

Associazione
per lo Sviluppo
degli Studi di
Banca e Borsa



Università Cattolica
del Sacro Cuore

NI COLETTA PA RISI

**“STATO DI PULIZIA”?
SOGLIE DI CORRUZIONE E ATTIVITÀ DI CONTRASTO.
A PROPOSITO DI APPALTI, MA NON SOLO...**

Presentazione

DA NIELA PARISI

Ciclo di conferenze e seminari
“L’Uomo e il denaro”
Milano 11 maggio 2015

QUADERNO N. 54

Associazione
per lo Sviluppo
degli Studi di
Banca e Borsa



Università Cattolica
del Sacro Cuore

NICOLETTA PARISI

**“STATO DI PULIZIA”?
SOGLIE DI CORRUZIONE E ATTIVITÀ DI CONTRASTO.
A PROPOSITO DI APPALTI, MA NON SOLO...**

Presentazione

DANIELA PARISI

Ciclo di conferenze e seminari

“L’Uomo e il denaro”

Milano 11 maggio 2015

Sede: Presso Università Cattolica del Sacro Cuore - Milano, Largo A. Gemelli, n. 1
Segreteria: Presso Banca Popolare Commercio e Industria - Milano, Via Monte di Pietà, 7 - Tel. 62.755.1
Cassiere: Presso Banca Popolare di Milano - Milano, Piazza Meda n. 2/4 - c/c n. 40625

Per ogni informazione circa le pubblicazioni ci si può rivolgere alla Segreteria
dell’Associazione - tel. 02/62.755.252 - E-mail: bpci-assbb@bpci.it
sito web: www.assbb.it

Prof.ssa Daniela Parisi

Ordinario di Storia del Pensiero Economico, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Presentazione

Nicoletta Parisi è dal 2003 professore ordinario di Diritto internazionale all'Università di Catania.

Le sue pubblicazioni, più di un centinaio, riguardano temi di diritto dell'integrazione europea e diritto costituzionale, italiano e comparato; di diritto internazionale pubblico e in particolare dei diritti dell'uomo; di diritto internazionale privato; di diritto penale e processuale penale internazionale ed europeo.

È, tra l'altro, membro del Comitato scientifico di European rights; consulente giuridico della Commissione dell'Unione europea; consulente giuridico di Transparency International-Italia.

È stata insignita quest'anno della Stella al Merito Sociale da parte di "Cultura & Solidarietà. Non-profit Organization".

È nostra ospite questa sera in quanto membro di ANAC, l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Prof.ssa Nicoletta Parisi

Ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Catania e Consigliere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

**“STATO DI PULIZIA”? SOGLIE DI CORRUZIONE E ATTIVITÀ DI CONTRASTO.
A PROPOSITO DI APPALTI, MA NON SOLO ...**

SOMMARIO : I. Questioni generali in tema di prevenzione della corruzione. – 1. La diffusa percezione del fenomeno corruttivo, in Italia e all'estero. – 2. Il contesto giuridico internazionale e italiano. – 3. Le ragioni dell'azione di contrasto alla corruzione sul piano internazionale e del coinvolgimento dell'A.N.AC. – **II. Che significa fare anti-corruzione sul piano preventivo.** – 4. Una rapida rassegna degli strumenti amministrativi di natura ordinamentale e organizzativa. – 5. L'efficacia delle misure di prevenzione. – 6. Il ruolo strategico della formazione ai fini della cultura della legalità. – **III. Come garantire la trasparenza amministrativa.** – 7. L'obbligo di trasparenza della Pubblica Amministrazione. – 8. Il diritto alla trasparenza amministrativa: il problema della qualità delle informazioni. – 9. La trasparenza come strumento di attuazione di un controllo sociale diffuso sulla Pubblica Amministrazione. – **IV. Come prevenire la corruzione nella stipulazione ed esecuzione dei contratti pubblici.** – 10. La prevenzione della corruzione in appalti e il ruolo dell'Autorità nazionale Anticorruzione. – 11. La funzione regolatoria. – 12. L'attività consultiva in funzione di precontenzioso. – 13. La funzione di vigilanza. – 14. Lo stimolo all'attività normativa di Parlamento e Governo. – **V. Spunti e considerazioni conclusive.** – 15. L'intreccio dei diversi poteri e la loro reciproca sinergia: un originale modello di Autorità Indipendente. – 16. E infine, uno sguardo al futuro.

I. Questioni generali in tema di prevenzione della corruzione

1. La diffusa percezione del fenomeno corruttivo, in Italia e all'estero

Introduco il - non poco complesso e articolato - tema del contrasto alla corruzione tramite l'attività di prevenzione con un titolo "leggero", se si vuole giocoso, che mi è stato suggerito dal discorso che il Presidente del Consiglio ha tenuto il 17 marzo scorso alla Scuola Superiore di Polizia. In quell'occasione Matteo Renzi precisò che «[q]uesto Governo intende combattere perché in questo Paese non si formi uno Stato di polizia ma di pulizia», spiegando che il ruolo dell'anticorruzione è quello di «eliminare la sporcizia».

Peraltro ben meno giocosi sono i richiami che provengono autorevolmente anche solo dalle due sponde del Tevere che si fronteggiano e che sono significativamente concordanti. A proposito del "sistema Italia", il Consiglio Superiore della Magistratura considera che «una delle principali emergenze nella vita civile ed economica del Paese» sia la condizione di «illegalità diffusa nell'esercizio dei poteri e nella gestione delle risorse pubbliche», divenuta istituzionale, dunque sistemica, così da determinare l'«alterazione delle regole di funzionamento dei pubblici poteri [afflitte] (...) da condotte di approfittamento ed arricchimento illecito individuale (...) grave *vulnus* ai principi di legalità e trasparenza propri dello Stato democratico»¹. Il Presidente della Repubblica, nel proprio discorso di insediamento, dedica spazio all'esigenza di «affermare e diffondere un senso forte della legalità, [essendo] la lotta alla mafia e alla corruzione (...) priorità assoluta. [Infatti la] corruzione ha raggiunto un livello inaccettabile. Divora risorse che potrebbero essere destinate ai cittadini. Impedisce la corretta esplicazione delle regole del mercato.

¹ Delibera 24 ottobre 2012, *Parere per il Ministro della Giustizia*.

Favorisce le consorterie e penalizza gli onesti e i capaci»². Il Pontefice, da parte propria, rileva a più riprese la «scandalosa concentrazione della ricchezza globale (...) possibile a causa della connivenza di responsabilità della cosa pubblica con i poteri forti», osservando come la corruzione sia «diventata naturale, al punto da arrivare a costituire uno stato personale e sociale legato al costume, una pratica abituale nelle transazioni commerciali e finanziarie, negli appalti pubblici, in ogni negoziazione che coinvolga agenti dello Stato»³. Già nel 1984, peraltro, il Cardinale di Milano condannava la corruzione perché condotta che si insinua nella gestione sconsiderata del denaro altrui tramite anche l'evasione di grandi doveri civici⁴.

Se poi si passa a considerare il dato fattuale e anche soltanto esemplificativamente si osserva il settore degli appalti pubblici, se ne comprende per così dire l'appetibilità e, conseguentemente, la permeabilità al fenomeno della corruzione. La domanda pubblica di beni, lavori e servizi indirizzata a soddisfare le necessità della società civile ha un altissimo impatto economico a motivo anzitutto della sua rilevanza quantitativa: sulla base della relazione al Parlamento predisposta dall'ormai soppressa Autorità vigilanza sui contratti pubblici (A.V.C.P.), nel 2013 l'ammontare totale di appalti pubblici in Italia è stato di 105,70 miliardi di euro⁵, pari al 6,7% del PIL nazionale. Tale domanda ha anche un grande impatto qualitativo perché può influenzare positivamente o negativamente la competitività del sistema economico nazio-

² Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento, 3 febbraio 2015, disponibile su <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=3>; *adde* la dichiarazione rilasciata dallo stesso il 14 maggio 2015 al Salone del libro di Torino, disponibile su <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=65>.

³ Discorso di Papa Francesco I alla Delegazione dell'Associazione internazionale di diritto penale, *Contro il carcere*, www.ilgarantista.it, 23 ottobre 2014, p. 5, punto III.b.

⁴ Discorso dell'Arcivescovo di Milano Carlo Maria Martini, *Verso una città unita*, www.ccdc.it, 20 aprile 1984.

⁵ A.V.C.P., *Relazione al Parlamento*, 2013, p. 51.

nale, stimolandone tanto la produttività quanto il *welfare* se qualificata da efficienza e trasparenza⁶.

Peraltro anche il Legislatore europeo manifesta consapevolezza circa la vulnerabilità alla corruzione del settore degli appalti. È, infatti, da tempo che l'Unione europea valuta con preoccupazione le dinamiche corruttive nel settore della contrattazione pubblica, interrogandosi su quali disposizioni possano prevenire le condotte di reato a fini di tutela del fisiologico funzionamento del "mercato interno". Il Legislatore europeo ha preso atto che la corruzione, da fenomeno sporadico ed esterno all'apparato amministrativo riconducibile a un singolo evento delittuoso, è divenuto in maniera crescente sintomo di *maladministration*, in quanto sempre più presente all'interno degli enti pubblici a tal punto da produrre un asservimento totale della funzione amministrativa agli interessi dei corrotti⁷. Le direttive di ultima generazione adottate il 18 aprile 2014⁸ si pongono nel solco tracciato fin dall'adozione della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, del 26 maggio 1997, e della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato⁹, individuando specifiche disposizioni per la prevenzione della corruzione nelle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni, nonché nell'esecuzione delle opere pubbliche.

Sempre nella stessa prospettiva si situano gli studi della Com-

⁶ In questo senso OECD, *Public Governance and Territorial Development Directorate*, GOV/PGC/ETH(2013)2, 23 January 2013. In dottrina si rinvia al solo M. FINOCCHIARO, C. GUCCIO e I. RIZZO, *An assessment of the waste effects of corruption on infrastructure provision, in International Tax and Public Finance*, 2014, p. 560 ss.

⁷ C.E. GALLO, *Legge anticorruzione e funzione amministrativa*, in www.giustamm.it.

⁸ Si tratta delle direttive 2014/24/UE *sugli appalti pubblici nei cd. "settori ordinari"*, 2014/25/UE *sugli appalti nei cd. "settori speciali" (acqua, energia, trasporti, servizi postali)* e 2014/23/UE *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*.

⁹ *Infra*, nota 47.

missione europea indirizzati a contrastare la corruzione negli appalti. Essa ha osservato che «A policy of more openness in public procurement also leads, of course, to many other, perhaps less obvious benefits. Fair, transparent and non-discriminatory award procedures, together with the possibility for suppliers to have recourse to national courts to assert their rights, limit the risks of fraud and corruption in administration»¹⁰. Ancora, essa ha rilevato che le (allora) vigenti direttive erano indirizzate a stabilire «'Criteria for qualitative selection' (...) [, so] that any enterprise/supplier may be excluded from participation in the contract who has been convicted of an offence concerning his professional conduct by a judgement which has the force of *res judicata*; who has been guilty of grave professional misconduct proven by any means which the contracting authorities can justify»¹¹. Ci si propone di adottare «future initiatives [that] should focus on preventive measures with a view to reducing opportunities for corrupt behaviour by avoiding conflicts of interest and introducing systematic checks and controls. This was also the approach in the Commission's first Communication on corruption»¹². Più di recente si è sottolineata la necessità per l'UE di «concentrarsi maggiormente sulla corruzione in tutte le sue politiche rilevanti, sia interne che esterne. La Commissione proporrà quindi, in particolare, [di] elaborare norme aggiornate in materia di appalti»¹³, dovendosi prendere atto che, «[d]all'analisi dei singoli Paesi risulta che il settore degli appalti pubblici è particolarmente esposto alla corruzione negli Stati membri, a causa delle insufficienze nei meccanismi di controllo e della gestione del rischio» e dovendo di conseguenza

¹⁰ Libro verde su *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way forward*, COM(96) 583, 27 novembre 1996, p. I.

¹¹ Comunicazione su *A Union policy against corruption*, COM(97)192, 21 maggio 1997, punto II.3.1.

¹² Comunicazione *On a comprehensive EU policy against corruption*, COM(2003) 317, 28 maggio 2003, p. 15, punto 6.

¹³ Comunicazione su *La lotta contro la corruzione nell'UE*, COM(2011) 308, 6 giugno 2011, p. 4.

essere approfondita la valutazione dei rischi di corruzione, evidenziando le buone e le cattive pratiche nel settore degli appalti pubblici¹⁴.

La preoccupazione è presente anche, ovviamente, in altri contesti internazionali, come più diffusamente si dirà¹⁵: basti qui anticipare che la Convenzione delle NU contro la corruzione dedica agli appalti e alla necessità di un'azione preventiva contro condotte di tal fatta l'art. 9, nel quale si stabilisce l'obbligo per gli Stati contraenti di dotarsi di ogni necessaria misura utile a garantire trasparenza, concorrenza e criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni nell'intera procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici.

