

Lotta alla illegalità: tra attività ispettiva e prevenzione

Una spinta verso la piena implementazione della nuova idea della missione istituzionale dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con il dichiarato scopo di uniformare le modalità di condotta del personale ispettivo coinvolto nella lotta all’illegalità e di proceduralizzare l’attività di controllo, si deve alle recenti *Linee Guida per lo svolgimento delle ispezioni*, pubblicate sul sito dell’ANAC a dicembre 2015.

La crescente emersione di fenomeni corruttivi, illegali e di malamministrazione nella gestione della cosa pubblica sta evidenziando la vulnerabilità del sistema e ha condotto il legislatore a delineare un **nuovo modello di funzioni e poteri attribuibili all’ANAC**, così come da ultimo delineata dall’art. 19 del decreto legge n. 90/2014 convertito con modificazioni nella legge n. 114/2014, tale da concentrare l’attività dell’Autorità esclusivamente sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni tralasciando le funzioni in materia di misurazione e valutazione della performance. Modifica dettata anche dalle pressioni dell’opinione pubblica che, maggiormente informata e consapevole degli effetti della corruzione (anche in senso lato) e dell’illegalità, chiede di combatterla per recuperare risorse pubbliche da destinare ai loro fini istituzionali, abbattendo costi e sprechi.

A tal riguardo, il ***Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi***, pubblicato a dicembre 2014, **attribuisce all’attività ispettiva dell’ANAC una funzione centrale nella lotta alla corruzione, delineandone con precisione l’ambito di intervento.**

Immediatezza interpretativa, semplicità applicativa, chiara individuazione dei centri di responsabilità e imputabilità delle decisioni adottate durante le varie fasi del procedimento amministrativo sono gli elementi individuati dal regolamento per aumentare l’efficacia dell’azione di vigilanza e per garantire all’esterno trasparenza e uniformità dell’azione ed all’interno, un più attento controllo e puntuale valutazione delle attività compiute da tutti i soggetti che a vario titolo intervengono nei processi decisionali.

La ri-definizione della missione istituzionale dell’ANAC ha anche richiesto **un’importante revisione del modello organizzativo** – attuato con delibera ANAC n. 143 del 2014 e con il conseguente atto di organizzazione delle aree e degli uffici dell’Autorità Nazionale Anticorruzione – e una rivisitazione dei processi chiave in cui si sviluppano le funzioni dell’Autorità.

Lotta alla illegalità: tra attività ispettiva e prevenzione

In particolare, è stato **istituito l'Ufficio ispettivo** prevedendo che lo stesso svolga attività di accertamento ispettivo propedeutiche all'avvio di procedimenti successivi ovvero all'adozione di atti a carattere generale, oltre ad ispezioni che si inseriscono in altri procedimenti.

Sono state inoltre oggetto di revisione le regole e i compiti relativi alle funzioni di controllo e vigilanza dell'Autorità con il dichiarato intento di adeguare l'attività ad un nuovo modo di concepire e svolgere le ispezioni **al fine di rendere gli interventi più tempestivi, penetranti ed incisivi**: in un'ottica preventiva, l'attività ispettiva interviene prima che gli atti, che si ritengono illegittimi, abbiano dispiegato i loro effetti e prodotto conseguenze che non possano essere rimosse se non con un intervento giurisdizionale.

In questi termini, le recenti Linee Guida - nel delineare un sistema ordinato e coordinato di programmazione della vigilanza - provvedono a definire **precise indicazioni procedurali in ordine allo svolgimento delle ispezioni e alla responsabilizzazione di dirigenti ed funzionari incaricati delle verifiche**.

