: il riconoscimento di scambi corruttivi avvenuti al vertice delle istituzioni regionali e capaci di influenzare scelte importanti in materia sanitaria. Sul piano politico e sociale, anche la condanna definitiva, pur più leggera rispetto alla richiesta iniziale, confermò la percezione di un sistema corrotto che aveva compromesso la fiducia dei cittadini verso le istituzioni abruzzesi. In questo senso, le sentenze di Sanitopoli non hanno rappresentato soltanto un esito giudiziario, ma anche un segnale simbolico di come la corruzione in sanità possa compromettere la democrazia e il patto di cittadinanza.

4.8 Conclusioni

Il caso Sanitopoli Abruzzo ha rappresentato un passaggio importante nella storia della lotta alla corruzione in Italia. Al di là del risultato giudiziario, con condanne ridotte rispetto alle richieste iniziali della Procura di Pescara, l'inchiesta ha avuto il merito di far emergere la natura sistemica del fenomeno corruttivo in sanità, mettendo in luce le difficoltà di un settore caratterizzato da importanti risorse economiche, difficoltà organizzativa e forte influenza politica. Come rilevano Della Porta, Sberna e Vannucci, “le recenti riforme non hanno risolto il problema delle transazioni corruttive, ma ne hanno piuttosto modificato la struttura di governance” (2015). L'Abruzzo ha offerto una dimostrazione di questo assunto: la regionalizzazione della sanità ha aumentato le opportunità di malaffare, ha moltiplicato i centri di potere e favorito la creazione di reti corruttive locali, capaci di condizionare l'arena politica. L'impatto dell'inchiesta si è fatto sentire ben oltre i confini regionali, alimentando un dibattito nazionale sulla necessità di rafforzare i meccanismi di prevenzione e di trasparenza. La legge 190/2012 e l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) si inseriscono in questo contesto come risposte a una domanda crescente di legalità e di fiducia nelle istituzioni. Sanitopoli ha mostrato infatti come la corruzione in sanità non sia solo una questione di mala gestione delle risorse, ma un problema che incide direttamente sui diritti dei cittadini e sul rapporto di fiducia tra Stato e cittadini. In questo senso, la memoria di quella vicenda rappresenta un monito per il futuro: senza strumenti efficaci di prevenzione e di controllo, senza una cultura dell'integrità diffusa e condivisa, le riforme rischiano di restare inefficaci, limitandosi a spostare ma non a eliminare le opportunità di corruzione. A conferma di queste considerazioni, appare particolarmente significativa la testimonianza del dott. Giuseppe Bellelli, sostituto procuratore della Repubblica a Pescara all'epoca delle indagini su Sanitopoli Abruzzo e oggi Procuratore della Repubblica presso lo stesso tribunale. Nell'intervista rilasciata per questa ricerca, Bellelli ha ricordato come l'inchiesta abbia messo in luce la natura sistemica della corruzione, sottolineando al tempo stesso le difficoltà di una percezione pubblica spesso distorta.

Quanto fu difficile avviare un'indagine che coinvolgeva figure politiche di primo piano? Come rispose l'opinione pubblica?

Le indagini prendono sempre le mosse da una notizia di reato – in quel caso le ‘cartolarizzazioni’ di crediti sanitari illegittimamente riconosciuti dalla Regione Abruzzo ad una casa di cura privata con sede in Chieti - e poi si dipanano attraverso percorsi investigativi a volte non previsti all’inizio, specie se riguardano fenomeni complessi come quello della spesa pubblica sanitaria. Indubbiamente, conta molto l’approccio e la professionalità degli investigatori (PM innanzitutto, che ha la direzione delle indagini, ma anche polizia giudiziaria) che possono fermarsi al primo step, o approfondire i fatti oltre le iniziali apparenze.

Il coinvolgimento di personaggi di primo piano in ambito regionale non era neanche previsto all’inizio delle indagini, che riguardavano la spesa sanitaria nel 2004-2005, epoca in cui al governo della regione Abruzzo vi era una maggioranza di centrodestra , per poi arrivare al successivo periodo 2005-2008 in cui governava in regione il centrosinistra . L’opinione pubblica fu informata dei reati per cui si procedeva in una conferenza stampa del procuratore della Repubblica di Pescara Trifuoggi il giorno stesso degli arresti del Presidente della Regione e di altri (14 luglio 2008). Il fatto ebbe notevolissima risonanza sulla stampa regionale e nazionale . Anche il processo di primo grado avanti al tribunale di Pescara, iniziato nell’autunno 2011 e conclusosi dopo cento udienze il 22 luglio 2013 ebbe grande eco sui media locali e nazionali .