2. Il contesto giuridico internazionale e italiano

Eppure sono ben chiari i principi dell'ordinamento - tradotti in norme costituzionali¹⁶ - che individuano l'etica pubblica come «l'agire (...) da parte di ogni pubblico agente nell'esercizio delle funzioni che gli sono affidate, con disciplina ed onore, con imparzialità nei confronti del pubblico e attraverso un'azione che nel suo complesso si pone a servizio esclusivo della Nazione, cioè della collettività medesima»¹⁷. Si tratta di principi che fanno della corruzione, come tradizionalmente intesa in ambito penalistico, uno soltanto dei compor-

¹⁴ Relazione dell'Unione *sulla lotta alla corruzione*, COM(2014) 38, 3 febbraio 2014, specific. Parte III, p. 8. A proposito dei contenuti di tale Relazione in materia di corruzione in appalti, v. M. CORRADINO, I. LINCESSO, *La soppressione dell'AVCP e il trasferimento delle funzioni all'A.N.AC.*, in R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, Torino, 2015, p. 11 ss.

¹⁵ *Infra*, par. 2.

¹⁶ Ci si riferisce all'art. 54, secondo il quale «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche (...) [devono] adempierle con disciplina ed onore»; all'art. 97, secondo il quale «I pubblici uffici sono organizzati (...) in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione (...)»; all'art. 98, secondo il quale «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione». Su tali principi, a sistema, v. F. BRICOLA, *Tutela penale della pubblica amministrazione e principi costituzionali*, in *Studi in onore di Santoro Passarelli*, vol. VI, 1972, p. 141 ss.

¹⁷ V. CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009.

tamenti che confliggono con l'etica pubblica.

Tanto è vero che, a fianco di questa tradizionale definizione, va affermandosi una sua diversa qualificazione capace di ricomprendere anche le condotte di malcostume politico e amministrativo, incorporando dunque il concetto di integrità, accolto tanto dalla dottrina che da tempo è impegnata sul tema¹⁸, quanto dai contesti internazionali nei quali anche l'Italia lavora¹⁹. Non a caso la circolare del Dipartimento (italiano) della Funzione Pubblica, nell'intervenire su alcune questioni interpretative poste dalla "Legge Severino" – che, come si dirà, disciplina in materia di prevenzione e repressione della corruzione - sottolinea il carattere polisemico della parola corruzione ivi utilizzata: essa, quando è impiegata nella legge in relazione all'attività di prevenzione, fa riferimento a un «concetto di corruzione in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati»; quando utilizzata in relazione alle condotte di corruzione penalmente rilevanti, rinvia alle qualificazioni tecniche contenute nel codice penale²⁰.

La nostra Amministrazione ha intrapreso da non tanti anni²¹ una via che presenta importanti elementi di discontinuità con il passato: ciò probabilmente anche a motivo della presa d'at-

¹⁸ V. già D. F. THOMPSON, *Paradoxes of Government Ethics*, in *Public Administration Review*, 1992, p. 259 ss.

¹⁹ *Infra*, note 60 e 61.

²⁰ Circolare n. 1, 25 gennaio 2013, specific. p. 4. Sulla problematicità definitoria della fattispecie di corruzione in campo penalistico v., da ultimo, F. CENTONZE, V. DELL'OSSO, *La corruzione internazionale. Profili di responsabilità delle persone fisiche e degli enti*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, p. 194 ss. Sulla definizione di *maladministration* v. S. CASSESE, *Maladministration e rimedi*, in *Foro It.*, 1992, V, c. 243.

²¹ In verità ben prima degli interventi legislativi di cui si dirà vi è stato uno sforzo a livello pubblico per enucleare gli indirizzi di una politica di prevenzione della corruzione: per il richiamo alle numerose commissioni di studio che si sono succedute dal 1996 in poi si rinvia a B.G. MATTARELLA, *Recenti tendenze legislative in materia di prevenzione della corruzione*, in *Percorsi costituzionali*, 2012, p. 15 ss.

to - in coincidenza con le difficoltà determinate dalla grave crisi economico-finanziaria che imperversa a partire dal 2007 - delle dimensioni e dell'impatto del fenomeno, dei danni che esso determina nel tessuto economico²², sociale, culturale ed istituzionale²³, tanto interno quanto internazionale²⁴. Vi era, evidentemente, anche la consapevolezza di non poter oltre eludere l'assunzione delle responsabilità derivanti dall'adempimento di obblighi internazionali ai quali liberamente si era aderito²⁵ e, più latamente, dalla partecipazione a "tavoli" internazionali di cooperazione intergovernativa²⁶: troppo numerosi

²² E' problematica la rilevazione e la misurazione della corruzione, tanto da rendere addirittura fuorviante stabilire cifre sui danni economici derivanti dalle condotte di corruzione. Sulla rilevazione del fenomeno v. M. CENTORRINO, M. LISCIANDRA, N. PARISI, D. RINOLDI, *La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli di organizzazione di impresa*, in www.unict.it/cde/quadernieuropoi/giuridiche/18_2010.pdf. Sugli indicatori di corruzione v. M. ARONE e E. ILLIOPOLUS, *La corruzione costa, effetti economici, istituzionali e sociali*, in *Vita e Pensiero*, 2005, p. 41 ss., nonché A.N.AC., *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, www.anticorruzione.it/portal/rest/cr/.../Metodologie-di-misurazione.pdf.

²³ I preamboli di alcune convenzioni internazionali – per esempio la *Criminal Law Convention against Corruption*, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa - danno conto del fatto che gli effetti perversi della corruzione si ripercuotono anche fuori dal contesto economico (v. gli Accordi citati *infra*, nota 25). In particolare sulla violazione dei principi dello Stato di diritto e, fra questi, dei diritti fondamentali della persona, discendenti dalle condotte di corruzione, v. da ultimo G. M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in G. M. RACCA, C. R. YUKINS (eds.), *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, Bruxelles, 2014, p. 23 ss.

²⁴ Non dedico spazio alle argomentazioni svolte da certa dottrina assai datata che sostiene una qualche funzione positiva riconducibile alla corruzione: per tale approccio si veda J. S. NYE, *Corruption and Political Development*, in *The American Political Science Review*, 1967, p. 417 ss.; nella cronaca dei quotidiani italiani, di recente, si veda anche il solo G. FERRARA, in *Il foglio quotidiano*, 8 dicembre 2014, p. 1.

²⁵ Erano infatti state adottate le leggi di autorizzazione alla ratifica nn. 110 e 112/2012 per le due Convenzioni del Consiglio d'Europa (la Convenzione c.d. "penale", cit., aperta alla firma il 27 gennaio 1999; la *Civil Law Convention against Corruption*, aperta alla firma il 4 novembre 1999), e n. 116/2009 per la *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC, aperta alla firma il 9-11 dicembre 2003), senza dare a tali accordi compiuta esecuzione in forma specifica. Si ricorda che il Protocollo annesso la Convenzione "penale" non è stato ancora ratificato dall'Italia (e che tale carenza è oggetto di specifica raccomandazione internazionale: *infra*, nota 27).

²⁶ Indipendentemente dall'assunzione di obblighi internazionali, talune responsabilità derivano infatti dai risultati della partecipazione a "tavoli" di concertazione

e troppo insistenti i richiami indirizzati all'Italia dal contesto internazionale²⁷. La normativa adottata a partire dal 2012 in materia di prevenzione della corruzione nel contesto della Pubblica Amministrazione nazionale ne rappresenta la concretizzazione.

dai quali emergono norme di *soft law* (quali sono quelli squisitamente tecnici che si organizzano entro l'OCSE o quelli di altissimo livello politico in ambito G7, G8 e G20); o, ancora, dagli esiti dei numerosi cicli di *peer review*, che pure si traducono in raccomandazioni ai Governi implicati e non in norme giuridiche vincolanti. Si segnala al proposito che l'Italia partecipa ai cicli di *peer review* nell'ambito dell'UNCAC, dell'OCSE e del GRECO (al quale l'Italia aderì ancor prima di stipulare le Convenzioni del Consiglio d'Europa appena richiamate e in relazione ai cui risultati v. *infra*, la nota che segue) e dell'UE.

²⁷ Volendo entrare nel merito del procedimento anche per uno solo dei contesti internazionali entro i quali l'Italia – al pari di ogni altro Stato contraente – è sottoposta a *peer review*, si può considerare il Consiglio d'Europa, nel quale opera a quel fine il GRECO (incaricato di verificare l'adempimento da parte dei Paesi membri di esso degli strumenti pattizi di contrasto alla corruzione cit., *supra* in nota 25: con tali Accordi a fini di *peer review* concorrono la *Resolution (97) 24 on the twenty guiding principles for the fight against Corruption*, la *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials* e la *Recommendation REC(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*). Nei “cicli” di valutazione del GRECO – ciascuno dei quali è tematicamente connotato - le carenze delle politiche, della legislazione e delle prassi messe in atto in Italia, sono state oggetto di raccomandazioni volte a stimolare le autorità nazionali all'osservanza dei principi e delle regole stabilite entro il Consiglio d'Europa. L'Italia ha affrontato il primo e il secondo “ciclo” congiuntamente, dopo l'adesione al GRECO avvenuta nel 2007. L'*Evaluation Report* del 16 ottobre 2009 si è concluso con 22 raccomandazioni; il *Compliance Report* del 14 giugno 2011 con l'accertamento di tre raccomandazioni attuate in modo soddisfacente, sei trattate in modo soddisfacente, sei parzialmente attuate, sette non attuate; l'Addendum del 1° luglio 2013 si è concluso con l'accertamento di diciassette raccomandazioni attuate in modo soddisfacente, tre parzialmente attuate, due non attuate. Il GET ha dunque invitato l'Italia a: mettere in campo meccanismi efficaci per assicurare l'efficacia delle misure legislative; istituire un programma per affrontare l'eccessiva durata procedimenti giudiziari/scadenza termini di prescrizione; affrontare la questione della corruzione nel settore privato. Il procedimento si è concluso con la decisione di soddisfacente *compliance*. Quanto al III “ciclo”, l'Italia è attualmente coinvolta in esso. L'*Evaluation Report* del marzo 2012 si è chiuso con sedici raccomandazioni (nove sul tema incriminazione; sette sul tema finanziamento della politica). Il *Compliance Report* è stato depositato dall'Italia nell'ottobre 2013, con integrazioni nel maggio 2014. Il *Compliance Report*: adottato dal GRECO nel giugno 2014, ha dichiarato un “basso livello di *compliance*”, accertando quattro raccomandazioni attuate in modo soddisfacente, dieci parzialmente attuate, due non attuate. L'Italia è chiamata a riferire entro il 31 dicembre 2015 su temi che non coinvolgono l'A.N.AC., quali: la ratifica del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione penale;

Peraltro la stessa dinamica si era già prodotta allorché si dovette procedere alla «riscrittura»²⁸ dell'«impianto normativo in materia di responsabilità da reato della persona giuridica per fatti di corruzione, operata dalla legge n. 300/2000 e dal decreto legislativo di suo adempimento n. 231/2001 che hanno attuato una vera e propria «rivoluzione copernicana»²⁹ sul fronte repressivo: si trattava allora di dare esecuzione a quattro accordi internazionali³⁰, tutti comportanti, tra gli altri, l'ob-

modifica del regime della prescrizione; l'eliminazione della richiesta del Ministro/querela di parte quale condizione di procedibilità per reati di corruzione commessi all'estero; l'estensione della giurisdizione sugli atti di corruzione commessi all'estero da stranieri con il coinvolgimento di cittadini italiani che siano anche funzionari di organizzazioni internazionali, membri di assemblee parlamentari internazionali, funzionari di Corti internazionali; l'introduzione di un generale divieto di donazioni da parte di donatori di identità non nota a partito/candidato; l'abbassamento della soglia di donazioni a fini di pubblicità; l'elaborazione di un approccio coordinato per la pubblicazione di informazioni sulla finanza dei partiti/campagne elettorale; la previsione della disponibilità per il pubblico coerente, comprensibile e tempestiva delle informazioni di cui al punto precedente; la revisione delle sanzioni amministrative e penali esistenti in materia di finanziamento ai partiti (che devono diventare effettive, proporzionate e dissuasive).

Per la valutazione in ambito UNCAC conseguente alla conclusione del primo ciclo di valutazione nei confronti dell'Italia v. il *Report* pubblicato su http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/Italy_Report_Final.pdf.

