



Università
degli Studi
di Ferrara

Dipartimento
di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 2° livello di tipo A

**Anticorruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni:
disciplina giuridica, modelli organizzativi e casi di eccellenza**

La costruzione e manutenzione dei sistemi anticorruzione nelle Amministrazioni Pubbliche

Giovedì 8 maggio 2025, ore 9.00-13.00 (1° modulo)

Docente

Enrico Carloni

LaGazzetta**degli**EntiLocali

— Il quotidiano della PA locale —

www.lagazzettadeglientilocali.it

Il quotidiano online della Pubblica Amministrazione

“La Gazzetta degli Enti Locali” è il quotidiano online dedicato al mondo delle Amministrazioni locali. Costantemente aggiornato con le ultime novità normative, di prassi e giurisprudenza, puntualmente commentate dalle migliori firme di settore.

Servizi inclusi:

- ❖ PA Digitale Channel (11 corsi online all'anno con Ernesto Belisario sulla transizione digitale della P.A.)
- ❖ Dossier tematici ed e-book
- ❖ Scadenziario
- ❖ Domande & Risposte
- ❖ Indirizzi operativi
- ❖ Due newsletter quotidiane di aggiornamento
- ❖ TUEL e Legge 241/1990 annotati con la prassi e giurisprudenza
- ❖ Motore di ricerca

Per informazioni

SERVIZIO CLIENTI MAGGIOLI

Tel. 0541 628200

Il sistema amministrativo di prevenzione della corruzione: quadro di insieme

Prof. Enrico Carloni, Università degli studi di Perugia





I - Le questioni introduttive

- **Introduzione. Capire l'anticorruzione**
 - 1. Studiare l'anticorruzione
 - 2. Anticorruzione e qualità dell'amministrazione
 - 3. Una definizione positiva di anticorruzione
 - 4. Prevenzione della corruzione e corruzione
- **I. Anticorruzione e corruzione**
 - 1. L'anticorruzione e i suoi contenuti
 - 2. La difficile definizione di «corruzione»
 - 2.1. La corruzione come insieme di reati
 - 2.2. La maladministration e la «corruzione amministrativa»
 - 2.3. Prevenzione della corruzione e corruzione
 - 3. Perché l'anticorruzione
 - 4. Comprendere la corruzione, per contenerla



Premessa

- L'esigenza di un approccio organico al problema-corruzione
- La prospettiva della «prevenzione»
- Il diffondersi di approcci di regolazione orientati al «rischio»
- Attualmente: un campo di studio e di pratiche assolutamente radicato nel sistema amministrativo (studi, manuali, codici, master, professioni, insegnamenti universitari). L'emergere nell'arco di un decennio
- L'Italia: per lungo tempo un paese di «cure non cercate» (Brancoli)
- Assenza di risposta: non esattamente, più propriamente «interventi frammentari», misure che si affermano «in modo diffuso e a volte spontaneo» (Fonderico), senza una logica di fondo e a volte con ripensamenti successivi



Un sistema integrato

- Partiamo dalla fine:
- MERIDA
- Relazione d.d.l. «Nordio» (L. n. 114/2024, di abolizione del reato di abuso di ufficio: 323 cp)
- La «sostituzione» «senza arretramenti» (leggere in continuità i meccanismi preventivi e repressivi)
- Corte di Cassazione - Rimessione alla Corte Costituzionale: sistema integrato, da valutare come tale (non c'è solo il contrasto penale, ma proprio per questo...)
- [vedi in Sistema penale]



La tradizionale assenza e frammentarietà di interventi

- La storia degli «scandali» e la storia delle «risposte»
- Marchi «la storia della cattedrale aiuta a capire la storia della città, e viceversa»: così per «scandali» e «riforme»
- Esperienza USA: Watergate → Sunshine Laws; Scandalo Abramoff, riforma legge Lobbying; ecc.
- In Italia, es.: scandalo delle ferrovie meridionali, che coinvolge già Garibaldi; il rapporto con i «concessionari» alla base delle «ineleggibilità per affari» (Commissione Nicotera, 1877); scandalo della Banca Romana (1892, porterà alla riforma del settore bancario e alla vigilanza sul credito, ma compiutamente solo nel 1926); ecc. (lo stesso fondamento delle regole di «evidenza pubblica», ecc.)
- Corruzione «piaga storica» (così il primo presidente della Cassazione Ernesto Lupo nel 2013)