Le condanne in primo grado, in buona parte confermate in appello, sono state ridimensionate dopo la cassazione e il conseguente giudizio di rinvio, tanto che l’opinione pubblica è spesso apparsa indotta a credere che il presidente della regione è stato assolto tout court . In realtà, la sentenza passata in giudicato ha accertato il versamento di cinque tangenti per complessivi 850 mila euro da parte dell’imprenditore della sanità abruzzese in favore del presidente della regione , condannato in via definitiva alla pena di 3 anni e 11 mesi di reclusione.

Che cosa ha rappresentato Sanitopoli per la percezione della corruzione in Abruzzo e in Italia?

L'opinione pubblica abruzzese conosceva bene l'imprenditore ' re delle cliniche' condannato poi per le tangenti del processo Sanitopoli , erano noti i suoi enormi profitti ed il suo stile di vita caratterizzato da spese abnormi , grazie ad un atteggiamento quantomeno connivente della Regione e delle ASL preposte i controlli ed ai pagamenti delle strutture sanitarie accreditate. Di conseguenza, non è apparso sorprendente scoprire che parte di queste plusvalenze erano frutto di pagamenti illegittimi, e ritornavano a politici ed a dirigenti sotto forma di tangenti.

Peraltro , devo sottolineare anche che a livello di opinione pubblica nazionale, il nomen criminis "induzione indebita" del reato per il quale vi è stata condanna definitiva (articolo 319 quater c.p., una via di mezzo tra concussione e corruzione introdotta nel 2012 dal legislatore nel corso del processo di primo grado), riportato da organi di stampa senza ulteriori indicazioni, non avendo lo stesso valore semantico della parola 'corruzione', ha fatto in modo che non si percepisse il valore – disvalore dei fatti oggetto di condanna , quasi che si trattasse di sorta di reato 'minore', di una condanna per un cavillo da legulei, anziché per pagamenti e ricezioni di 'tangenti' – per 850 mila euro – di natura corruttiva, più gravi del reato di corruzione.

Guardando oggi a quell'esperienza, che insegnamento le ha lasciato?

Che le indagini vanno svolte senza pregiudizi iniziali, sempre alla ricerca della verità, sottoponendo le ipotesi iniziali a verifica o falsificazione, e poi la tesi accusatoria all'accertamento processuale davanti al giudice nel contraddittorio con la difesa, nell'osservanza dei principi del giusto processo e della presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva . Che il valore della sentenza definitiva pronunciata ' in nome del popolo italiano, va poi riconosciuto pubblicamente ed affermato, e non misconosciuto o cancellato, anche quando non piace.

Ritiene che a livello normativo siano stati fatti progressi nella prevenzione della corruzione in sanità?

No, anzi, c'è un arretramento culturale e normativo nella lotta alla corruzione, sempre meno percepita come un fenomeno da contrastare ma, nelle migliori delle ipotesi, da tollerare.

C'è un aspetto che, col senno di poi, avrebbe affrontato diversamente?

Avrei approfondito altri fatti gravi di corruzione emersi incidentalmente nelle indagini, e che nel frattempo si erano prescritti.

Quali sono oggi, secondo lei, le sfide principali per la magistratura nella lotta ai reati contro la pubblica amministrazione?

La magistratura non è un corpo unico, e non affronta sfide ma è chiamata ad istruire e fare i processi, i magistrati dovrebbero però impegnarsi a mantenere sempre la loro indipendenza, sia interna, sia dagli altri poteri. Le indagini per corruzione sono difficilissime, è un reato che presuppone un accordo, in cui nessuno parla, il corrotto ed il corruttore non hanno interesse a denunciare, che non avvengono alla luce del sole, che spesso non lasciano tracce perché il prezzo del prodotto ed il profitto si perdono tra paradisi fiscali, operazioni finanziarie occulte, schermi societari, prestanomi, etc. Dall'agosto 2024 è anche impedita la possibilità di avviare un'indagine sulla base di un reato 'spia' come l'abuso d'ufficio abrogato con legge (che ha efficacia ovviamente retroattiva); dopo ulteriori limitazioni alle intercettazioni, le indagini per fatti di corruzione saranno ancora più difficoltose.

Qual è il valore della collaborazione tra giustizia e società civile nella prevenzione dei fenomeni corruttivi?

Dovrebbe fondarsi - alla luce dell'articolo 54 della Costituzione, che impone a chi svolge funzioni pubbliche di adempierle con "disciplina e onore" - sulla consapevolezza che la corruzione è un danno per la società, per l'economia, per la concorrenza, per il libero mercato, per le finanze pubbliche, per le opere e per i servizi pubblici, per la credibilità dei pubblici amministratori, per il libero confronto democratico ed elettorale. Che essa vada prevenuta nella società civile e nelle amministrazioni pubbliche, prima che accertata e sanzionata nei processi.