²⁸ In questi termini v. per tutti: M. ZECCA, A. PALUDI, *Corruzione e modelli di organizzazione delle imprese: un'analisi giurisprudenziale*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Contrasto alla corruzione nel diritto interno e internazionale*, Padova, 2014, pp. 120-121; P. MOSCARINI, *La questione della corruzione e la responsabilità penale societaria*, *ibid.*, p. 127 ss.; A. MACRILLÒ, *Il traffico di influenze illecite ex art. 346-bis C.P.*, *ibid.*, pp. 221-223).

²⁹ L'espressione è di A. MARRA, *La c.d. responsabilità delle persone giuridiche: un primo sguardo d'insieme*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2002, p. 1101; F. MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, testo dattiloscritto della relazione al 59° Convegno di Varenna, 21 settembre 2013, p. 3; D. RINOLDI, N. PARISI, *Recent Evolutions in the Fight against Corruption in International Trade Law*, in *Revue de droit des affaires internationales*, 2004, p. 345 ss.

³⁰ La Convenzione *on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, aperta alla firma il 17 dicembre 1997 (nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici) ed entrata in vigore internazionalmente; la Convenzione *sulla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea* (c.d. PIF), adottata dal Consiglio dell'Unione il 25 luglio 1995 e il suo *Protocollo integrativo* per il contrasto alla corruzione in ordine alle stesse condotte illecite, adottato sempre dal Consiglio il 27 settembre 1996; la *Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari comunitari e nazionali*, adottata dallo stesso Consiglio il 26 maggio 1997.

bligo per le Parti contraenti di contrastare i fatti di corruzione anche quando commessi da enti. Allora, per adempiere agli obblighi internazionali, si mise in campo una norma che aprì a un approccio ispirato alla responsabilità sociale e informato a un sistema di “modelli di organizzazione d’impresa”; approccio e modello, peraltro, ai quali indubbiamente si è ispirata anche la “Legge Severino” nel disporre in tema di piani anticorruzione³¹.

Tornando alla scelta dell’Amministrazione italiana di finalmente contrastare le condotte di corruzione anche³² sul piano della prevenzione: il primo complesso impianto normativo italiano è stato disposto con la Legge n. 190/2012 (cd. “Legge Severino”), che ha l’intento di intervenire nell’azione di contrasto alla corruzione da una prospettiva olistica, dunque sul piano tanto preventivo che repressivo. Essa è specificata, per gli aspetti che qui interessano, da non pochi decreti delegati³³ ed è integrata da provvedimenti legislativi anzitutto puntualmente dettati per l’azione preventiva - quali sono le Leggi n. 114/2014 e n. 125/2013 -, poi anche non specificamente indirizzati a ciò, ma comunque capaci di interferire con lo scopo di prevenire la corruzione - quali sono le Leggi n.

³¹ Valutazione già di B. GIUFFRÉ, *Il modello 231 come strumento di prevenzione della corruzione da parte delle imprese e il ruolo dell’organismo di vigilanza*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Contrasto alla corruzione*, cit., p. 205. Peraltro sulle difficoltà applicative derivanti da siffatta ispirazione v. gli spunti di F. MERLONI, *L’A.N.A.C. nella riforma della pubblica amministrazione (d.d.l. n. 1577)*, in R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., p. 173.

³² L’attività normativa in tema di repressione della corruzione è intervenuta con tanti successivi provvedimenti a partire dalla legge n. 300/2000, di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione della Convenzione OCSE cit. (in nota 30). In argomento si rinvia, fra i tanti pregevoli contributi, ai soli: S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, Napoli, 1999; G. FORTI (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da “mani pulite”*, Milano (Vita e Pensiero), 2003; G. MANNOZZI, *Combattere la corruzione: fra criminologia e diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, p. 781 ss.; F. PALAZZO, *Kriminologische und juristische Aspekte der öffentlichen Korruption*, in *Festschrifts für Klaus Volk*, München, 2009, p. 527 ss.; M. ARNONE, L. S. BORLINI (eds.), *Corruption: Economic Analysis and International Law*, Northampton, 2014.

³³ D.lgs. nn. 33 e 39 del 2013, D.Pr. n. 62/2013, D.lgs 235/2012.

69/2015³⁴ e n. 124/2015³⁵.

Sotto il profilo più strettamente istituzionale, la Legge n. 190/2012 dispone che la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (C.I.V.I.T.), istituita con decreto legislativo n. 150/2009, sia l'autorità indipendente per la prevenzione della corruzione ai sensi della Convenzione delle NU contro la corruzione, adempiendo dunque all'art. 6 della stessa³⁶. La denominazione venne cambiata in quella di Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C.) dalla Legge n. 125/2013, indirizzata principalmente alla riformulazione della composizione dell'organo di governo di essa a fini di

³⁴ La Legge n. 69/2015 (in materia di delitti contro la P.A., di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio) arricchisce il ruolo dell'A.N.A.C. con la previsione (contenuta nell'art. 7) secondo la quale il suo Presidente deve essere informato dal pubblico ministero, quando questi esercita l'azione penale in relazione a delitti previsti dagli artt. 317, 318, 319, 319*bis-ter-quater*, 320, 321, 322, 322*bis*, 346*bis*, 353 e 353*bis* del codice penale. La Legge n. 69/2015 modifica inoltre l'art. 1, co. 2, della Legge n. 190/2012, introducendo in esso la lettera f *bis*: la vigilanza dell'A.N.A.C. viene estesa ai contratti cosiddetti segreti, a quelli che esigono particolari misure di sicurezza, a quelli aggiudicati in base a norme internazionali, a quanti riguardano servizi esclusi, ai contratti esclusi nel settore delle telecomunicazioni, che riguardano i servizi di autotrasporto mediante autobus, ovvero stipulati a scopo di rivendita o di locazione a terzi, di sponsorizzazione, nonché agli appalti di servizi elencati nell'allegato IIB del Codice dei contratti (modificando così gli artt. 17-20, 22-24 e 26 dello stesso Codice). La stessa legge (art. 8) modifica l'art.1, co. 32, della Legge n. 190/2012, stabilendo l'obbligo per le stazioni appaltanti di trasmettere semestralmente all'A.N.A.C. le informazioni relative ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, nonché tutte le informazioni relative all'appalto in essere. Sempre l'art. 8 (co. 3) della Legge n. 69/2015 inserisce nell'art. 1 della Legge n. 190/2012 un comma 32*bis*, che obbliga il Giudice amministrativo a comunicare all'A.N.A.C. ogni informazione o notizia rilevante emersa nel giudizio relativo a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture (ricadenti nell'ambito dell'art. 133, co. 1, lett. e), Codice dei contratti pubblici) suscettibili di contrastare con la disciplina sulla trasparenza.

³⁵ La Legge n. 124/2015 interviene nel ruolo e delle competenze dell'A.N.A.C. delegando il Governo all'adozione di una disciplina di revisione e di semplificazione delle disposizioni vigenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza (art. 7), riordinando l'amministrazione dello Stato (art. 8), la disciplina della funzione pubblica (art. 11), nonché i servizi pubblici di interesse economico generale (art. 19).

³⁶ V. *infra*, nota 39 e testo immediatamente successivo all'esponente di nota 41.

garantirne l'indipendenza. Tale Autorità aveva, ai sensi dei due provvedimenti legislativi appena indicati, il compito di indirizzare l'intera P.A. italiana verso programmi di prevenzione della corruzione e di trasparenza, vigilando anche sul conseguimento di questi obiettivi³⁷.

La successiva Legge n. 114/2014 (nel consolidare la denominazione di tale ultimo ente in quello di Autorità Nazionale Anti-Corruzione) introduce nuove e rilevanti misure nel sistema di prevenzione della corruzione e nelle funzioni dell'A.N.AC. Fra i più significativi interventi per efficacemente intervenire nel settore si segnala la decisione di ricondurre entro le competenze di questa nuova Autorità quelle assegnate all'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici (A.V.C.P.): l'art. 19 della Legge stabilisce, infatti, la soppressione di quest'ultima, così come il trasferimento delle sue funzioni e risorse (di persone e finanziarie) entro l'A.N.AC.

La *ratio* di tale scelta deve essere rintracciata nella pressante esigenza di fronteggiare la situazione di grave allarme sociale determinatosi nell'occasione delle vicende giudiziarie che hanno visto coinvolti (nei mesi immediatamente precedenti all'adozione della Legge No. 114/2014) importanti appalti legati alla realizzazione dell'Esposizione Universale di Milano ("EXPO 2015") e del Modulo Sperimentale Elettromeccanico (MOSE) della Laguna veneziana³⁸. Si è avvertita, pertanto, la necessità di costituire un unico presidio a tutela della legalità nella gestione della cosa pubblica, ricomprendendo nella strategia complessiva di prevenzione della corruzione anche gli appalti pubblici, settore di alta rilevanza economica e strategica per il Paese, esposto forse più di ogni altro al rischio di anni-

³⁷ Sulle vicende storiche e giuridiche, nonché sulla progressiva attribuzione di competenze, che portarono all'attuale assetto v. R. CANTONI, F. MERLONI, *Presentazione*, in *Li. Dd.* (a cura di), *La nuova Autorità*, cit., p. 1 ss.

³⁸ Sugli effetti benefici apportati dal nuovo assetto legislativo italiano concernente la prevenzione della corruzione, si veda: *Report* OECD adottato il 18 dicembre 2014 e il 30 marzo 2015 e il comunicato stampa di ANSA del 18 giugno 2015, disponibile online in http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2015/06/18/corruzione-consiglio-deuropaitalia-fa-progressiue-delude_86a8b236-4ea5-49d6-b3ed-14f32f772b52.html.

damento di sacche di illiceità e di mala gestione.

In una prospettiva sintetica, questa nuova missione consiste di competenze che possono essere catalogate in tre “pilastri”: la prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione italiana; la trasparenza in tutti gli aspetti dell’azione pubblica; la vigilanza nell’ambito dei contratti pubblici e in ogni area della Pubblica Amministrazione che possa potenzialmente sviluppare fenomeni corruttivi, come anche quella di orientamento delle condotte e delle attività degli impiegati pubblici attraverso poteri consultivi, regolatori, di vigilanza, di ordine e sanzionatori. In particolare, nell’ambito degli appalti pubblici, l’integrazione delle funzioni delle due istituzioni e la conseguente espansione dei poteri dell’A.N.AC. hanno conseguito l’obiettivo di creare condizioni idonee per vigilare gli appalti con maggior effettività ai fini di prevenzione della corruzione sui contratti pubblici. Occorre tuttavia fin da ora avvertire che l’enucleazione delle tre menzionate aree ha un fine esclusivamente descrittivo: dal punto di vista funzionale, infatti, deve intendersi che le competenze esercitate dall’A.N.AC. sono reciprocamente intrecciate, questo dato rappresentando il vero grande segnale di discontinuità con il passato. Ciò significa dire, solo per esemplificare, che la vigilanza sulla trasparenza delle P.A. deve estendersi al loro operare anche nel settore dei contratti pubblici: a questo titolo, fra l’altro e solo per contestualizzare, l’art. 1, co. 32, della “Legge Severino” obbliga ogni P.A. – in tutti i procedimenti di scelta del contraente – a pubblicare nel sito istituzionale un certo numero di informazioni (previste dal Decreto legislativo n. 33/2013) e a trasmettere periodicamente all’A.N.AC. tavole riassuntive di esse. Significa anche dire, sempre esemplificativamente, che la vigilanza in appalti comprende anche la valutazione compiuta dall’A.N.AC. sull’osservanza da parte delle stazioni appaltanti della programmazione in materia di piani triennali di prevenzione della corruzione; o, ancora e sempre esemplificativamente, che l’attività regolatoria svolta dall’A.N.AC., della quale meglio si dirà, deve investire tanto il campo dell’anti-corruzione, quanto quello della trasparenza, quanto quello dei contratti pubblici.

A quanto detto si deve aggiungere che, in virtù dello statuto di autorità indipendente riconosciuto ai sensi dell'art. 6 UNCAC, l'Autorità italiana ha un'esposizione internazionale che rafforza le sue molte attività. La sua responsabilità ai sensi della Convenzione delle NU è assai vasta: si consideri soltanto che gli Stati parti contraenti sono tenuti, conformemente ai principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, a elaborare, applicare e perseguire politiche efficaci di prevenzione; ad attuare e promuovere pratiche egualmente efficaci di prevenzione; a sottoporre il proprio sistema di prevenzione a valutazioni periodiche per valutarne, ancora una volta, l'efficacia e l'adeguatezza; a cooperare reciprocamente e con le Organizzazioni internazionali competenti nel settore, anche partecipando a progetti internazionali in materia³⁹. A tutte queste attività l'A.N.AC. è associata - nel rispetto di ruolo, funzioni e competenze attribuitele -, poiché le norme contenute nella pertinente disciplina di cui si è dato conto fanno di essa l'istituzione principalmente responsabile in materia di prevenzione delle condotte di corruzione, anche attribuendole compiti di coordinamento di altri organi ed enti italiani.

