



Autorità Nazionale Anticorruzione

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Presidente

Osservazioni sul decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari” (G.U. 24 giugno 2014, n. 144).

In premessa, si esprime apprezzamento per la scelta legislativa di incardinare la vigilanza sui contratti pubblici, già in carico all’AVCP, nel sistema di prevenzione della corruzione delineato dalla legge n. 190/2012 di cui l’Autorità nazionale anticorruzione si è fatta finora interprete per le parti di propria competenza. L’integrazione funzionale dei due ambiti di attività e il conseguente ampliamento dei poteri dell’A.N.AC., infatti, pongono le premesse per poter presidiare più efficacemente il settore dei contratti e degli appalti pubblici nel quale si annida una parte consistente dei fenomeni corruttivi, come d’altra parte affermato e ampiamente condiviso dalla dottrina, nonché nei report prodotti dai tavoli internazionali in materia, come quelli del GRECO del Consiglio d’Europa, dell’UNODC-UNCAC, dell’ACWG G20 e come peraltro ribadito in occasione dell’ultimo Consiglio dell’Unione Europea.

Si riportano, di seguito, alcune osservazioni sugli articoli di interesse per l’Autorità nazionale anticorruzione.

Art. 19 (Soppressione dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizione delle funzioni dell’Autorità nazionale anticorruzione)

Si ritiene pienamente condivisibile la scelta legislativa di disporre il trasferimento integrale dei compiti e delle funzioni della soppressa AVCP all’Autorità nazionale anticorruzione. Tale intervento è preferibile rispetto ad altre ipotesi, che pure sono state oggetto di valutazione nelle precedenti versioni del testo normativo, che prevedevano il trasferimento di alcune funzioni al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Parimenti, è apprezzabile l’attribuzione all’Autorità di poteri sanzionatori in materia di anticorruzione, necessario corollario di una strategia complessiva tesa al rafforzamento generale dei suoi poteri e delle sue funzioni.

Tuttavia, si segnala che, in’ottica di coerenza con il disegno riformatore generale, il decreto non ha previsto l’attribuzione espressa all’Autorità dei poteri sanzionatori in materia di trasparenza, di cui all’art. 47 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Sarebbe auspicabile, pertanto, un intervento in tal senso, come pure sarebbe opportuna una valutazione in ordine all’attribuzione all’ A.N.AC. dei poteri sanzionatori di cui all’art. 18, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di conferimento di incarichi dichiarati nulli.



Autorità Nazionale Anticorruzione

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Presidente

Da ultimo, si segnala l'opportunità di prevedere espressamente che le controversie aventi ad oggetto le sanzioni siano di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria (nella specie, tribunale in composizione monocratica), trattandosi di potestà sanzionatoria di natura vincolata, retta dai principi generali di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689. In tal senso, peraltro, si è espressa la Corte costituzionale nella sentenza 20-27 giugno 2012, n. 162 (G.U. 4 luglio 2012, n. 27 – Prima serie speciale) che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1, lettera l) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del Tar Lazio, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB. Nello stesso senso, la Corte costituzionale si è espressa (con la sentenza 9-15 aprile 2014, n. 94 (G.U. 23 aprile 2014, n. 18 – Prima serie speciale) con riferimento alle controversie in materia di sanzioni irrogate dalla Banca d'Italia.

Con riferimento al piano di riordino che il Presidente dell'A.N.AC deve presentare al Presidente del Consiglio entro il 31 dicembre 2014, si evidenzia che il trasferimento definitivo, previsto all'art. 19, comma 3, lettera a), in particolare, delle risorse umane, richiederebbe un esplicito riferimento alla necessità che l'attuale personale dell'A.N.AC. confluisca in un unico ruolo, insieme al personale della soppressa AVCP.

Ciò è assolutamente indispensabile al fine di assicurare la continuità delle funzioni in materia di trasparenza e anticorruzione e in considerazione delle specifiche professionalità possedute dal personale. Si tratta esclusivamente di personale in comando e a tempo determinato, atteso che, in forza dell'art. 13, comma 4 del decreto legislativo n. 150/2009, l'A.N.AC. (già CIVIT) può provvedere alla copertura dei posti esclusivamente mediante personale di altre amministrazioni in posizione di comando o fuori ruolo o mediante personale con contratto a tempo determinato, nel limite massimo di trenta unità. Sarebbe quindi opportuna anche l'abrogazione espressa delle suddette previsioni nel comma richiamato.

Relativamente al trasferimento all'Autorità nazionale anticorruzione delle funzioni attribuite al Dipartimento della funzione pubblica, si ritiene più coerente con la riorganizzazione dell'Autorità, la cui attività è concentrata, per espressa previsione legislativa (art. 19, comma 9), sui compiti di trasparenza e prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, circoscriverne l'ambito di applicazione all'art. 1, commi 4, 5 e 8 della legge n. 190/2012. Sempre in un'ottica di coerenza, si auspica il trasferimento all'A.N.AC. delle funzioni di cui all'art. 48 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica la definizione di criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei



Autorità Nazionale Anticorruzione

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Presidente

documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione "Amministrazione trasparente".