CONCLUSIONE

Il percorso dell'anticorruzione analizzato in questo elaborato mostra con chiarezza come la lotta ai fenomeni corruttivi in Italia sia stata il risultato di diversi tentativi, riforme e sperimentazioni. L'Alto Commissario, la CIVIT e le misure introdotte dalla riforma Brunetta rappresentano diverse fasi di un processo che ha cercato di dare risposta a una domanda crescente da parte dei cittadini e dell'opinione pubblica di legalità, trasparenza e responsabilità nella pubblica amministrazione. Da un lato, emerge il valore di questi organismi come anticipatori del contrasto della corruzione, basato non solo sulla repressione ma anche sulla prevenzione e sulla promozione di pratiche virtuose. Dall'altro lato, si avverte la fragilità di istituzioni che, pur avendo finalità nobili, hanno spesso avuto limiti di competenze, di risorse e di continuità politica. L'esperienza dell'Alto Commissario, ad esempio, ha mostrato quanto fosse difficile radicare un presidio stabile in assenza di una normativa chiara e poca organizzazione; la CIVIT, a sua volta, ha avuto il merito di introdurre nuovi strumenti come il ciclo della performance e la trasparenza totale, ma si è rivelata incapace di imporsi come attore realmente autorevole di fronte a resistenze e inerzie amministrative. Guardando a questo percorso nel suo insieme, si può cogliere un filo conduttore: la progressiva maturazione di una consapevolezza istituzionale. Le riforme e i tentativi del passato hanno preparato il terreno per la nascita dell'ANAC, che non sarebbe stata possibile senza le sperimentazioni precedenti (Alto Commissario e CIVIT). In questo senso, le esperienze dell'Alto Commissario e della CIVIT, pur con i loro limiti, hanno avuto un ruolo formativo e persino pedagogico per l'amministrazione pubblica, in quanto hanno contribuito a diffondere la cultura della trasparenza e a introdurre l'idea che la corruzione si previene anche con regole organizzative e sistemi di controllo. Dal punto di vista personale, la sensazione che emerge è quella di un'Italia che ha faticato ad attrezzarsi in maniera organica contro la corruzione, ma che attraverso tentativi successivi ha costruito un percorso di apprendimento istituzionale. Ogni passo, pur imperfetto, ha contribuito a delineare un modello di anticorruzione sempre più solido, in cui il tema della prevenzione ha progressivamente acquisito importanza pari a quella della repressione. Per concludere, l'elaborato conferma come la nascita dell'ANAC non sia stata un punto di rottura

improvviso, bensì il risultato di un cammino lungo e delle volte complesso. Le istituzioni analizzate non sono dunque episodi isolati, ma tasselli di una traiettoria evolutiva che ha condotto l'Italia a dotarsi di un'autorità indipendente capace di raccogliere e consolidare le lezioni del passato. Il confronto con l'OLAF ha permesso di andare oltre i confini nazionali, mostrando come la prevenzione e la repressione della corruzione richiedano interventi in base al livello istituzionale. L'ANAC agisce principalmente sulla trasparenza e sul controllo preventivo (ex ante), mentre l'OLAF ha compiti prevalentemente investigativi e repressivi (ex post). Le differenze di poteri e strumenti non rappresentano una contrapposizione, se messi in relazione, rafforzano la capacità di contrasto alla corruzione. Le autorità nazionali e quelle europee collaborano per proteggere sia le risorse pubbliche interne sia i fondi comunitari. Il caso di Sanitopoli Abruzzo, infine, ha offerto un esempio di vulnerabilità all'interno del settore sanitario rispetto ai fenomeni corruttivi. L'inchiesta e i processi che ne sono seguiti hanno rivelato un sistema illecito capace di condizionare scelte politiche e amministrative, con effetti sulla fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e della politica. Pur con le riduzioni delle pene nei successivi gradi di giudizio, la vicenda ha avuto ripercussioni non solo sull'efficienza della spesa pubblica, ma anche sui diritti fondamentali. Sanitopoli si inserisce nell'anticorruzione italiana come un campanello d'allarme che ha contribuito a rafforzare la consapevolezza della necessità di strumenti di prevenzione più incisivi e di una cultura amministrativa fondata sulla legalità e sulla trasparenza.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, *INF AM – Casi investigativi OLAF*, in ADM, adm.gov.it, 2025.

AMMINISTRATIVAMENTE (2011). *La trasparenza come strumento di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche*.