3. Le ragioni dell'azione di contrasto alla corruzione sul piano internazionale e del coinvolgimento dell'A.N.AC.

Si è sottolineato a più riprese come l'attuale assetto italiano si sia ispirato al contesto normativo internazionale. E' in particolare alle norme contenute negli articoli da 5 a 14 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione che occorre ascrivere l'impulso a integrare l'ordinamento italiano con la richiamata disciplina di prevenzione delle condotte di corruzione⁴⁰. Ed è ancora agli articoli 6 e 36 della stessa Convenzione,

³⁹ Art. 5 UNCAC.

⁴⁰ Sull'utilità degli strumenti internazionali a fini di contrasto alla corruzione v., fra i tanti, S. ROSE-ACKERMAN, *Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?*, <http://ssrn.com/abstract=1926852>; N. BONUCCI, *The Fight Against Transnational Bribery: The Value of Collective Action Seen From an International Organization's Perspective*, in M. PIETH (ed.), *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, Zurich/St. Gallen, 2012, p. 67 ss.

nonché agli articoli 20 e 21 della Convenzione “penale” del Consiglio d’Europa che occorre fare riferimento per rintracciare l’obbligo per l’ordinamento italiano di dotarsi di autorità indipendenti di contrasto delle condotte di corruzione: obbligo che sul piano della prevenzione è stato assolto con la costituzione dell’A.N.AC.⁴¹, che ha ottenuto nel 2014 tale riconoscimento formale: essa è accreditata nella *Directory* dell’*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) come autorità italiana indipendente per la prevenzione della corruzione.

C’è perciò preliminarmente da interrogarsi sui motivi dell’impegno della Comunità internazionale sul fronte del contrasto alle condotte di corruzione.

In verità, si assiste da tempo a un processo di globalizzazione dei mercati, che ha determinato una parallela e analoga strutturazione della criminalità organizzata su base transnazionale, rivelando la grave inadeguatezza di una risposta di contrasto di essa intrapresa su base statale individuale. Si è andata così manifestando, per tappe progressive, una risposta congiunta a diversi livelli, da taluni ricondotta alla primaria esigenza dello Stato di assicurare l’ordinata convivenza sul proprio territorio⁴²; da talaltri all’operare di un principio di struttura della costituzione economica internazionale che esige la protezione di un bene considerato fondamentale dagli Stati quale sarebbe la «minimizzazione dei rischi per gli investitori», ovvero per coloro che operano nel mercato globale⁴³.

Tale risposta si è concretata anzitutto nei numerosi accordi internazionali stipulati, negli atti adottati da organizzazioni internazionali, nella concertazione intessuta in “tavoli” tecnici e politici tutti qui⁴⁴ richiamati, ciascuno dei quali ha uno scopo differente e, conseguentemente, un ambito di applicazione sog-

⁴¹ In adempimento dell’art. 1, co. 1, Legge n. 190/2012.

⁴² Al proposito si rinvia a M. PISANI, *Criminalità organizzata e cooperazione internazionale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1998, p. 703 ss.

⁴³ P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, Napoli, 2012, p. 127.

⁴⁴ Nelle note 8, 23, 25, 26, 30, 47.

gettivo e oggettivo suo proprio⁴⁵; ma tutti sono indirizzati a predisporre equivalenti livelli di tutela entro gli Stati contraenti a protezione di beni valutati meritevoli di essa.

Si può, in termini sintetici, rintracciare differenti finalità di questi strumenti internazionali, individuate proprio sulla base dei beni da essi considerati meritevoli di tutela. La Convenzione OCSE del 1997 pone vincoli a garanzia dell'integrità delle amministrazioni pubbliche e della lealtà dei mercati internazionali; infatti dispone, per i soli rapporti che abbiamo un respiro transnazionale, norme per fronteggiare le «serie preoccupazioni morali e politiche [di una condotta che pregiudica] la corretta gestione degli affari pubblici e lo sviluppo economico e (...) le condizioni internazionali in materia di concorrenza»⁴⁶. Le Convenzioni del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, nonché la disciplina dell'Unione europea posta con strumenti giuridici anche assai differenti⁴⁷ hanno, viceversa, di mira la moralizzazione dell'intera vita di una comunità nazionale, considerando che i fatti di corruzione pregiudicano beni quali «lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo, (...) i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, (...) la concorrenza, (...) lo sviluppo economico, (...) la stabilità delle istituzioni democratiche e i fondamenti morali della società»⁴⁸.

⁴⁵ N. PARISI, D. RINOLDI, *La cooperazione giudiziaria in materia penale nel sistema della convenzione OCSE*, in G. SACERDOTI, *Politiche e strumenti internazionali anticorruzione: cooperazione tra Stati e responsabilità delle imprese*, Milano, 2004, p. 254 ss.

⁴⁶ Terzo cpv. del Preambolo della Convenzione cit. (il testo italiano non fa fede).

⁴⁷ V. le fonti citt. *supra*, in nota 30. Si devono aggiungere, principalmente, la decisione quadro 2003/568/GAI sulla corruzione privata; la decisione quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo; la Comunicazione della Commissione *sulla lotta contro la corruzione* (COM(2011) 380 def.), che stabilisce l'obbligo per la Commissione europea di procedere alla redazione di una relazione biennale in materia di corruzione nell'UE (obbligo adempiuto con la relazione presentata il 3 febbraio 2014, COM(2014) 38 def.).

⁴⁸ Quarto cpv. del Preambolo della Convenzione "penale", cit. (il testo italiano non fa fede). Analogamente dispongono il primo cpv. dell'UNCAC e il terzo cpv. della Convenzione "civile", cit. Sul conseguente differente ambito soggettivo di applicazione (discendente dal diverso scopo perseguito) si rinvia per specificazioni a N. PARISI, D. RINOLDI, *La cooperazione giudiziaria in materia penale*, cit.

Non che il percorso intrapreso sia privo di difficoltà. A tacer di altre, se ne segnalano in particolare due. Vi è anzitutto la questione definitoria (non soltanto ai fini di rispetto del principio di stretta legalità all'atto dell'esercizio dell'azione penale), che deve tener conto di molte diverse – da Stato a Stato, ma anche all'interno di ciascun ordinamento nazionale⁴⁹ - qualificazioni della condotta di corruzione. Vi è poi il tradizionale principio – attributo della sovranità – di territorialità del comando punitivo, che ostacola spesso una compiuta ed efficace azione di perseguimento dell'azione illecita. La risposta tuttavia va facendosi sempre più significativa, istituzionalizzandosi nel contesto di organismi internazionali governativi e non; avvalendosi di “reti” di cooperazione fra enti che a diverso titolo concorrono a radicare la cultura della legalità e dell'integrità entro gli ordinamenti nazionali; sperimentando sistemi di valutazione della *compliance* degli Stati e dell'esecuzione degli obblighi internazionali assunti⁵⁰.

In virtù del ruolo, delle funzioni e delle specifiche competenze che le sono state assegnate e della rilevanza internazionale che essa riveste, l'A.N.AC. partecipa a questo intenso lavoro, prendendo parte a una serie di attività che l'hanno messa in diretto contatto con paritetici organismi stranieri, con enti internazionali intergovernativi e organizzazioni transnazionali non governative, con “reti” di concertazione, tutti indirizzati a contribuire nel sostenere l'azione giuridica dello Stato nelle sedi internazionali competenti, collaborando allo scambio di conoscenze e informazioni in materia di prevenzione della corruzione nella sua accezione più ampia, inclusiva anche

⁴⁹ Per la problematicità di siffatta definizione anche solo entro l'ordinamento italiano v. *supra*, testo all'altezza dell'esponente di nota 20 e nota stessa.

⁵⁰ Sui diversi modelli di valutazione sperimentati ai fini della verifica dell'adempimento dei vincoli convenzionali v. G. NICCHIA, *I meccanismi di monitoraggio istituiti dalle convenzioni internazionali in tema di lotta alla corruzione*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Contrasto alla corruzione*, cit., p. 451 ss.; L. SALAZAR, *Contrasto alla corruzione e processi di mutua valutazione: l'Italia davanti ai suoi giudici*, in *Cassazione penale*, 2012, p. 4270 ss. Sui procedimenti di *peer review* nei quali è coinvolta l'Italia v. *supra*, note 26 e 27.

della trasparenza e dell'integrità negli appalti pubblici.

II. Che significa fare anti-corruzione sul piano preventivo

4. Una rapida rassegna degli strumenti amministrativi di natura ordinamentale e organizzativa

Si diceva, dunque, che le sollecitazioni internazionali hanno determinato il nostro legislatore a un adeguamento ai modelli di prevenzione della corruzione accolti in quel contesto, dotando l'ordinamento interno di misure sia ordinamentali, sia riguardanti i soggetti che agiscono nell'ambito della Pubblica Amministrazione, sia infine amministrative, queste ultime tanto con riferimento agli organi che alle attività degli enti pubblici⁵¹. Non si tratta, dunque, di rivoluzionare l'assetto pubblico italiano, quanto di riorganizzarlo in modo funzionale anche al conseguimento di un livello di integrità che dovrebbe consentire una minor penetrazione delle pratiche di illegalità⁵².

Si consideri, per esempio e su di un piano generalissimo, quanto sia debitorie l'ordinamento italiano alle norme internazionali in relazione all'introduzione delle nozioni di *good governance*⁵³ e di integrità⁵⁴, sconosciute prima che l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici non facesse di esse il parametro alla luce del quale valutare la virtuosità o meno dell'organizzazione amministrativa di un ordinamento statale. In via generale è possibile rinvenire una

⁵¹ Per questa sistematizzazione teorica si rinvia a L. GIAMPAOLINO, *Le misure amministrative nella lotta alla corruzione*, in *Riciclaggio e corruzione: prevenzione e controllo tra fonti interne e internazionali*, Milano, 2013, p. 159 ss., specificamente p. 165.

⁵² Di qui la giustificazione (ufficiale) della clausola di invarianza contenuta nell'art. 2 della Legge n. 190/2012, la quale in verità sembra anche determinata da esigenze (più pragmatiche) di *spending review*: riesce difficile pensare che una qualsiasi modifica anche solo di tipo organizzativo e procedurale sia "a costo zero".

⁵³ Sulla nozione di *good governance* v. E. BROWN WEISS, A. SORNARAJAH, *Good Governance*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2013, p. 516 ss.

⁵⁴ *Infra*, note 60 e 61.

progettualità della disciplina normativa stabilita nell'ordinamento italiano a partire dalla "Legge Severino". Il complesso piano istituzionale e organizzativo basato sull'approccio preventivo utilizza due diverse metodologie⁵⁵. Anzitutto, si può procedere, attraverso norme a carattere generale, a stabilire vincoli e prescrizioni in capo a soggetti pubblici (nonché privati, quando negoziano e stipulano contratti pubblici), quali sono le autorizzazioni per lo svolgimento di determinate attività e per l'assunzione di incarichi pubblici, gli obblighi di astensione per prevenire conflitti di interesse anche potenziali⁵⁶, i doveri di *disclosure* e di trasparenza⁵⁷, di pianificazione e programmazione (con misure basate sulla valutazione del cd. *risk management*) per amministrare la politica pubblica anche in materia di investimenti⁵⁸, nonché di codici etici e di condotta⁵⁹. Tale complesso di disposizioni è volto a rafforzare l'integrità nel settore pubblico⁶⁰.

⁵⁵ F. DI CRISTINA, *Prevenire la corruzione e l'illegalità negli appalti pubblici: verso una nuova via europea?*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, cit., p. 328 ss.

⁵⁶ Il ricorso a queste misure è suggerito già dall'OCSE, in *Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest*, Paris, 2003; esse sono pure presenti nelle direttive dell'Unione europea di riforma del sistema degli appalti pubblici e delle concessioni.

⁵⁷ Le iniziative internazionali in argomento sono numerosissime, a partire dall'*Agreement on Government Procurement* (adottato nel corso dell'Uruguay Round che ha dato vita alla World Trade Organization, 1994), il quale fonda sul principio della trasparenza le procedure di gara. La World Bank subordina la concessione di finanziamenti all'adozione da parte dello Stato beneficiario di misure indirizzate a minimizzare i rischi di corruzione, fra le quali spicca la trasparenza. L'Organization for Economic Cooperation and Development ha adottato (nel 2009) i *Principles*, precisati dalla *Methodology for Assessing Procurement System (MAPS-2010*, il cui quarto pilastro è costituito da indicatori utili a valutare la trasparenza) e dall'*Implementing the OECD Principles for the Integrity in Public Procurement*, 2013; Raccomandazione del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa, No. 2, 21 Febbraio 2002.

⁵⁸ OECD, *Recommendation of the Council on the governance of critical risks* (2014).