La corruzione nella prospettiva della prevenzione

- L'approccio «amministrativo» riflette la stessa idea di «corruzione»
- Un concetto sfaccettato e poliedrico: la corruzione come «concetto ombrello»; nel contesto anglosassone: «*bribery*» e «*corruption*»
- La corruzione come abuso di potere fiduciario per profitto privato (WB, CPI); le convenzioni internazionali: una prospettiva «ampia»
- Corruzione quando «al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli» (ANAC, PNA 2019)
- Le *Condotte di tipo corruttivo* (art. 129, co. 3, Codice di procedura penale - riforma 2015)



Corruzione «amministrativa» e maladministration

- Corruzione che ricomprende *«anche episodi che - sebbene inidonei ad integrare la fattispecie penale - sono espressione di maladministration»*. Una corruzione che *«esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, [...] episodi che si risolvono nel risvolto in negativo dell'integrità pubblica»* (Comm. Garofoli, Rapporto 2011)
- Accezione ampia» [...] *«esorbita dai confini tracciati dalla fattispecie penale, comprendendo episodi che si risolvono nel risvolto in negativo dell'integrità pubblica»*: per *«incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e su fattori che ne favoriscono la diffusione»*
- Corruzione «amministrativa» o prospettiva «preventiva»? La logica originaria guarda alla «maladministration» in quanto potenziale determinante della «corruzione penale» (cfr. art. 1, co. 12, L. n. 190/2012, per il «responsabile»)
- La nozione «resta saldamente ancorata alla nozione penalistica» (RC, EC, 2018)



II - Lo sviluppo del sistema

- Lo sviluppo del sistema di anticorruzione
 - 1. L'emergere di un sistema anticorruzione
 - 2. L'anticorruzione e le riforme amministrative e istituzionali
 - 2.1. L'anticorruzione immaginata e le misure post-Tangentopoli
 - 2.2. Il Decreto n. 231 del 2001 e la responsabilità amministrativa degli enti
 - 3. L'influenza sovranazionale e la logica della prevenzione
 - 3.1. La Convenzione di Mérida e le altre convenzioni internazionali
 - 3.2. Le politiche anticorruzione dell'Unione Europea
 - 4. Lo strutturarsi del modello italiano



Tentativi e primi approcci

Dopo «Mani Pulite»: l'esigenza di un approccio organico

La «Commissione Cassese» (1996): 120 misure specifiche per prevenire la corruzione

«Sono sfociate infatti in pochi provvedimenti dal blando valore simbolico», [e] «il problema è stato completamente rimosso dal dibattito pubblico e dall'agenda istituzionale» (Vannucci, 2010)

Il caso dei «codici etici» (poi «di comportamento»: riforme 1993); la legge Merloni in materia di appalti pubblici

Specifica attenzione: l'Alto commissario (2003), poi soppresso d.l. «spending review» n. 112 del 2008. Compiti conoscitivi, relazione al parlamento → SAET

Nel 2009: CIVIT «favorisce nella p.a. la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione della corruzione»; «indirizzo per l'adozione di piani per la trasparenza e l'integrità». Sezione «integrità nelle p.a.»,



L'influenza sovranazionale

- Convenzione OCSE 1997 (Corruzione internazionale dei pubblici ufficiali)
- Convenzione UNCAC (Merida, 2003, in vigore da 2005, ratificata ITA 2008): 71 articoli (in particolare, le misure preventive). Decisiva non solo per l'influenza generale, ma anche per la costruzione dei «pilastri» del sistema di prevenzione
- Artt. 6-14: politiche organiche; una (o più) autorità indipendente; regole di condotta; trasparenza come accesso alle informazioni e come «dissemination»; segnalazioni di illeciti; specifica attenzione ai contratti.
- Convenzioni del Consiglio d'Europa (c. penale, 1999; c. civile, 1999; in vigore dal 2002 e dal 2003). Meccanismo di monitoraggio (importante): GRECO
- L'influenza europea (specie 2010-2014: EU Report)
- Una «transnational contamination»