Nell'esprimere la totale condivisione della scelta di trasferire le competenze in materia di performance dall'A.N.AC. al Dipartimento della Funzione pubblica, si rileva, peraltro, l'opportunità di prevedere che, solo per il trasferimento delle funzioni di cui all'art. 13, comma 6, lettere m) e p) (relative ai progetti sperimentali e il Portale della Trasparenza), vi sia un accordo tra il Dipartimento e l'A.N.AC., al fine di individuare i progetti che potrebbero, per i loro contenuti, più opportunamente rimanere nell'ambito dell'A.N.AC. (ad es. Portale della Trasparenza).

Art. 22 (Razionalizzazione delle Autorità indipendenti)

In ordine all'articolo in esame, ci si limita a segnalare un problema di coordinamento tra le previsioni di cui al 5 comma, nella parte in cui stabilisce al 1° luglio la decorrenza della riduzione non inferiore al venti per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti e l'art. 19, comma 3, lettera c) che differisce tale decorrenza alla data di approvazione del piano, da presentare entro il 31 dicembre 2014.

Art. 30 (Unità operativa speciale per Expo 2015)

In ordine all'articolo in epigrafe, nella parte in cui si prevede che il Presidente dell'A.N.AC si avvalga di un'unità operativa speciale per Expo 2015, si segnala l'opportunità di introdurre un termine di durata della predetta Unità.

Art. 31 (Modifiche all'art. 54 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001)

Per quanto concerne l'istituto del *whistleblowing*, sarebbe opportuno prevedere, in sede di conversione del decreto, anche la modifica dell'art. 54-bis, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, nella parte in cui prevede che le misure discriminatorie siano segnalate al Dipartimento della funzione pubblica, individuando espressamente l'A.N.AC quale destinataria di tali segnalazioni.

Art. 32 (Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione)



Autorità Nazionale Anticorruzione

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Presidente

In considerazione della portata innovativa della norma e degli incisivi poteri attribuiti al Presidente dell'A.N.AC. e al Prefetto, sarebbe auspicabile una valutazione in ordine all'opportunità di apportare le modifiche di seguito riportate:

- chiarire l'ambito oggettivo di applicazione della norma, atteso che il Capo II del decreto legge è rubricato "Misure relative all'esecuzione di opere pubbliche" e, dunque, sembra limitarne la portata applicativa agli appalti di lavori (in tale ottica si pone anche l'art. 32, comma 2), mentre l'art. 32, comma 1 si riferisce a "opere pubbliche, servizi o forniture";
- rettificare il primo comma dell'art. 32, nella parte in cui, nel disciplinare i poteri del Presidente dell'A.N.AC, fa espresso riferimento «*ai fatti gravi e accertati ai sensi dell'art. 19, comma 3, lettera a) del presente decreto*» laddove il richiamato comma 3 si riferisce, invece, al trasferimento definitivo delle risorse umane, finanziarie e strumentali, necessarie per lo svolgimento delle funzioni della soppressa AVCP;
- specificare, sempre nel primo comma, che la competenza del Prefetto va individuata in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante;
- modificare l'art. 129 delle "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale" mediante la previsione di una informativa, da parte dell'autorità giudiziaria, al Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, nel caso in cui siano stati disposti una misura cautelare o un rinvio a giudizio per i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319 bis c.p., 319 ter c.p., 319 quater c.p., 320 c.p., 322 c.p., 322 bis c.p., 346 bis c.p., 353 c.p. e 353 bis c.p.
- introdurre, nell'art. 32 in esame, una disposizione che sancisca il diritto del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione di ricevere notizie e informazioni e di chiedere atti e documenti sui procedimenti per i reati di cui al punto precedente, non coperti dal segreto.

Art. 37 (Trasmissione ad A.N.AC. delle varianti in corso d'opera)

L'articolo 37 introduce l'obbligo di trasmissione all'Autorità nazionale anticorruzione, entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante, di alcune tipologie di varianti in corso d'opera, al fine di consentire alla stessa A.N.AC. di effettuare le valutazioni e adottare gli eventuali provvedimenti di competenza.

Al fine di mettere l'Autorità nella condizione di operare un controllo effettivo sulle varianti trasmesse ed evitare che l'elevato numero di documenti svilisca la previsione normativa a un mero adempimento di carattere burocratico, si segnala la necessità di stabilire una soglia minima o altro



Autorità Nazionale Anticorruzione

ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

Presidente

criterio discrezionale (in questo senso, si potrebbe fare riferimento alla soglia dei 5 milioni di euro. Si veda il prospetto allegato).

In tale ottica, sarebbe opportuno modificare l'articolo in esame anche nella parte in cui prevede la trasmissione all'A.N.AC. del progetto esecutivo, nel senso di attribuire all'Autorità medesima il potere di richiederne l'invio, all'esito di una prima valutazione.

Raffaello Canone