⁵⁹ OECD, *Making Codes of Corporate Conduct Work: Management Control Systems and Corporate Responsibility*, OECD Working Papers on International Investment, 2001/03; Raccomandazione (2000)10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

⁶⁰ In ambito OECD si ricordano, fra le tante, le *Recommendations* (of the Council), *Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Mana-*

La seconda tecnica ha l'obiettivo di innalzare il "costo" delle pratiche corruttive in particolare nel settore degli appalti pubblici. Le disposizioni adottate in questa prospettiva sono, in genere, di carattere settoriale e sono indirizzate a comprimere la discrezionalità della P.A. (limitando per esempio il ricorso al subappalto, regolando il mercato dei sub-affidamenti, contingendo le varianti in corso d'opera) e a creare meccanismi di *reputational benefits* e *procurement incentives*⁶¹. Questi ultimi, in particolare, verrebbero incontro all'esigenza, avvertita da più parti, di introdurre nelle procedure di scelta del contraente criteri connessi al rispetto, da parte degli operatori economici, sia di alcuni principi base di legalità (quali, ad esempio, non aver avuto condotte corruttive o collusive), sia delle condizioni contrattuali in termini di tempi e costi nell'esecuzione dei precedenti contratti pubblici. In questa stessa prospettiva si situano quelle disposizioni che, parallelamente, vengono incontro alla necessità di qualificare i *buyer* pubblici, prevedendo la possibilità di espletare procedure di gara in ragione della loro effettiva capacità tecnica e organizzativa⁶².

Quanto alla trasposizione di queste tecniche entro l'ordinamento italiano, si considerino gli strumenti e le misure che la

ging Ethics in the Public Service, C(98)70; *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, June C(2003)107; *Recommendations for Enhanced Access and more Effective Use of Public Sector Information* (2008); *Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement* (2008); nonché il Rapporto su *Government at a glance* (2009); *Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, C(2010)16. Anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) si ispira al concetto di integrità, come esplicitamente richiamato nel preambolo (11° considerando, nonché nell'art. 1, lett. e), e concretizzato negli artt. da 4 a 14. Sullo stesso argomento, durante il G20 Working Group, tenutosi a Washington il 16 ed il 17 giugno 2015, sono stati finalizzati per l'adozione i *Principles for promoting Integrity in Public Procurement*.

⁶¹ OECD, *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment* (2005).

⁶² Disegno di legge n. 1678 (*infra* nota 149).

⁶³ Art.1, comma 5, Legge n. 190/2012.

⁶⁴ Art. 1, commi 15-36, Legge n. 190/2012. L'art. 10, comma 1, lettera a), D. lgs. n. 33/2013, nel precisare la portata degli obblighi di trasparenza, ha provveduto ad abrogare gli artt. 11, comma 4 e comma 8, lettere a)-i), e l'art. 55, comma 4, D.lgs. n. 150/2009.

⁶⁵ Art. 1, comma 44, Legge n. 190/2012, come precisato dal D. Pr. n. 62/2013.

“Legge Severino” individua come modalità utili a prevenire la corruzione. Essa impone una pianificazione “a cascata” che ha come primo tassello il Piano Nazionale Anti-Corruzione (contenente indicazioni di portata generale) e il D. Pr. n. 62/2012, richiedendo a ciascun ente della P.A. l’adozione di un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione⁶³, di un Programma Triennale per la Trasparenza e l’Integrità⁶⁴ e di un proprio Codice di comportamento⁶⁵, avendo queste determinazioni a fondamento una specifica (individuale e, per questo capace, di tener conto del contesto tanto interno quanto esterno ad ogni ente) analisi della mappatura del rischio⁶⁶. La responsabilità di vigilare sulla prevenzione della corruzione e sulla costruzione di un sistema trasparente – di cui si dirà meglio oltre⁶⁷ – è affidata a due dipendenti dell’ente (di preferenza dirigenti, che possono coincidere nella medesima persona fisica): in particolare risulta cruciale (anche quale interlocutore privilegiato dell’Autorità Nazionale Anti-Corruzione) il ruolo del RPC (Responsabile per la Prevenzione della Corruzione), chiamato a rispondere, allorché si manifestino condotte di corruzione interne all’ente, tanto sul piano disciplinare quanto su quello eventualmente erariale⁶⁸. Quanto al Codice di comportamento, esso deve contenere obiettivi e regole di comportamento cui l’etica dei pubblici dipendenti deve conformarsi⁶⁹; ivi devono essere stabiliti il

⁶⁶ Dall’esperienza internazionale, ancora una volta, deriva all’Italia la metodologia del *risk assessment*, ovvero dell’analisi e della valutazione del rischio a fini di costruzione di un’efficace azione di prevenzione della corruzione: v. al proposito OECD, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation* (2009); GRECO, *Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010). Thematic Articles*, http://www.coe.int/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf. Sul punto v. F. MONTEDURO, A. BURATTI, S. BRUNELLI, *La corruzione. Definizioni, misurazione e impatti economici*, edito a cura del Formez, 2013, p. 61 ss.

⁶⁷ *Infra*, Parte III.

⁶⁸ Art. 1, comma 7, Legge n. 190/2012.

⁶⁹ Sull’intera questione v. S. CASSESE, *Presentazione*, in *Codice di condotta dei dipendenti pubblici. Proposta e materiali di studio*, Roma, 1993, p.7; F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione, Etica e statuto dei funzionari pubblici*, p. 269; E. CARLONI, *Ruolo e natura dei c.d. “codici etici” delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto pubblico*, 1, 2002, p. 319 ss.

regime delle cosiddette incompatibilità anche successive⁷⁰, nonché delle autorizzazioni per lo svolgimento di determinate attività e l'assunzione di incarichi pubblici suscettibili di interferire con l'adempimento dei compiti⁷¹; il divieto di sollecitare, accettare o farsi promettere omaggi o altri vantaggi per sé o per terzi nell'ambito del rapporto di lavoro⁷².

Altre misure consistono nell'obbligatoria rotazione degli incarichi dirigenziali⁷³, nonché nel prevenire il riprodursi di conflitti di interesse, dunque incidendo esse su ipotesi di incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi amministrativi, soprattutto dirigenziali⁷⁴.

Né deve essere sottovalutata, in prospettiva, la potenzialità di istituti e procedure che coinvolgono nella prevenzione della corruzione i dipendenti pubblici e la società civile nel suo complesso. Per la prima ipotesi depone la pur succinta norma di principio stabilita nell'art. 1, comma 51, della "Legge Severino, la quale obbliga ciascuna Pubblica Amministrazione nazionale a dotarsi di un procedimento a tutela del proprio dipendente che segnala illeciti dall'interno dell'ambiente di lavoro⁷⁵; per la seconda ipotesi soccorre l'istituto dell'accesso civico⁷⁶, funzionale peraltro alla disciplina sulla trasparenza di cui si dirà.

In questo contesto l'Autorità nazionale Anticorruzione sem-

⁷⁰ È così definito il divieto di *pantouflage*, introdotto dall'art. 1, comma 42, Legge n. 190, che integra il comma 16-ter dell'art. 53 del D.lgs. n. 165 del 2001: v. F. MERLONI *Il regime delle inconfiribilità e incompatibilità nella prospettiva dell'imparzialità dei funzionari pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, p. 807.

⁷¹ Art. 1, comma 41, Legge n. 190/2012.

⁷² Art. 1, comma 44, Legge n. 190/2012.

⁷³ Art. 1, comma 4, Legge n. 190/2012.

⁷⁴ Il D.lgs. n. 39/2013 ha dato adempimento alla delega contenuta nella Legge n. 190/2012.

⁷⁵ La disposizione è stata integrata dall'art. 19, comma 5, lettera a), della Legge n. 114/2014, che individua l'Autorità Nazionale Anti-Corruzione come destinatario (insieme al superiore gerarchico, alla Corte dei Conti e alle Procure della Repubblica già in origine contemplate) di segnalazioni di dipendenti pubblici che preferiscano questo canale di segnalazione. V. più diffusamente *infra*, par. 5 e 9.

⁷⁶ Art. 5, comma 1, D.lgs. 33/2013, sul quale si tornerà *infra*, par. 9.

bra rivestire una posizione centrale: oltre al già ricordato⁷⁷ ruolo di coordinamento fra tutti gli enti e organi che nella P.A. italiana concorrono a determinare i contorni e a definire i contenuti dell'azione di prevenzione della corruzione a livello nazionale e internazionale, essa si vede investita di compiti di studio e analisi del fenomeno della corruzione⁷⁸; svolge un'attività consultiva (anche in funzione di prevenzione delle controversie), di vigilanza (che si manifesta anche in connessione all'esercizio di poteri di regolazione) e di controllo relativamente alla verifica circa l'adozione e l'applicazione efficace delle misure di prevenzione entro le singole P.A. nazionali, esercitando nei loro confronti anche poteri ispettivi, di ordine e sanzionatori⁷⁹.

5. L'efficacia delle misure di prevenzione

E' evidente che la virtuosità di queste previsioni normative deve essere misurata sulla loro efficacia. Dunque, sebbene il tempo trascorso dall'entrata in vigore della "Legge Severino", dei numerosi provvedimenti delegati e delle altre disposizioni di rango legislativo intervenute non sia lungo, qualche bilancio deve poter essere fatto, anche in funzione di rendere il prossimo P.N.A. (che sarà adottato dall'A.N.AC. nel 2016⁸⁰) maggiormente efficace, perché più aderente ai relativi bisogni di un'Amministrazione Pubblica integra.

Una prima questione al riguardo deve tener in conto il fatto

⁷⁷ *Supra*, in fine par. 2.

⁷⁸ Art. 1, comma 2, lett. c), Legge n. 190/2012.

⁷⁹ Art. 1, comma 3, Legge n. 190/2012.

⁸⁰ Il P.N.A. adottato (dall'A.N.AC.) l' 11 settembre 2013 (http://www.funzione-pubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf) era stato compilato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, al quale la "Legge Severino" (art. 1, comma 4) aveva attribuito il compito di predisporre i contenuti; l'art. 15 della Legge n. 114/2014 trasferisce quest'ultimo adempimento all'Autorità, sulla quale dunque la suddetta competenza ricade oggi in via esclusiva (sul riassetto determinato dall'ultimo provvedimento legislativo richiamato si vedano M. DE ROSA, F. MERLONI, *Il trasferimento all'A.N.AC. delle funzioni del Dipartimento della Funzione pubblica in materia di prevenzione della corruzione*, in R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, cit., p. 37 ss.).

che gli evidenti (perché espliciti) tentativi di moralizzare la vita pubblica italiana compiuti da questa Legge (e dai suoi numerosi provvedimenti delegati) richiedono tempi lunghi di invero: si tratta, infatti, di mettere in campo un'operazione di tipo culturale, riconducendo tutto il funzionamento di ogni ente e il comportamento di ogni persona appartenente alla Pubblica Amministrazione alla funzione essenziale che quest'ultima deve assolvere, quella di essere al servizio di un bene pubblico.

Il complessivo impianto normativo che origina dalla Legge n. 190/2012 si situa nella stessa prospettiva, accogliendo l'esigenza di contrastare non soltanto i fatti penalmente rilevanti, ma anche le condotte di *maladministration*⁸¹.

Il quadro che emerge dopo un primo triennio di applicazione della "Legge Severino" presenta luci e ombre. Se ci si vuole anche soltanto fermare allo strumento principe di questo sistema, rappresentato dai P.T.P.C., le analisi preliminari, sebbene evidenzino un livello pressoché generalizzato di adozione e pubblicazione degli stessi nell'intero territorio nazionale, rivelano anche la chiara assenza dell'analisi del contesto esterno e un'insufficiente qualità dell'analisi del contesto interno (ovvero dei processi organizzativi), segno evidente di un non adeguato livello di sostenibilità organizzativa della strategia di prevenzione. Le amministrazioni, dunque, sembrano non ragionare in maniera integrata nella programmazione delle misure di prevenzione e di quelle relative alla trasparenza, fornendo un approccio "passivo", unicamente orientato a trasporre nei P.T.P.C. le misure obbligatorie previste dalla normativa⁸². Al riguardo, peraltro, in occasione della recente "Giornata nazionale di incontro con i Responsabili

⁸¹ V. *supra*, nota 20.

⁸² A.N.AC., *Relazione al Parlamento*, cit., p. 225. In argomento si rinvia anche alle valutazioni emerse nell'ambito del Seminario di studio (organizzato dall'U.C.S.C. di Milano, 28 maggio 2015) su *Il piano triennale di prevenzione della corruzione nelle prime esperienze applicative*, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

della prevenzione della corruzione”⁸³, è stata evidenziata la poca libertà di cui essi dispongono nella gestione delle aree di rischio, a causa della mancanza di indipendenza dall’organo di vertice dell’Amministrazione; è stata pure sottolineata la necessità di intervenire sulla loro formazione, trovandosi essi spesso sprovvisti delle competenze tecniche necessarie per adempiere alle funzioni loro assegnate sul fronte della prevenzione della corruzione.