AMODIO, E. (2022). *Il giustizialismo da Mani Pulite alla svolta populista*, in *disCrimen* n.1/2022.

AMOROSINO, S. (2014), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni*, Torino: Giappichelli.

AMOROSINO, S. (2014). *Il Piano Nazionale Anticorruzione come atto di indirizzo e coordinamento amministrativo*. In *Nuove Autonomie*, 1, pp. 95-112. Napoli: Editoriale Scientifica.

ANAC. (s.d.). *PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA)*. Documenti e aggiornamenti

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE (ANAC). (s.d.). *Whistleblowing – Protezione dei segnalanti*.

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Linee guida sul pantouflage*, Roma, 2019

BARBACETTO, G., GOMEZ, P., TRAVAGLIO, M. (2012). *Mani Pulite. La vera storia*. Milano: Chiarelettere.

BELLACOSA M., *The fight against corruption in commercial enterprises: A comparative overview in light of the Italian experience*, *Corruption in Commercial Enterprise*, Taylor & Francis, 2018.

BELLOTTI I., *Il nuovo sistema di valutazione della performance negli enti locali. Il Piano della performance del Comune di Grugliasco, in applicazione della riforma* Brunetta.academia.edu

BERZANO B., 2021, “*I poteri e le competenze dell’ANAC, l’Autorità Nazionale Anticorruzione*”, Diritto e Consenso.

BILARDO, F., PROSPERI, M. (2017), *Piano nazionale e piani decentrati anticorruzione*, in «Amministrazione in cammino», disponibile su: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it> (ultimo accesso: settembre 2025).

BORSARI, G. 2016. *Lotta alla corruzione e nuove fattispecie penali: la legge Severino tra prevenzione e repressione*. Padova: Padova University Press.

BRAMBILLA, P. (2021). *Il decreto Severino al vaglio della Corte di Strasburgo: escluso il “carattere penale” dell’incandidabilità parlamentare e del divieto di ricoprire cariche elettive regionali*. Sistema Penale, 8 luglio 2021.

BRUNETTA R., *La mia politica: Riforme e sviluppo (2008-2011)*, Marsilio, 2011.

CACCIATORE, F., DI MASCIO, F. (2016), *Le autorità indipendenti e la better regulation in Italia: strumenti, pratiche e prospettive*, Bologna, Il Mulino.

CAMERA DEI DEPUTATI, 2019, “*Prevenzione della corruzione e Anac*”, Servizio Studi.

CANTONE R., 2017, “*Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*” in Diritto Penale Contemporaneo.

CANTONE R., MERLONI F., *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli editore, 2015.

CANTONE, R. (2023). *Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*. Roma: Vita e Pensiero.

CANTONE, R., & CARLONI, E. (2017). *Prevention of corruption and its authority: An Italian experience*. Diritto pubblico, 3, 903–944.

CANTONE, R., & Merloni, F. (2015). *La nuova autorità anticorruzione: compiti, poteri, prospettive*. Roma: Maggioli Editore.

CAPANO, G. (2015). *Policy design and state capacity in Italy*. In: HOWLETT, M., MUKHERJEE, I. (eds.), *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

CAPOTORTO, D. (2019), *I super poteri dell'ANAC: un'analisi critica dei nuovi strumenti di prevenzione della corruzione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 3, pp. 211-230.

CAPOTORTO, D. (2020), *I super poteri dell'ANAC. Contributo allo studio delle autorità indipendenti e del loro ruolo nell'ordinamento italiano*, Napoli: Editoriale Scientifica.

CARABELLI, U. (2010). *La riforma Brunetta e le tensioni strutturali della pubblica amministrazione*. In Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”, Working Paper, n. 115/2010.

CARABELLI, U. (2010). *La riforma Brunetta: efficienza e trasparenza nella pubblica amministrazione*. Milano: Giuffrè.

CARABELLI, U. 2010. *La riforma del lavoro pubblico: prime riflessioni sul D.Lgs. n. 150/2009*. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*.

CARINCI, F. (2011). *La misurazione della performance e il merito nella riforma Brunetta*. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*.

CARINCI, F. (2011). *La riforma Brunetta del lavoro pubblico*. Torino: Giappichelli.

CARINCI, F. 2009. *Le fonti del rapporto di lavoro pubblico: la prevalenza della legge sulla contrattazione*. In *Lavoro pubblico: ritorno al passato?*, 39-65. Roma: Ediesse.

CARLONI E. “*Il paradigma trasparenza amministrazioni, informazione, democrazia*”, Il Mulino, 2022.

CARLONI, E. (a cura di) (2022), *Dove va l'anticorruzione: un bilancio critico a dieci anni dalla legge 190/2012*, Bologna, Il Mulino.