Il rapporto del GRECO (2009)

- Le determinanti della politica anticorruzione (1)
- Adesione al GRECO (2007), «visita» (2008), rapporto (pubbl. 16 ott. 2009)
- Percezione della corruzione
- Principali iniziative anticorruzione: «L'Italia non ha un programma anticorruzione specificamente coordinato»; la storia dell'Alto commissario
- Approccio «penale» con lacune: «per quanto riguarda l'aspetto della prevenzione, i provvedimenti introdotti sono stati [...] più timidi»
- «Malgrado l'evidente impegno di giudici e procuratori nell'affrontare efficacemente casi di corruzione c'è stato un ampio consenso [...] sul fatto che la corruzione in Italia è endemica e diffusa»
- 22 raccomandazioni



Il rapporto del SAET (2010)

- Una «difesa» di ufficio rispetto a GRECO e CPI: «Questa Relazione annuale si chiude poche settimane dopo, invece, l'aggiornamento del CPI 2010, in cui l'Italia ha segnato un ulteriore peggioramento del punteggio attribuito, così da collocare il nostro Paese dopo il Rwanda: dopo la retrocessione dal punteggio di 4,8 del 2008 al 4,3 del 2009, quest'anno, infatti, il risultato conseguito dal nostro Paese, pari a 3,9»
- Il ruolo dei media: evitare che una amplificazione di dati inesatti possa incidere sull'immagine del Paese
- Prima indicazione: le denunce per corruzione e concussione sono stabili da 7 anni
- Seconda indicazione: il sistema italiano di misurazione della criminalità fornisce una informazione completa. Il problema della «misurazione»*
- Difesa delle misure adottate e dello stesso SAET: Argomento della «percezione» alimentata dalla capacità repressiva; «Incomprensione» sul concetto stesso di corruzione



I lavori della Commissione «Garofoli»

- Il disegno di legge Alfano-Maroni (febbraio 2010)
- Governo Monti: 16 novembre 2011 - 28 aprile 2013): «il diffondersi di tali pratiche mina la fiducia dei mercati e delle imprese, scoraggia gli investimenti dall'estero, determina quindi, tra i molteplici effetti, una perdita di competitività del Paese". "la lotta alla corruzione è stata assunta come una priorità del governo»
- Istituzione «Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella P.A.» (dicembre 2011)
- «esigenza di una politica integrata che, in uno al rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo, contempi l'introduzione nell'ordinamento (o il potenziamento laddove già esistenti) di strumenti di prevenzione volti ad incidere in modo razionale, organico e determinato sulle occasioni della corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione»



La legge n. 190 del 2012

DDL 2156

Art. 1. Autorità nazionale anticorruzione e Piano nazionale anticorruzione

Art. 2. Trasparenza amministrativa (e delega al governo per il riordino della disciplina)

Art. 3. Modifiche all'art. 53 del d.lgs. n. 165

Art. 4. Tutela segnalante illeciti

... Art. 8. Delega al Governo incandidabilità

Art. 9. Modifiche al codice penale

[art. 3-7. Modifiche alla l. 241

[art. 8. Modifiche agli artt. 53 e 54, introduzione art. 35 bis]

[art. 11. Delega al governo per la disciplina di incompatibilità e inconferibilità]

..ecc.

Poi approvazione con fiducia su maxiemendamento, unico articolo di 84 commi



Le fonti fondamentali

- La Legge n. 190 del 2012 (c.d. «legge anticorruzione» o «l. Severino») «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»
- I decreti legislativi delegati:
- Il D.Lgs. n. 235 del 31 dicembre 2012 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità (c.d. Legge*/Decreto Severino)
- Il D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)
- Il D.Lgs. n. 39 dell'8 aprile 2013 (Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico)