E ancora, per quanto attiene alle misure di rotazione del personale⁸⁴, esse presentano una percentuale di applicazione differenziata in ragione delle dimensioni organizzative delle Amministrazioni⁸⁵. Nella gran parte dei casi, inoltre, la rotazione è risultata più collegata a processi di riorganizzazione che hanno interessato le strutture ovvero a ipotesi di avvicendamento dei vertici, piuttosto che frutto dell’analisi del rischio, come invece richiesto dalla *ratio* legislativa. E’ tuttavia evidente come nell’analisi dell’efficacia di tale misura si debba tenere in considerazione che la piena ed efficace realizzazione della stessa è strettamente subordinata ai tempi necessari per acquisire la diversa professionalità richiesta dalla normativa e risulta quindi correlata all’attività di formazione del personale.

Più di qualche criticità è stata registrata in relazione all’attuazione di altre misure di prevenzione. Si pensi al riguardo all’istituto del *whistleblowing*, introdotto dall’art. 1, comma 51, della L. 190/2012, la cui provenienza dal contesto internazionale ha comportato serie difficoltà applicative⁸⁶ legate, in

⁸³ Ulteriori specifiche sull’evento sono disponibili in http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/Eventi/_evento?id=9b8180f70a7780427b11eed1dbccd609.

⁸⁴ A.N.AC., *Relazione al Parlamento*, cit., p. 235.

⁸⁵ Le meno adempimenti al riguardo sono risultate essere le ASL, le quali hanno riportato la difficoltà di applicare il criterio della rotazione per le aree clinico-sanitarie, a causa della specializzazione dei professionisti nelle varie unità operative ospedaliere e assistenziali.

⁸⁶ Determinazione A.N.AC. n. 6 del 28 aprile 2015, “*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*”; v. complessivamente sui risultati dell’azione di regolazione la *Relazione al Parlamento*, 2015, p. 183; nonché *infra*, par. 9.

primis, alle numerose differenze normative, oltre che culturali, tra l'ordinamento giuridico d'origine (anglo/americano) di tale istituto e quello nazionale italiano⁸⁷. Il nuovo istituto peraltro sta tardando a decollare, come dimostrato dal non elevato numero di segnalazioni pervenute all'A.N.AC.; esse presentano inoltre una significativa provenienza da soggetti esterni alle Amministrazioni, indice evidente di una ancor persistente sfiducia dei dipendenti nella possibile tutela offerta dall'Ente di appartenenza. Ciò può esser spiegato anche in ragione dei dati che dimostrano come circa un terzo delle Amministrazioni oggetto di rilevazioni non abbia previsto nei P.T.P.C. misure relative a questo strumento, che si connota come fra i più innovativi per l'ordinamento nazionale. Nel delineato contesto di ombre che pregiudicano l'efficacia di alcune delle misure di prevenzione della corruzione, ribadita la necessità di tenere in considerazione la relativa "giovi- nezza" della normativa, sembra importante dare anche conto della principale "luce" del sistema, rappresentata dalla creazione di una metodologia sistematica di contrasto della corruzione, accompagnata da un effettivo ed efficace richiamo della sensibilità pubblica, la quale si dimostra il mezzo di prevenzione alla corruzione più efficace ed effettivo. La volontà di combattere la corruzione in modo "sistemico" ha significato porre in essere, in un lasso di tempo significativamente breve, un articolato modello normativo, organizzativo e non da ultimo culturale, suscettibile di garantire un approccio pieno e trasversale di contrasto alla corruzione. La costituzione dell'A.N.AC. è il principale precipitato di tutto ciò: essa infatti, tramite la creazione di rapporti e collaborazioni di tipo istitu-

⁸⁷ V. in partic. OECD, *Revisiting Whistleblower Protection in OECD Countries: From Commitments to Effective Protection*, Paris, 2014. Sul tema particolarmente in relazione agli adempimenti italiani v. R. CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 (art. 1, comma 51)*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, p. 255 ss.; per una ricognizione delle norme internazionali v. i contributi contenuti in G. FRASCHINI, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Acireale-Catania, 2011.

zionale tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale e ancor più tramite i propri variegati poteri di vigilanza, è potenzialmente in grado di rappresentare un modello sistematico-integrato di prevenzione della corruzione.

6. Il ruolo strategico della formazione ai fini della cultura della legalità

Vero è che una rivoluzione culturale quale è quella che si è voluta finalmente avviare esige un'operazione di formazione – sia generale sui temi della legalità e dell'etica sia specialistica per singole competenze – assai sofisticata. La centralità della formazione si era peraltro già manifestata quando il legislatore italiano - per dare efficacia ed effettività alla cultura etica entro l'impresa - aveva individuato nel c.d. “modello 231” lo strumento di prevenzione delle condotte di corruzione nell'esercizio dell'attività di impresa. La giurisprudenza, nell'interpretare l'art. 6 del D.lgs. n. 231/2001 e, conseguentemente, nel valutare l'efficacia del “modello” adottato da ciascun ente, ha riservato non poca attenzione alla formazione di una cultura etica dell'ente, considerando il ruolo strategico che essa ricopre nel radicare comportamenti virtuosi⁸⁸.

Tuttavia la lunga esperienza italiana in materia di formazione⁸⁹ ha evidenziato come gli interventi normativi si siano rivelati spesso inefficaci, lasciando ampio spazio a condotte né etiche né legali. L'intervento compiuto con la “Legge Severino” sembra volersi situare nella prospettiva di rafforzare il cosiddetto “spazio etico” del dipendente pubblico, al

⁸⁸ ⁸⁸ V. le indicazioni emerse dalla giurisprudenza di merito espressa in particolare dal Tribunale di Milano con le ordinanze GIP 27 aprile 2004, in *Foro ambrosiano* 2004, p. 261; 20 settembre 2004, in *Foro It.* 2005, II, c. 528; ma anche Tribunale Napoli GIP 26 giugno 2007, www.rivista231.it; Tribunale Roma GIP, 4 aprile 2003, *ibid.*

⁸⁹ Al proposito v. N. PARISI, S. VITRANO, *Il contributo dell'ANAC alla diffusione della cultura della legalità. In particolare: la formazione dei dipendenti pubblici*, in R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di) *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., p. 123 ss.

fine di ottenere la comprensione e la condivisione di regole e valori che costituiscono le fondamenta dei comportamenti pubblici: ciò è accertato anche dalla *Relazione* dell'Unione europea *sulla lotta alla corruzione*, che osserva fin dal primo approccio come la disciplina italiana abbia l'obiettivo di «indurre un cambiamento di mentalità della Pubblica Amministrazione italiana»⁹⁰. La disciplina normativa vigente in materia dà corpo all'azione di prevenzione delle condotte di corruzione, esercitando una funzione promozionale del diritto⁹¹: essa intende infatti orientare l'intero ordinamento verso l'accoglimento della cultura della legalità, tentando di rovesciare l'approccio diffuso secondo il quale le condotte non etiche sono ascrivibili al comportamento di ... simpatici ribaldi – per usare un'espressione cui spesso ricorre il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione –, restando dunque prive di ogni stigmatizzazione sociale.

Peraltro è evidente che la legalità e l'eticità dell'ordinamento non possono essere tutte consegnate alla legge o all'opera di singole istituzioni pubbliche e che, a lungo termine, a ben poco serve una risposta consegnata al diritto penale⁹². Occorre tuttavia essere consci che, pur essendo certamente più costruttivo un approccio che si affidi prevalentemente alla prevenzione utilizzando anche la leva della formazione, gli effetti di un'azione di tal fatta non si misurano, appunto, in tempi brevi.

III. Come garantire la trasparenza amministrativa

7. L'obbligo di trasparenza della Pubblica Amministrazione

Il secondo grande e complesso ambito di competenza del-

⁹⁰ COM (2014) 38, del 3 febbraio 2014, Annex 12, Italia, p. 2.

⁹¹ Secondo la dottrina cd. funzionalistica del diritto elaborata da N. BOBBIO (*Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1977, pp. 264-265 e 87), per la quale il diritto svolge anche una funzione educativa, appunto promozionale, nei confronti dei consociati.

⁹² Sulla necessità di una «ben più consapevole separazione dell'etica dal diritto penale», vedasi le considerazioni di M. DONINI, *Il diritto penale come etica pubblica*, Modena (Mucchi Editore), 2014, conclusivamente pp. 56-59.

l’Autorità Nazionale Anti-Corruzione riguarda la materia della trasparenza amministrativa, intesa come la «conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni, con riferimento tanto alla loro organizzazione e funzionamento che alla loro azione»⁹³.

Si tratta di una materia le cui prime tracce si rinvengono già nel Codice dei contratti (il cui art. 2 la dispone in materia di appalti) e nella Legge 241/1990: quest’ultima non solo ha, nella propria versione originaria, introdotto il diritto di accesso⁹⁴, ma è poi stata integrata da due espliciti principi: quello di trasparenza⁹⁵ e quello dell’accesso come regola generale per favorire la partecipazione del cittadino e assicurare l’imparzialità della P.A. e la sua trasparenza⁹⁶. Quest’ultimo è stato ribadito con il decreto legislativo n. 150/2009⁹⁷, riaffermato dalla “Legge Severino”⁹⁸, la cui delega al Governo si è tradotta nel decreto legislativo n. 33/2013, di riordino dell’intera disciplina, sulla quale peraltro si dovrà ritornare per “mettere a sistema” le criticità già emerse, in seguito alla delega contenuta nell’art. 7 della “Legge Madia”⁹⁹.

Dalla complessiva disciplina sinteticamente segnalata si evince, anzitutto, che la trasparenza amministrativa è tanto un fine, quanto un mezzo: essa è infatti indirizzata a garantire la conoscibilità dell’azione amministrativa ma, contemporaneamente, è anche uno strumento per tentare di evitare la violazione delle regole del libero mercato e scongiurare accordi illeciti¹⁰⁰.

Quanto alla prima delle due dimensioni: basti pensare all’en-

⁹³ F. MERLONI, *Le misure*, cit., pp. 8-9.

⁹⁴ Per il quale v. *infra*, par. 8.

⁹⁵ Introdotto dalla Legge n. 15/2005, art. 1.

⁹⁶ Introdotto dalla Legge n. 69/2009, art. 11.

⁹⁷ Gli artt. 3 e 11 affermano il principio dell’ “accessibilità totale”.

⁹⁸ Art. 1, co. 30.

⁹⁹ Legge n. 124/2015.

¹⁰⁰ In questo senso F. MANGANARO, *L’evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, www.astrid-online.it.

fasi con la quale la Corte Costituzionale ha affermato che l'affidamento del cittadino nella "sicurezza giuridica" rappresenta il corollario dello Stato di diritto; sicurezza giuridica conseguibile tramite la trasparenza, che è garanzia di chiarezza, comprensibilità, non equivocità dell'agire di ogni organizzazione sociale¹⁰¹. La Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla stessa lunghezza d'onda, ha affermato essere la conoscibilità della norma l'attributo del principio di legalità che sostanzia lo Stato di diritto¹⁰².

Quanto alla seconda dimensione della trasparenza amministrativa: tra le violazioni delle norme ad arginare le quali essa concorre, vi sono anche quelle che si concretano in condotte di corruzione e di *maladministration*. La disciplina della trasparenza si connota senza dubbio come un mezzo per far emergere tali condotte, anche grazie alla «pressione»¹⁰³ dei cittadini sulla P.A., ai fini di un corretto funzionamento di essa e di un imparziale svolgimento della sua azione e dell'agire di ogni pubblico dipendente¹⁰⁴.

Oggi, nell'ordinamento italiano, la trasparenza amministrativa è configurata come un obbligo in capo a ciascun ente appartenente alla P.A. italiana¹⁰⁵ ai sensi dell'art. 5, co. 1, del

¹⁰¹ C. Cost., sentenza n. 390/1995.

¹⁰² La giurisprudenza sul punto è vastissima: si vedano solo semplificativamente le sentenze 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia* (ricorso n. 14307/88); 15 novembre 1996, *Cantoni c. Francia* (ricorso n. 17862/91); 22 novembre 1995, *C.R. c. Regno Unito* (ricorso n. 20190/92).

¹⁰³ Utilizza questa espressione F. MERLONI, *Le misure*, cit., p. 9.

¹⁰⁴ Sottolinea la strumentalità della trasparenza amministrativa alla deterrenza della commissione di fatti corruttivi anche F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in www.federalismi.it.