CARLONI, E., *L'anticorruzione e la trasparenza nel sistema di procurement pubblico: tendenze e prospettive ai tempi del PNRR*, in *Munus – Rivista giuridica dei servizi pubblici*, n. 2/2022.

CARTA M.C “*L’istituzione dell’organismo europeo indipendente responsabile delle questioni di etica alla prova del Qatargate*”. *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023.

CARUSO, B. 2010. *Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità (Il ridisegno della governance nella p.a. italiane)*. Catania: CSDLE “Massimo D’Antona”.

CASSESE, S. (2008). *La crisi dello Stato*. Bari: Laterza.

CASSESE, S. (2018), *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in «Sinapsi – INAPP», Anno VIII, n. 1, pp. 1-4.

CASTALDO, A., *La proposta di direttiva europea sulla lotta alla corruzione: profili definitori e nodi critici*, in Freedom, Security & Justice. European Legal Studies, n. 3/2024.

CERIDAP, *L’integrità pubblica e il sistema anticorruzione in Italia: il ruolo dell’Alto Commissario*, Rapporto CERIDAP, Università di Firenze, 2017.

CIRSINO D., *Partenariato pubblico privato e rischi: review e analisi metodologiche preliminari*, 2020, Politecnico di Torino, webthesis.biblio.polito.it.

CLARICH, M. «Autorità indipendenti e contratti pubblici: il ruolo dell’ANAC dopo il d.l. n. 90/2014». *Politica del diritto* 3, 2018: 357-380. Milano: FrancoAngeli.

CLARICH, M. e MATTARELLA, B. G. 2013. «La prevenzione della corruzione». In *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di B. G. Mattarella e M. Pelissero, 59–69. Torino: Giappichelli.

COMMISSIONE EUROPEA, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Union Policy Against Corruption*, COM(97)192 final, Bruxelles, 21.05.1997.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo sulla politica globale dell’UE contro la corruzione*, COM(2003)317 final, Bruxelles, 28.05.2003.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla lotta contro la corruzione*, JOIN(2023)12 final, Bruxelles, 03.05.2023.

COMMISSIONE EUROPEA, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione*, COM(2023)234 final, Bruxelles, 03.05.2023.

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione annuale OLAF 2022*, in anti-fraud.ec.europa.eu, 2023.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione in cui sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'UE*, G.U. C 195 del 25.06.1997.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato*, G.U. L 192 del 31.07.2003.

CONTI, N. (2022). *Il sistema politico italiano. Continuità e cambiamenti*. Bologna: Il Mulino.

CONTINÒ, S. (2012). *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*.

CORTE DEI CONTI, *Rapporto sulle verifiche PNRR*, 2023.

COSTA O., *"The European Parliament and the Qatargate"*. Journal of Common Market Studies, 2024.

DE BENEDETTO, M., *Disciplina dei contratti pubblici, prevenzione della corruzione ed effettività delle funzioni amministrative*, in FONDERICO, G. (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2024.

DECRETO LEGISLATIVO 14 MARZO 2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*. Normativa – Decreti legislativi vigenti.

DECRETO LEGISLATIVO 27 OTTOBRE 2009, n. 150. *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni (c.d. Riforma Brunetta)*.

DECRETO-LEGGE 24 GIUGNO 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.*

DELLA PORTA D., VANNUCCI A., “*La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori*” Il Mulino, 2021.

DELLA PORTA, D., e VANNUCCI A. 2012. *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia.* Roma-Bari: Laterza.

DELLA PORTA, D., e VANNUCCI A. *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach.* Farnham: Ashgate, 2012.

DELLA PORTA, D., SBERNA, S., & VANNUCCI, A. (2015), *Healthy Bribing: The Organization of Political Corruption in the Healthcare Sector*, in «Politiche Sociali / Social Policies», n. 2, pp. 227-246. Bologna: Il Mulino.

DELLA PORTA, D., VANNUCCI, A. (2009). *Corruzione politica e amministrativa. Per una teoria sociologica della corruzione.* Bologna: Il Mulino.

DELLA PORTA, D., VANNUCCI, A. (2012), *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Roma-Bari: Laterza.

DELLA PORTA, D., VANNUCCI, A. (2022). *La corruzione come sistema. Meccanismi, dinamiche, attori.* Bologna: Il Mulino. Recensione disponibile su *La Civiltà Cattolica*

DELSIGNORE, M., & RAMAJOLI, M. (2019). *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia.* *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 25–52.

DI DONATO, F. 2015. *La corruzione in Italia: profili sistematici e strumenti di contrasto.* Milano: FrancoAngeli.