Nello specifico, le linee evidenziano l'estrema delicatezza del procedimento ispettivo, in quanto caratterizzato dall'esercizio di una potestà autoritativa capace di incidere sulla sfera giuridica di altri soggetti, prevedendo da una parte una serie di **poteri** (potere di accesso - a sorpresa così da non vanificare l'efficacia dell'ispezione - a tutti i locali, terreni, opere e attrezzature attinenti la situazione oggetto di verifica, con esclusione dei luoghi di residenza o di domicilio del soggetto ispezionato; potere di controllo, presa visione e copia dei documenti; potere di richiedere informazioni e spiegazioni orali riportandole nel verbale ispettivo, dando atto altresì delle qualifiche di tali persone e degli estremi del relativo documento identificativo; potere sanzionatorio in caso di rifiuto, omissione o ritardo, senza giustificato motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell'ispezione, nonché nel caso in cui siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri) e di **responsabilità** per i funzionari incaricati, quali pubblici funzionari, in caso di illegittimità o errori posti in essere nel corso di tali ispezioni e, dall'altra, una serie di **garanzie** nei confronti dell'ispezionato atte ad assicurare la massima trasparenza, il regolare svolgimento del procedimento, il corretto utilizzo del potere di accertamento ispettivo e il rispetto dei principi del contraddittorio procedimentale.

Con riferimento a questo ultimo punto, i provvedimenti e gli esiti ispettivi, assumendo il ruolo di vero e proprio procedimento e come tale passibile di autonoma lesività, possono essere oggetto di

Lotta alla illegalità: tra attività ispettiva e prevenzione

impugnazione diretta da parte degli enti e delle aziende ispezionate.

Inoltre per gli ispezionati rappresentano una garanzia di trasparenza, imparzialità e ragionevolezza l'**archiviazione degli esposti anonimi** e privi di elementi di fatto o di diritto adeguatamente circostanziati e motivati, la possibilità di farsi **assistere da consulenti** di propria fiducia previa loro identificazione, il **diritto di essere sentiti** presentando deduzioni e pareri in ogni stadio dell'istruttoria, la stesura di un **verbale di constatazione** da consegnare all'ispezionato contenente le risultanze degli accertamenti ispettivi e l'eventuale proposta di archiviazione del procedimento e/o di adozione di provvedimenti da parte dell'Autorità, la **previsione di un termine per l'avvio del procedimento** di 30 giorni decorrenti dalla data di ricevimento dell'esposto e di un **termine per la conclusione dell'istruttoria** da parte dell'ufficio competente pari a 180 giorni decorrenti dalla data di invio della comunicazione di avvio del procedimento, fatta salva la possibilità da parte del responsabile del procedimento di comunicare alle parti interessate una proroga non superiore a 90 giorni. In considerazione della complessità delle attività istruttorie necessarie per l'esercizio delle funzioni di vigilanza, i termini del procedimento possono essere sospesi quando si renda necessario effettuare ulteriori approfondimenti mediante richieste documentali integrative alle parti o ad altre amministrazioni o Autorità nazionali ed estere ovvero procedere ad ulteriori accertamenti ispettivi.

Dal punto di vista operativo è l'articolo 14 del "Regolamento in materia di attività di vigilanza e di accertamenti ispettivi" che delinea con precisione le ispezioni e l'attività di vigilanza in capo alle Unità Organizzative competenti, le quali devono conformarsi agli indirizzi, alle prescrizioni ed agli obiettivi disposti dal piano ispettivo approvato dal Consiglio dell'Autorità (con una direttiva programmatica) su proposta dell'Ufficio piani di vigilanza e vigilanze speciali nella quale può essere indicato anche un ordine di priorità nella trattazione degli esposti ricevuti, entro il 31 gennaio di ogni anno.

Dal punto di vista istruttorio, l'attività può essere suddivisa in più fasi: una fase preliminare all'ispezione che può essere definita fase dell'iniziativa (l'ispezione può infatti essere attivata d'ufficio o su istanza motivata di chiunque ne abbia interesse ivi incluse associazioni od organizzazioni rappresentative di interessi collettivi o diffusi), una fase preparatoria dell'ispezione (finalizzata ad acquisire una conoscenza preventiva il più possibile precisa del soggetto da ispezionare, degli eventuali risultati di precedenti ispezioni e degli atti da acquisire), la fase dell'accertamento (accesso, acquisizione delle dichiarazioni e dei documenti, verbale di

Lotta alla illegalità: tra attività ispettiva e prevenzione

accertamento), infine la fase del processo verbale di constatazione che dà atto di tutta l'attività svolta nel corso dell'ispezione, con particolare riferimento alle dichiarazioni e ai documenti acquisiti.