¹⁰⁵ La nozione di P.A. si ricava, come noto, dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001: il perimetro da essa determinato comprende anche gli enti di diritto pubblico non territoriali nazionali, regionali o locali, istituiti, vigilati o finanziati da P.A., cioè tutti gli enti pubblici non economici. A tali enti si devono aggiungere (per previsione dell'art. 1, co. 34 della "Legge Severino" e dell'art. 11, co. 3, D.lgs. n. 33/2013) le società partecipate e le loro controllate, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse; nonché le società controllate e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, che sono integralmente sottoposte all'osservanza dell'art. 11, co. 2 lett. b, del D.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 24 *bis* della Legge n. 114/2014.

D.lgs. n. 33/2013, in adempimento di principi costituzionalmente protetti. Rileva anzitutto il disposto dell'art. 1 della Carta repubblicana, che garantisce sul piano sostanziale, non meramente formale, la sovranità popolare: è indubbio, infatti, che solo l'esatta conoscibilità dell'agire amministrativo consente il consapevole esercizio del diritto di partecipazione politica¹⁰⁶. Ma è anche pertinente l'art. 97 della stessa Carta, che impone il rispetto da parte dei pubblici uffici del «buon andamento e [del] l'imparzialità dell'amministrazione», canoni che, ancora una volta, sono il presupposto per il rispetto del principio della conoscibilità della norma.

8. Il diritto della persona alla trasparenza amministrativa: il problema della qualità delle informazioni

Specularmente all'obbligo stabilito a carico della P.A., si pone il diritto soggettivo perfetto dell'individuo di accedere alle informazioni che, per legge, l'Amministrazione pubblica è tenuta a fornire. Questo è un aspetto assai delicato, che dovrà essere rivisitato sul piano legislativo¹⁰⁷, poiché occorre trovare un più costituzionalmente corretto bilanciamento fra la quantità delle informazioni che la P.A. è tenuta a rendere accessibili, la tutela del diritto fondamentale della persona alla riservatezza¹⁰⁸ e l'utilità delle stesse informazioni¹⁰⁹. E'

¹⁰⁶ La norma, dichiarando che «La sovranità appartiene al popolo», si riferisce evidentemente non al solo cittadino italiano. La questione, assai complessa, non può essere approfondita in questa sede: basti solo rinviare all'istituto della cittadinanza europea (artt. 9 TUE e 20 TFUE) e agli sviluppi che il fenomeno dell'immigrazione è destinato a produrre in termini (anche) di cittadinanza residenziale (sul punto mi permetto di rinviare al mio N. PARISI, *Immigration, citoyenneté européenne et citoyenneté de résidence dans l'Union Européenne*, in L. BONFIELD, G. CATALDI, N. PARISI, P. VENTURI (a cura di), *Immigrazione e diritto alla cittadinanza – Immigration and right to nationality*, Napoli, 2015, p. 131 ss.).

¹⁰⁷ La delega conferita al Governo dall'art. 7 della “Legge Madia” è anche a ciò preordinata.

¹⁰⁸ Art. 15 Cost.; artt. 7-8 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 8 CEDU.

¹⁰⁹ Sul bilanciamento fra *privacy* e trasparenza – oltre alle “Linee guida” e ai pareri dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali (resi il 2 marzo 2011, il 7 febbraio 2013 e il 15 maggio 2014) – si vedano, in dottrina, L. CALIFANO, *Il*

infatti evidente che la trasparenza per essere effettiva necessita di dati e informazioni qualitativamente adeguati alle esigenze di conoscibilità dell'azione amministrativa; esse devono dunque rispondere a fondamentali principi: quelli di necessità, di pertinenza e non eccedenza, completezza.

Essa, ancora, per rispettare i diritti della persona, deve essere frutto di un trattamento di dati che – quando sensibili e appartenenti alla sfera giudiziaria – si limiti alla indispensabilità. Essa, infine, deve potersi tradurre in semplicità e comprensibilità.

Ad oggi – e in modo assai sintetico – nell'ordinamento italiano si dispongono i seguenti obblighi a garanzia della trasparenza: la costruzione, entro la *home page* di ogni ente, di un sito denominato “Amministrazione trasparente”; la pubblicazione entro esso di una serie di informazioni¹¹⁰, tutte indirizzate a dare conto dell'uso delle risorse pubbliche; l'adozione di alcune misure organizzative, quali l'adozione di un Piano Triennale per la Trasparenza e l'Integrità (P.T.T.I.) e la nomina di un Responsabile per la Trasparenza.

All'Autorità Nazionale Anti-Corruzione sono affidate competenze che danno ragione del suo essere l'organo istituzionalmente preposto alla prevenzione delle condotte di corruzione tramite l'utilizzo degli strumenti della trasparenza¹¹¹. A lei spetta, anzitutto, un compito di vigilanza sull'esatto adempimento dei sopramenzionati compiti di pubblicazione di dati e informazioni: vigilanza che viene attuata sia d'ufficio (sulla base di una programmazione periodica), sia su segnalazione di chiunque (individuo o ente). Ne derivano conseguenti poteri ispettivi - esercitati mediante la richiesta a ciascun ente pub-

bilanciamento tra trasparenza e privacy nel d.lgs. 33/2013, Relazione al Seminario “La Pubblica Amministrazione tra domanda di trasparenza e protezione dei dati personali”, Firenze, 2013; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della Pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in www.federalismi.it, n. 8/2013.

¹¹⁰ L'elenco dei dati e delle informazioni è stabilito negli artt. 14 ss. del D.lgs. n. 33/2013.

¹¹¹ Art. 1, comma 2, lett. f), e comma 3, L. n. 190/2012; art. 45 D.lgs. n. 33/2013.

blico di conferire dati, atti, informazioni, documenti e notizie utili -, nonché di ordine – di adottare ovvero di astenersi dall’adottare atti o comportamenti – e di sanzione. Infine, all’Autorità spetta esercitare anche un potere regolatorio, tramite tra l’altro «la definizione di criteri, modelli e schemi *standard* per l’organizzazione, la codificazione e la rappresentanza dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria (...) nonché all’organizzazione della sezione “Amministrazione trasparente”»¹¹², nonché un potere di proposta normativa¹¹³.

Se, conclusivamente sul punto, è stato possibile accertare¹¹⁴ un miglioramento progressivo della quantità di dati e informazioni conferite nel sito “Amministrazione trasparente”, resta tuttavia ancora grave il problema relativo a un adempimento della norma non formale, ma sostanziale. Dalla prospettiva della completezza e della qualità, dunque del radicarsi di una cultura non del mero adempimento, tanto ancora vi è da fare.

9. La trasparenza come strumento di attuazione di un controllo sociale diffuso sulla Pubblica Amministrazione

Il diritto della persona alla conoscibilità dell’azione pubblica è sostanziato anche da altri strumenti che tendono a ridurre l’opacità dell’agire pubblico, quali sono l’accesso civico e il diritto di segnalare condotte illecite.

Quanto al primo, da un punto di vista concettuale esso risulta essere l’evoluzione del diritto di accesso introdotto dall’art. 22 della Legge n. 241/1990 poiché ne condivide la funzione: quella di consentire la verifica da parte del cittadino dell’adempimento effettivo di valori che la trasparenza dovrebbe

¹¹² Art. 19, co. 17, Legge n. 114/2014.

¹¹³ Adempiuto, per esempio, recentissimamente nell’occasione dei lavori parlamentari che hanno determinato infine l’adozione dei contenuti dati all’art. 7 della Legge n. 124/2015. Espressione del potere regolatorio sono per esempio le delibere n. 71/2013 e 77/2013 circa le attestazioni OIV sull’assolvimento di specifici obblighi di pubblicazione per l’anno 2013 e l’attività di vigilanza e controllo dell’Autorità Nazionale Anticorruzione.

¹¹⁴ A.N.AC., *Relazione al Parlamento*, cit., cap. 12.

soddisfare¹¹⁵. Tuttavia se ne differenzia radicalmente poiché – per usare le parole del Consiglio di Stato - «le norme sul diritto di accesso civico coprono situazioni (...) non sovrapponibili a quelle che consentono l'accesso ai documenti» ai sensi della norma appena sopra richiamata¹¹⁶. L'accesso civico consente infatti l'esercizio di un diritto individuale - in via diretta, immediata, senza formalità relative all'autenticazione o alla propria identificazione, né motivazione alcuna – di accedere alle informazioni e ai dati la cui pubblicazione è obbligatoria per legge, nonché di richiederne la pubblicazione ove mancanti¹¹⁷; viceversa, il diritto di accesso è, come noto, sostenuto dalla titolarità di un interesse diretto, concreto e reale a conoscere un documento collegato a una situazione giuridicamente rilevante per chi lo esercita.

Quanto al secondo e ricordando che ciascuna persona può segnalare presunte condotte illecite, a completamento dei pochi cenni sopra riportati, si desidera qui sottolineare il cambiamento culturale che dovrebbe potersi determinare con l'utilizzo della pratica della segnalazione da parte del pubblico dipendente che venga a conoscenza di fatti illeciti in ragione del proprio rapporto di lavoro: talmente rivoluzionario si presenta tale istituto che nella lingua italiana non esiste nemmeno la parola per indicare l'attività (*whistleblowing*) e il soggetto (*whistleblower*) che la compie. E' evidente che i requisiti della buona fede e della convinzione della fondatezza della segnalazione sono congruenti con la funzione pubblicistica che tale istituto tende a rivestire, quella di preservazione dell'integrità dell'agire pubblico. Anche la scarsa giurisprudenza internazionale che ha dovuto occuparsi della tutela dei diritti della persona autore di siffatte segnalazioni ha enfatiz-

¹¹⁵ Così già M. ANTONIOLI, *Accesso ai documenti amministrativi, situazioni soggettive ed azioni esperibili*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2007, p. 669; più di recente P. CANAPARO, *I nuovi protagonisti della lotta alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni*, www.federalismi.it, 7 agosto 2013, n. 16.

¹¹⁶ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 20 novembre 2013, n. 5515.

¹¹⁷ Art. 5 D.lgs. n. 33/2013.

zato il ruolo di soddisfacimento di un pubblico interesse alla conoscenza di fatti, di condotte, di omissioni: «the dissemination of information about the quality of the deficiencies of (...) [*a public structure*] is of vital importance with a view to preventing abuse»¹¹⁸.

Ambedue questi istituti, insomma, sono indirizzati a porre nelle mani degli amministrati le leve del controllo sul rispetto di regole che sostanziano principi di portata costituzionale, quali quelli di imparzialità, buon andamento, efficacia ed efficienza della P.A., nonché di non discriminazione, oltre a dare adempimento all'esigenza (anch'essa costituzionalmente sostenuta) di coordinamento di dati pubblici sul piano informativo, statistico e informatico.

A fronte di questi istituti si va affermando uno strumento di democrazia partecipativa assai interessante, che ne dovrebbe favorire l'efficacia, rappresentato dall'*open government*¹¹⁹.

Al proposito, a livello internazionale e' stata sottoscritta (2011) una Open Government Declaration, dalla quale ha preso vita una Open Government Partnership (OGP) fra sessantaquattro Stati. Si tratta di una forma istituzionale di cooperazione intergovernativa che promuove politiche nazionali per la trasparenza e l'*accountability* nelle Pubbliche Amministrazioni statali, anche in funzione di prevenzione della corruzione. L'Italia vi partecipa, avendo ad oggi presentato due diversi "Piani d'azione" coordinati dal Dipartimento per la funzione pubblica, indirizzati alla modernizzazione amministrativa, alla realizzazione di una cd. Agenda digitale nonché di un'Agenda nazionale per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e alla predisposizione di Linee guida per la

¹¹⁸ Punto 71 della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 21 luglio 2011, *Heinisch v. Germany*, ricorso n. 28274/08 (ma v. anche il punto 66); nello stesso senso le precedenti sentenze 12 febbraio 2008, *Guja v. Moldova* (ricorso n. 14277/04), punto 72, e 19 febbraio 2009, *Marchenko v. Ukraine* (ricorso n. 4063/04), punto 46. *Adde* il Rapporto a cura di J.-P. Jacqu e sul caso *Maria Bamieh* (http://www.eeas.europa.eu/statemnts-eeas/docs/150331_jacque-report_en.pdf).

¹¹⁹ G. ARMAO, *Open Government - Trasparenza totale ed applicazione nella Regione siciliana*, in www.armao.eu.

valorizzazione di tale ultima Agenda¹²⁰. Non occorre certo spiegare le ragioni per le quali queste iniziative sono in grado di concorrere all'azione di prevenzione della corruzione: esse infatti sono indirizzate a promuovere e a favorire la partecipazione attiva dei cittadini alla “cosa” pubblica, con l'obiettivo di aumentare la trasparenza di ciascun ente tramite l'accessibilità totale delle informazioni pubblicate sui siti istituzionali.