DI DONATO, L. (2018). *Analisi delle politiche in materia di anticorruzione: luci e ombre.* Osservatorio sulle fonti, n. 2/2018.

DI FRANCESCO, M., *La lotta antifrode nell'Unione Europea: OLAF e i controlli sul posto*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 2019.

DI MARTINO, A. (2023). *La stanchezza della minaccia vana (note sparse a dieci anni dalla “legge Severino”)*. Istituzioni del Federalismo.

DI MARTINO, A. 2022. *La stanchezza della minaccia vana. Sulla strategia anticorruzione italiana*. Napoli: Università degli Studi di Napoli Parthenope.

DI MARTINO, C. (2021). “*Reati-presupposto*” e applicabilità della “legge Severino”. *Considerazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2021*. Forum di Quaderni Costituzionali, n. 4/2021.

DI MASCIO, F., & Natalini, A. (2015). *La governance della trasparenza e della lotta alla corruzione*. In *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 55-72.

DI MASCIO, F., & NATALINI, A. (2020). *Le politiche di prevenzione della corruzione: la ricerca dell'integrità in assenza di capacità*. In *Rapporto sullo stato della pubblica amministrazione*, Università degli Studi di Torino.

DI MASCIO, F., NATALINI, A. (2013). *La politica anticorruzione in Italia: attori, strumenti, esiti*. Roma: Carocci.

DI MASCIO, F., NATALINI, A. (2015), *Le politiche anticorruzione in Italia. Il difficile equilibrio tra prevenzione e repressione*, Bologna: Il Mulino.

DL 59/2021, art. 3, Decr.-legge 6 maggio 2021, n. 59.

DOMENICALI, A. (2018), *Anticorruzione e procedimenti amministrativi. Profili organizzativi e funzionali della legge n. 190/2012*, Torino, Giappichelli.

EPPO, *Relazione semestrale 2023*, 2023.

EUROPEA, C., *Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF*, in Commissione Europea, anti-fraud.ec.europa.eu, 2025.

FIANDACA, G. (2022). *Etica pubblica e prevenzione della corruzione*. Bologna: Il Mulino.

FIANDACA, G. (2022). *Mani Pulite trenta anni dopo: un'impresa giudiziaria straordinaria ma non esemplare*. 16 febbraio 2022. Disponibile su [Giustiziainsieme.it](https://www.giustiziainsieme.it):

- FIANDACA, G. *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*. Bari: Laterza, 2015.
- FIANDACA, G.. 2015. *La corruzione in Italia: percezione sociale e profili sistematici*. Milano: Giuffrè Editore.
- FISCO OGGI, *OLAF: vent'anni contro le frodi*, in fiscooggi.it, 2020.
- FONDERICO, F. *La nuova disciplina dei contratti pubblici*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2024.
- FUTURA EDITRICE. 2024. *La “contro-riforma Brunetta” e il blocco della contrattazione collettiva (2009–2011)*. «Quaderno RGL», 9: 1-25. Roma: Futura Editrice.
- GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA, Serie generale n. 226 del 28 settembre 2018; ANAC, *Relazione annuale 2019*, Roma, 2020, pp. 45-48).
- GINSBORG, P. (1998). *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato (1980–1996)*. Torino: Einaudi.
- GIURISPRUDENZA PENALE, *OLAF e l'azione penale: limiti e prospettive*, in giurisprudenzapenale.com, 2021.
- GROSSO R., FRIZZON M., REBAUDENGO M., *Monitoring and Evaluation of antidis-turbance Policy in Public Procurement: works, services and supply contracts in Piedmont Region*, Valori e Valutazioni, 2019, SIEV.
- GUSTAPANE E., 1999, “*Per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea,*”
- IOVINE, M., *OLAF: tutto quello che devi sapere sull'Ufficio antifrode dell'UE*, in Diritto.net, 2023.
- ITÄLÄ, V., *OLAF Director-General concludes mandate*, in Commissione Europea – Anti-Fraud Office, 2025.
- LA SPINA A., ROBERTI F., *Il contrasto alla mafia e alla corruzione: una panoramica sugli sviluppi recenti*, Rivista economica del Mezzogiorno, 2018, Rivisteweb.
- LASAGNI, G., *L'OLAF e la lotta antifrode: natura, poteri e rapporti con l'EPPO*, in Diritto dell'Unione europea, n. 1/2022.