Dal punto di vista organizzativo, invece, l'attività ispettiva viene svolta da un team composto di norma da due unità, coincidenti con gli ispettori designati nel provvedimento presidenziale ispettivo, spesso in collaborazione con la Guardia di Finanza al fine di aumentare al massimo l'efficacia dell'attività ispettiva. In casi particolari, inoltre, al ricorrere di specifiche esigenze istruttorie, il team ispettivo può essere coadiuvato da particolari professionalità interne o esterne all'Autorità, utili nel disporre eventuali perizie e analisi economiche e statistiche che si rendessero necessarie.

Oltre alla **collaborazione della Guardia di Finanza**, come previsto dall'articolo 6, comma 9, lettera b) e d) del Codice dei contratti pubblici e ribadito dall'[articolo 14](#) del Regolamento dell'Autorità del 9 dicembre 2014, anche la **Ragioneria Generale dello Stato** è chiamata dall'ANAC a contribuire al controllo della regolarità delle procedure di affidamento e dell'economicità di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, attività di vigilanza attribuita espressamente all'Autorità dall'articolo 6 del d.lgs. n. 163/2006.

Da ultimo, nel quadro delle regole operative dell'attività ispettiva dell'ANAC non può non rilevare gli **obblighi del personale ispettivo**. Al fine di garantire segretezza e riservatezza, oltre che un'attività imparziale, integra, obiettiva, trasparente, equa e ragionevole, il personale ispettivo è chiamato ad agire in posizione di indipendenza, astenendosi in caso di conflitto di interessi, e al rispetto del codice di comportamento dei dipendenti dell'ANAC e ai principi deontologici generali delineati dal d.P.R. n. 62/2013 avente ad oggetto *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del decreto legislativo n. 165/2001*.

Nello specifico, gli ispettori iniziano le verifiche ispettive in forza di una lettera di incarico redatta dal dirigente dell'ufficio nella quale vengono specificamente indicati l'ambito di accertamento e i tempi per la conclusione delle attività ispettive. Il dirigente individua gli ispettori a cui demandare l'accertamento secondo principi di imparzialità ed obiettività, tenuto conto delle specifiche competenze richieste in relazione alla natura e complessità degli accertamenti da svolgere e delle

Lotta alla illegalità: tra attività ispettiva e prevenzione

finalità degli stessi, nonché, dell'esperienza ispettiva maturata dai singoli ispettori nell'ambito del settore venuto in rilievo, del principio di rotazione e della localizzazione geografica delle ispezioni.

Ad essi viene richiesto la redazione, entro 30 giorni dalla conclusione dell'attività ispettiva o dal ricevimento della documentazione integrativa richiesta nel corso delle visite, di una relazione ispettiva finale da trasmettere, unitamente alla documentazione acquisita, agli Uffici competenti per la prosecuzione delle attività.

È fatto espresso divieto al personale incaricato di usare a fini privati le informazioni di cui dispone per ragioni di ufficio e di adottare comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione.

Il segnale che l'ANAC vuole dare è chiaro: **la garanzia e l'efficacia dei controlli rappresentano non solo un valido deterrente ma uno dei principali meccanismi di prevenzione per individuare e sorvegliare i settori più a rischio; tuttavia, l'attività ispettiva non è sufficiente se non è accompagnata dalla promozione della trasparenza amministrativa e dall'integrità dei lavoratori. Solo un insieme di misure preventive e repressive adatte al contesto da vigilare e una volontà politica, sorretta da riforme strutturali, possono rappresentare un efficace strategia concreta alla lotta all'illegalità.**

Gabriella Viale

Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Università degli Studi di Bergamo

@VialeGabry