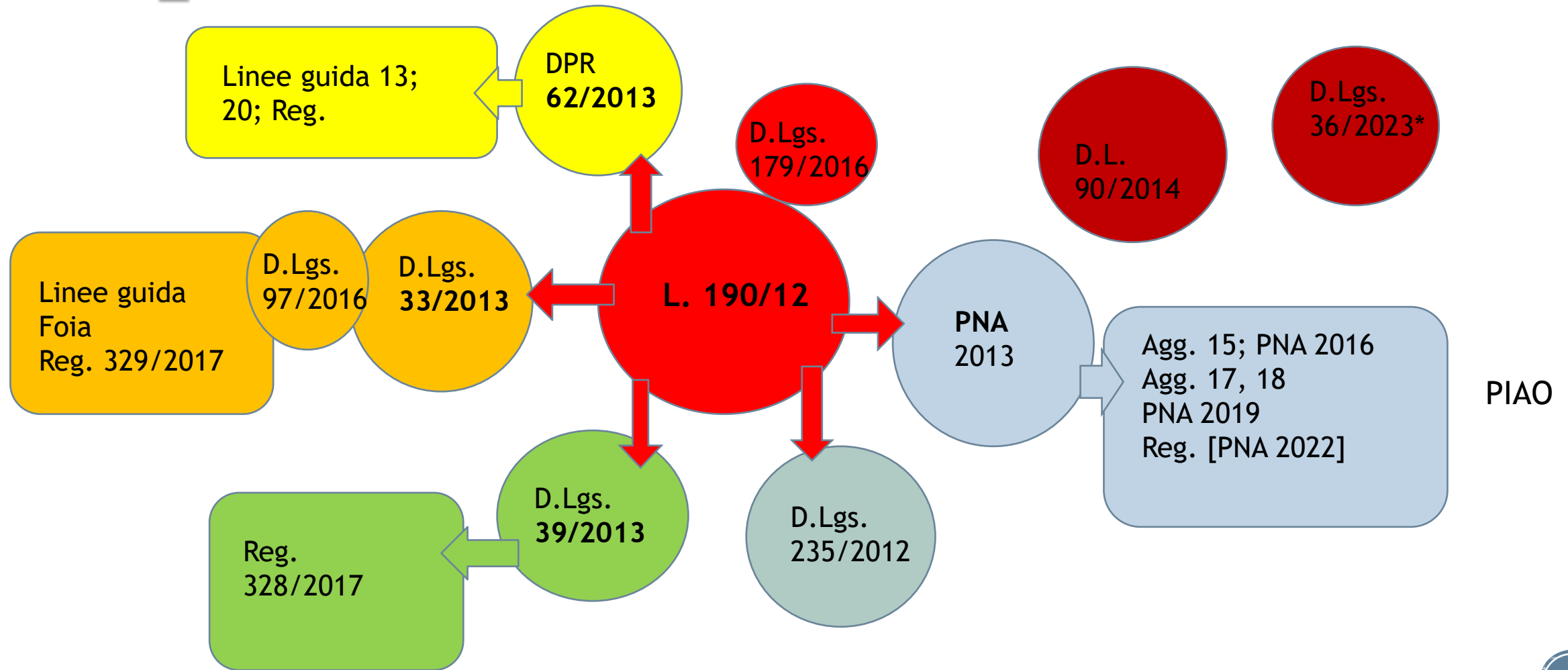


I primi provvedimenti attuativi

- DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 16 aprile 2013, n. 62. Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici
- Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche - Autorità Nazionale Anticorruzione. Delibera n. 72/2013: Approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (proposto dal Dipartimento della Funzione pubblica)
- → Circolare Funzione pubblica 25 gennaio 2013, n. 1
- → CIVIT, Linee guida in materia di codici di comportamento (24 ottobre 2013, n. 75)



I provvedimenti fondamentali



Il completamento dell'impianto italiano

- D.L. n. 90 del 2014 , conv. in L. n. 114 («Decreto Madia»)
- Completamento del disegno dell'ANAC. Insediamento dei nuovi organi (2014)
- «Summa divisio» tra ANAC e Funzione pubblica
- **IMPORTANTE:** assorbimento di AVCP in ANAC, «saldatura» tra «anticorruzione» e «contratti pubblici»
 - A VALLE: ruolo di ANAC nel nuovo Codice dei contratti pubblici
- Normative speciali per EXPO: «vigilanza collaborativa» e poteri del Presidente di ANAC (poi riprese da provvedimenti successivi)
- Provvedimenti eccentrici (ANAC come «mister Wolf» della politica italiana)
- Completamento del disegno: L. n. 124 del 2015 «Madia» → D.Lgs. n. 97 del 2016 «FOIA». Nuova disciplina del Whistleblowing (2017)