- LAVOCE.INFO (2011). *La riforma Brunetta e i suoi limiti*. Milano: Lavoce.info.
- LAVOCE.INFO (2011). *La riforma Brunetta e la meritocrazia draconiana*. Articolo pubblicato il 18 febbraio 2011.
- LAZZARA, S. 2013. *La valutazione della dirigenza pubblica dopo la riforma Brunetta: attuali assetti e criticità emergenti nelle agenzie fiscali*. Luiss University Working Paper.
- LEGGE 6 NOVEMBRE 2012, n. 190. *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (c.d. Legge Severino)*.
- MANACORDA, S., *Prevenzione e repressione della corruzione nello spazio giuridico europeo*, in Rivista italiana di diritto e procedura penale, n. 4/2023.
- MANCINI, D. 2024. *Tra prevenzione e repressione: l'evoluzione del diritto anticorruzione in Italia*. Pisa: Scuola Superiore Sant'Anna, Istituto di Federalismo.
- MARCANTONI M, ESPA E., *“La valutazione della dirigenza pubblica dopo le riforme Brunetta”*, Franco Angeli edizioni, 2010
- MARONE, F. 2018 *La lotta alla corruzione in Italia: istituzioni, strumenti e criticità*. Tesi di laurea magistrale, Università degli Studi di Milano.
- MARONE, F., e A. PERTICI. *Quando una disciplina attuativa si sottrae al circuito democratico. Il caso delle linee guida ANAC per l'attuazione dei contratti pubblici e la loro difficoltà di classificazione*. «Etica & Politica/Ethics & Politics», XXII, n. 3 (2020): 359-379 .
- MASTROGIUSEPPE, P., e TALAMO V.. 2020. *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale. Stato dell'arte e prospettive*. «Sinapsi», 1: 85-102. Roma: INAPP.
- MATTARELLA B.G *“La prevenzione della corruzione in Italia (commento alla legge 6 novembre 2012, n. 190), in Giornale di diritto amministrativo, 2013.*
- MATTARELLA B.G, *"Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione"*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- MELIS G., 2017, *“La lunga storia della corruzione italiana”*, Nuova Etica Pubblica.

- MENEGUZZO, M. (2012). *Public Governance e amministrazioni pubbliche*. Milano: McGraw-Hill.
- MÉNISSIER T., *Filosofia della corruzione*, Cronopio, Napoli, 2020.
- MÉNY, Y. (1995). *Corruption: Democracy and Economic Development*. Paris: OECD.
- MERLONI, F. (2017). *Trasparenza e integrità nella pubblica amministrazione: principi e realtà*. Bologna: Il Mulino.
- MERLONI, F. 2017. *La trasparenza amministrativa*. Bologna: Il Mulino.
- MERLONI, F. *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Bologna: Il Mulino, 2017.
- MICROMEGA (2004). *Tangentopoli dieci anni dopo*. Roma: Gruppo Editoriale L'Espresso.
- MIDENA, E. (2014), *Prevenzione della corruzione e trasparenza in sanità*, in «La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy», n. 2-3, pp. 51-60.
- MILLER S., “*La corruzione istituzionale: un approccio causale*”, in *Notizie di Politeia*, XXXIV, 129, 2018.
- Ministero dell'Interno. (2023). Allegato 2 al Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO).
- NICO, A.M.. (2020), *La prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione: cultura della legalità e strumenti di trasparenza*, Torino, Giappichelli.
- NICOSIA, G. 2010. *I dirigenti pubblici nella riforma Brunetta: più controllori o più controllati?* in *LPA*, n. 2.
- NOTARI, L. “La trasparenza amministrativa come strumento di prevenzione della corruzione.” *Polis* 32, n. 1 (2018): 45-62.
- OLAF, Rapporto annuale 2022, 2022, p. 45.
- ONGARO, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.

OPENSTARTS (2016), *Rapporto sulla prevenzione della corruzione in Italia: criticità e prospettive*, Università di Trieste, p. 78.

PAJNO, A. (2010). *La pubblica amministrazione tra riforme e crisi istituzionale*. Roma: Donzelli.

PAJNO, A. (2019). *La governance della trasparenza e il ruolo dell'ANAC nei contratti pubblici*. Tesi di laurea magistrale, Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

PAJNO, A. 2016. *La prevenzione della corruzione. Una prospettiva istituzionale*. Torino: Giappichelli.

PARISIO V., *The Integrated Water Service in the Italian Legal System Between Solidarity and Competition: An Overview*, Water Law, Policy and Economics in Italy: Between..., Springer, 2021.

PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, *Direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo*, G.U. L 141 del 05.06.2015.

PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, *Direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione (Direttiva PIF)*, G.U. L 198 del 28.07.2017.

PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, *Direttiva (UE) 2018/843 recante modifica della direttiva (UE) 2015/849 (V direttiva antiriciclaggio)*, G.U. L 156 del 19.06.2018.

PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, *Direttiva (UE) 2019/1937 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (whistleblowing)*, G.U. L 305 del 26.11.2019.

PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, *Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici*, G.U. L 94 del 28.03.2014.

PARLAMENTO EUROPEO e CONSIGLIO DELL'UE, *Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione*, G.U. L 193 del 30.07.2018.

PARLAMENTO EUROPEO, *Resolution on combating corruption in Europe*, A4-0314/95, 1995, in G.U. C 017 del 22.01.1996.

PARLANGELI R., PELLERANO D., *“Tecniche di performance management per migliorare la P.A. Un percorso di qualità per l'applicazione della Riforma Brunetta”*, Franco Angeli edizioni, 2012.

PERONGINI, R. (2016). *Policy anticorruzione in Italia: evoluzione e limiti dell'Alto Commissario e ANAC*. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, XXIV(1), 87-110.

PERTICI, A. 2017 *La disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione e prevenzione della corruzione*. Tesi di dottorato, Università di Pisa.

PIZZORNO, A. (1992). *Il potere dei giudici*. Bologna: Il Mulino.

PROTOCOLLO D'INTESA ANAC-REGIONI, 15 marzo 2023.

PUPO, F. 2016. *Le politiche anticorruzione in Italia: dalla legge Severino all'ANAC*. Parma: Università degli Studi di Parma.

QUAGLIN, A. M., *Prefazione alla Relazione annuale del Comitato di vigilanza OLAF*, in EUR-Lex, 2025.

REALE E., *Public administration archives: state of the art of record management and classification systems*, *JLIS: Italian Journal of Library, Archives and...*, 2017, Torrossa.

REGOLAMENTO (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 febbraio 2021.

RELAZIONE ANAC (2013), *Relazione sull'attuazione della legge anticorruzione n. 190/2012*, Roma, Autorità Nazionale Anticorruzione, p. 20.

RELAZIONE ANAC (2015), *Relazione annuale sull'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, Roma, Autorità Nazionale Anticorruzione, p. 42.

RIPPA, F. 2021. *Traffico di influenze illecite e nuove strategie anticorruzione*. Venezia: Università Ca' Foscari.

RUFFINI, R., BOTTONE, L., Giovannetti, R., *Il performance management negli Enti locali. Logiche e metodologie in applicazione della Riforma Brunetta*, Maggioli Editore, 2011.

RUSCIANO, F. (2011). *Autorità indipendenti e sistema anticorruzione: il caso CIVIT-ANAC*. In *Amministrativamente*, 2, pp. 101-120.

RUSCIANO, M. (2011). *Public Management Reform and Modernization in Italy: the Contribution of the New Independent Authorities*. *International Public Management Journal*, 14(2), 142-163.

RUSCINI, M., *Public Management Reform and Modernization in Italy: the Contribution of the New Independent Authorities*, *International Public Management Journal*, 14(2), 142-163, 2011.

SALGRÄVE, M., *Osservazioni sul ruolo del Comitato di vigilanza OLAF*, in *Supervisory Committee Report*, 2025.

SANTILLI, R., BERNABEI, M. (2024), *Prevenzione della corruzione e piani triennali: l'attività di indirizzo e controllo dell'ANAC*, in «Amministrazione in cammino», disponibile su: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it> (ultimo accesso: settembre 2025).

SISTO, S. M., *L'importanza della trasparenza amministrativa nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione*, ANAC Working Paper 7, ESI, 2021.

TRAPANI, M., *La prevenzione e il controllo della corruzione e dell'etica pubblica mediante l'utilizzo di nuove tecnologie*, 2018.

TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA, artt. 67, 82, 83.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 che modifica il Regolamento 883/2013*, in EUR-Lex – Sintesi normativa.

UNIONE EUROPEA, *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223*, in Sintesi normativa della Commissione Europea.

VANNUCCI, A. (2012). *Atlante della corruzione*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.

VANNUCCI, A. (2012). *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*.

VENEGONI, A., *La Procura Europea e OLAF: sinergie e criticità*, in *Giustizia Penale Europea*, 2022.

VENEGONI, A., *OLAF e la Procura Europea: complementarità e cooperazione*, in *Giustizia Penale Europea*, 2022.

VON DER LEYEN, U., *Discorso sullo Stato dell'Unione*, 14.09.2022, in Presscorner – Commissione europea.

WAHL, T., *OLAF's New Amended Legal Framework*, in *Eucrim*, 2021.

ZOPPOLI, L. (2013). *La riforma Brunetta: un fallimento annunciato*. *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 139(3), 481-508.

ZOPPOLI, L. (2013). *La riforma Brunetta: un fallimento annunciato?* In *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 140/2013, pp. 707-738