I pilastri del sistema anticorruzione

- Convenzione di Merida
- Art. 5 → Politiche di prevenzione efficaci e coordinate
- Art. 6 → Organi (indipendenti) di prevenzione, per garantire l'applicazione delle politiche
- Art. 8 → Codici di condotta, anche con valore disciplinare
- Art. 9 → Stipulazione di appalti pubblici
- Art. 10 → Informazione del pubblico
- Art. 13 → Partecipazione della società



I piani di prevenzione della corruzione

- Il sistema dei Piani come «perno funzionale» del sistema
- La logica dei piani/programmi UNCAC
- PNA (come atto di indirizzo) e «**strategia**» nazionale
- L'approccio di gestione del rischio
- Il riferimento **ISO** (37001) e le indicazioni sovranazionali
- (l'altro riferimento: il **modello 231**)
- Il rapporto tra PNA e piani triennali



Il responsabile della prevenzione della corruzione

Percorso di adozione del PTPCT (indirizzi, partecipazione)

Il ruolo centrale del «responsabile»

Il responsabile come responsabile «del Piano»

Il responsabile come «centro di imputazione»: il modello 231

Il rapporto con i dirigenti e i referenti

Il rapporto con l'ANAC

Il responsabile (anche della trasparenza)



Il quadro generale

Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione

Art. 5 Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione

1. Ciascuno Stato Parte elabora o applica o persegue, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, delle politiche di prevenzione della corruzione efficaci e coordinate che favoriscano la partecipazione della società e rispecchino i principi di stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità.
2. Ciascuno Stato Parte si adopera al fine di attuare e promuovere pratiche efficaci volte a prevenire la corruzione.



Le prospettive con il PNRR

- Riforme da fare (per completare il quadro: lobbying e conflitti di interesse)
- Le riforme «promesse»: il PNRR
- La semplificazione delle forme di accesso
- La riduzione dello «stock» di informazioni
- L'anticorruzione come fattore di «corruzione» e la sua semplificazione
- Il caso del PIAO (piano integrato di attività e organizzazione)



Le prospettive più recenti

- Riforme attese e riforme promesse. L'eterna attesa per una legge sulle lobby e la riforma dei conflitti di interesse
- L'indebolimento «ai margini» del sistema di prevenzione (dal PNRR: cfr. Piani (col Piao); Confl.int. (riforma art. 323, rif. D.Lgs. n. 39/2013); ruolo di ANAC (per dinamiche «esterne» ed «interne»)
- La «rivalutazione» (in astratto) del sistema di prevenzione nella riforma «Nordio» {L. n. 114/2024} [esigenza di sistema: Cassazione Penale, VI, 2025]
- La prospettiva della Direttiva Europea
- La riforma del Whistleblowing e lo sfumare della distinzione pubblico/privato
- Lo sviluppo di un nuovo sistema di controlli «antifrode» come nuovo modello (nel prisma PNRR)
- Le «responsabilità amministrative» e la strategia di «irresponsabilità»



Sulle tendenze più recenti

- Un bilancio dell'anticorruzione amministrativa: in Istituzioni del federalismo 2023
- Sul rapporto tra riforma penale e sistema amministrativo (specie dal versante dei conflitti di interesse): in Sistema penale
- Sull'attenzione all'integrità/formazione
- Gli appuntamenti che abbiamo davanti:
 - Corte costituzionale, sulla riforma Nordio
 - Parlamento, ddl «Foti» (sul sistema della responsabilità amministrativa di fronte alla Corte dei Conti)
 - Unione Europea: direttiva europea anticorruzione
 - Ma anche: ingresso dell'anticorruzione come priorità «orizzontale» (Joint Communication 2023)



Riferimenti

E. Carloni, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Bologna, Il Mulino, 2023.

Istituzioni del federalismo (on line), numero dedicato (n. 3S, 2013)

R. Cantone, E. Carloni, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, 2018.

Nonché (tutti in Academia.edu)

E. Carloni, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto*, 2022.

E. Carloni, *L'abuso di potere, tra contrasto penale e contrasto amministrativo: i limiti dell'anticorruzione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 2, 2024, pp. 633