IV. Come prevenire la corruzione nella stipulazione ed esecuzione dei contratti pubblici

10. La prevenzione della corruzione in appalti e il ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Venendo all'ultimo “pilastro” di quella che per l'ordinamento italiano vuole essere un'efficace politica di prevenzione della corruzione, il complesso normativo ormai più volte richiamato – nel confermare il ruolo centrale ricoperto dall'A.N.AC. – è intervenuto a integrare anche il quadro giuridico che in Italia disciplina il sistema degli appalti¹²¹, innovandolo profondamente sin dalla scelta di riorganizzare integralmente la neonata Autorità Nazionale Anticorruzione e il sistema di vigilanza sugli appalti, tramite la concentrazione della strategia complessiva in materia di prevenzione della corruzione in capo a una sola istituzione.

L'Autorità realizza le finalità alle quali è preposta esercitando principalmente un'attività di regolazione del settore, comprendente anche una funzione consultiva a fini di prevenzione del contenzioso e un'attività di vigilanza, accompagnate da

¹²⁰ Presidenza del Consiglio dei ministri, A.N.AC. e Agenzia per l'Italia Digitale (a cura di), *Open Government Partnership. Piano d'azione Nazionale 2014-2016*, Roma, dicembre 2014.

¹²¹ Decreto Legislativo 12 aprile 2006, No. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e D.Pr. 5 ottobre 2010, No. 207, Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

taluni poteri ispettivi e sanzionatori (ancor deboli). A tali competenze si accompagna un'importante funzione di monitoraggio, attraverso la raccolta dei dati sugli appalti e sulle imprese del settore (Osservatorio dei contratti pubblici)¹²², dati che sono resi pubblici attraverso il sito internet, aumentando così le garanzie di trasparenza del mercato. L'Autorità, inoltre, ha una funzione di stimolo del Legislatore nazionale, anche al fine di dare adempimento a precetti d'origine internazionale, attraverso proposte e suggerimenti per la modifica della legislazione sia in tema di contratti pubblici che, come già sottolineato, in tema più in generale di prevenzione della corruzione.

In definitiva, l'Autorità svolge nel settore degli appalti pubblici la propria attività, essenzialmente, su tre piani differenti, strumentali, poi, allo svolgimento di compiti propositivi e di referto rispetto al Governo ed al Parlamento: a) vigilanza costante e tempestiva segnalazione alle autorità competenti di situazioni di irregolarità o di illiceità, riscontrate nell'ambito della funzione ispettiva, intervenendo eventualmente anche in funzione sanzionatoria di taluni comportamenti; b) interpretazione della normativa, anche attraverso l'attribuzione del potere di emanare pareri preventivi (il cosiddetto "precontenzioso"); c) acquisizione delle informazioni e continuo monitoraggio dell'affidamento e realizzazione dei contratti pubblici.

11. La funzione regolatoria

L'attività di regolazione¹²³ è svolta attraverso atti di differente portata giuridica come ad esempio le determinazioni, le linee-guida, i bandi-tipo e i pareri.

Tutti questi atti – sebbene con funzioni e ruoli diversi – rappresentano riferimenti normativi di *soft law* che nella prassi si

¹²² Istituito tramite l'art. 6 del Codice dei contratti pubblici.

¹²³ La funzione regolatoria è sancita nella Risoluzione A.N.AC., adottata l'8 Aprile 2015, ai sensi dell'art. 8, co. 1 del Codice dei contratti pubblici e del suo Regolamento di attuazione.

sono rivelati imprescindibili: la funzione regolatoria è infatti cresciuta per importanza e incisività a motivo della richiesta proveniente sia dalle amministrazioni aggiudicatrici che dagli operatori economici che, sin dall'origine, hanno avvertito l'esigenza di un'interpretazione uniforme e autorevole di una normativa di settore assai complessa, quale è quella contenuta nel Codice dei contratti pubblici e nel suo Regolamento di applicazione. Tale attività di *soft regulation* viene esercitata nell'ambito settoriale dei contratti pubblici, ma anche, come noto, per offrire indirizzi interpretativi della normativa generale in tema di prevenzione della corruzione e di rafforzamento dell'integrità nel settore pubblico.

È vero che l'attività di regolazione, per incidere in maniera effettiva, dovrebbe essere accompagnata dalla possibilità di comminare la sanzione nel caso di mancato rispetto delle regole. Tuttavia, proprio in considerazione della particolare posizione dell'Autorità nell'ordinamento, tali atti sono comunque in grado, di per se stessi, produrre effetti dissuasivi e, in ogni caso, di orientare il comportamento delle stazioni appaltanti e in generale dei soggetti pubblici.

L'obiettivo perseguito con l'attività di regolazione – ed espresso mediante atti di portata generale quali sono le determinazioni, anche talvolta contenenti linee-guida – consiste quindi nel “mettere ordine” fra interventi del legislatore talvolta privi di adeguato coordinamento o assai programmatici, dunque complessi sul fronte della loro puntuale esecuzione. In particolare, le determinazioni contenenti linee-guida rappresentano una modalità per assicurare un'interpretazione uniforme di norme di legge e un'applicazione con esse coerente.

A mero titolo esemplificativo, in relazione ad aspetti operativi degli appalti pubblici, si segnalano le determinazioni in materia di modalità di partecipazione alle gare¹²⁴, di definizio-

¹²⁴ Determinazione n. 3 del 25 febbraio 2015.

ne dei requisiti di partecipazione¹²⁵, di aggregazione dei Comuni per gli acquisti¹²⁶, di indicazioni operative in materia di cauzioni¹²⁷ e afferenti alla procedura di concordato preventivo¹²⁸.

Di particolare aiuto per operatori economici e stazioni appaltanti è stata inoltre l'adozione delle linee-guida riguardanti settori specifici, come quelli relativi all'affidamento dei servizi postali¹²⁹, dei servizi di ingegneria ed architettura¹³⁰, o ancora dei servizi di manutenzione degli immobili¹³¹.

Sul tema più generale degli strumenti di prevenzione della corruzione, si considerino ad esempio le linee guida adottate in materia di segnalazioni di *whistleblower*¹³²: esse vengono incontro all'esigenza di stabilire le linee fondamentali di applicazione dello statuto di protezione di colui che segnala fatti illeciti dall'interno del posto di lavoro, statuto che la legge impone di osservare¹³³, senza tuttavia delineare principi e criteri del suo funzionamento.

Ancora, in forza di quanto previsto dal co. 4-*bis* dell'art. 64 del Codice dei contratti, l'Autorità svolge il compito di standardizzare la documentazione di gara mediante l'adozione di bandi-tipo, attraverso i quali l'Autorità può indirizzare le stazioni appaltanti, semplificando la complessa attività di predisposizione della documentazione di gara e, soprattutto, riducendo il contenzioso derivante dalla previsione, nei bandi, ad esempio di requisiti sproporzionati e discriminatori, di cause di esclusione non previste dalla normativa ecc. Secondo quanto previsto dalla norma, i bandi-tipo hanno carattere vinco-

¹²⁵ Determinazione n. 1 dell'8 gennaio 2015.

¹²⁶ Determinazione n. 7 del 28 aprile 2015; Determinazione n. 4 del 25 febbraio 2015.

¹²⁷ Determinazione n. 1 del 29 luglio 2014; Determinazione n. 3 del 23 aprile 2014.

¹²⁸ Determinazione n. 2 dell'11 febbraio 2015.

¹²⁹ Determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014.

¹³⁰ Determinazione n. 4 del 25 febbraio 2015.

¹³¹ Determinazione n. 7 del 28 aprile 2015.

¹³² Determinazione n. 6, cit. del 28 aprile 2015.

¹³³ Art. 1, co. 51, Legge n. 190/2012.

lante nella misura in cui le stazioni appaltanti possono derogarvi solo indicandone espressamente le ragioni nella delibera a contrarre o negli atti di gara.

La predisposizione di bandi-tipo sortisce anche l'effetto (indiretto) di assicurare la trasparenza durante le procedure di appalto, così come quello di prevenire i fenomeni corruttivi. Ciò consentirà tra l'altro anche un miglior rispetto dei principi di trasparenza e non-discriminazione.

La funzione di regolazione del mercato comprende anche l'attività di definizione dei prezzi di riferimento, elaborati dall'A.N.AC.¹³⁴ nelle more della determinazione dei costi standardizzati, utili al fine del contenimento della spesa pubblica per beni e servizi, compito che solo l'A.N.AC. può svolgere utilizzando il patrimonio di dati ed informazioni raccolte dall'Osservatorio.

È importante sottolineare che gli atti di regolazione di A.N.AC. sono assistiti da una serie di garanzie partecipative in favore dei soggetti destinatari degli atti, riconoscendo l'importanza di pervenire a soluzioni precedute da un'ampia partecipazione degli *stakeholders*, quando si opera in un settore in cui convergono potestà pubblicistiche e regole di mercato, attraverso strumenti quali le audizioni, le consultazioni on line (*notice and comment*), i tavoli tecnici, disciplinati in appositi regolamenti. Tali garanzie procedurali e il contraddittorio con gli interessati alle decisioni costituiscono in un certo senso la fonte della legittimazione democratica degli atti dell'A.N.AC. e dell'*accountability* in quanto autorità indipendente.

12. L'attività consultiva in funzione di precontenzioso

Sempre nel solco di questa funzione di regolazione "interpretativa" svolta dall'Autorità si può collocare una delle innova-

¹³⁴ Si veda l'art. 9, co. 7 e l'art. 10, co. 3, D.l. 24 aprile 2014, n. 66, "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" e la Determinazione n. CP- 22 del 26 novembre 2014.

zioni più interessanti introdotte dal Codice dei contratti pubblici nel 2006 (art. 6, co. 7, lett. n): la prevista facoltà per le stazioni appaltanti e per i concorrenti di rivolgersi all'Autorità per dirimere controversie in fase di gara, cd. "precontenzioso". Esso è disciplinato anche dal "Regolamento (A.N.AC.) sull'esercizio della funzione di componimento delle controversie", da ultimo modificato con delibera del Consiglio dell'A.N.AC. del 27 maggio 2015¹³⁵, che detta la procedura in dettaglio.

La normativa richiamata assegna all'Autorità la funzione di componimento delle controversie insorte in fase di scelta del contraente. L'istituto è qualificabile come strumento di *Alternative Dispute Resolution* (ADR) di tipo conciliativo e facoltativo, cui ricorrere per porre in essere una risoluzione più rapida ed efficace rispetto al sistema giudiziario delle controversie tra le parti. Il legislatore italiano ha istituito in tal modo una funzione di natura consultiva, in base alla quale l'Autorità, su iniziativa delle parti interessate (stazioni appaltanti, operatori economici, soggetti portatori di interessi pubblici o privati, nonché portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati) è chiamata ad esprimere un parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara. Pur trattandosi di un intervento privo di forza vincolante, la particolare qualificazione tecnica e la terzietà dell'organo emanante il parere ne fanno uno strumento dotato di grande forza persuasiva, in grado di porsi come una valida ed efficace soluzione per le liti insorte in fase di gara.

Attraverso tale istituto il legislatore ha voluto perseguire anche lo scopo di introdurre un meccanismo deflattivo del contenzioso relativo alle procedure di gara, volto a prevenire e tendenzialmente ridurre il ricorso al giudice amministrativo. L'esercizio di tale funzione da parte dell'A.N.AC., infatti, di fatto scoraggia il ricorso al giudice, sia nel caso che il parere reso sia

¹³⁵ Disponibile on line su <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2015/Del.Reg.Pr.econtenzioso.27.05.15.pdf>.

favorevole alle ragioni del privato, sia nel caso inverso, poiché induce comunque a ritenere inutile la sottoposizione al giudice di motivi che non hanno superato il vaglio dell’Autorità. Dall’analisi dell’istituto emerge infatti che, nelle ipotesi in cui la controversia, già portata all’attenzione dell’Autorità, sia stata ulteriormente rimessa al vaglio del giudice amministrativo, quest’ultimo ha, nella maggior parte dei casi, condiviso l’orientamento assunto dall’Autorità.

I vantaggi che l’istituto presenta sono evidenti: oltre alla già ricordata deflazione del contenzioso giurisdizionale, si consegue un contenimento, rispetto al ricorso giurisdizionale, di tempi e costi in termini di strutture e risorse umane, nonché la possibilità di ottenere un parere finalizzato a rimuovere e/o correggere le violazioni lamentate dalle parti in una fase in cui quelle violazioni possono ancora essere efficacemente emendate, senza dover versare alcun corrispettivo.

Tale attività è utile anche per rilevare disfunzioni di vario genere nel mondo degli appalti pubblici, contribuendo a rendere maggiormente effettiva la vigilanza sul settore, attraverso un intervento *ex ante*. Un solo esempio, assai emblematico: l’Autorità ha affrontato in un parere di precontenzioso talune questioni relative alle procedure di appalto per l’affidamento delle attività di gestione del Centro di accoglienza per richiedenti asilo di Mineo, rilevando alcune illegittimità; tale affidamento è stato poi oggetto di una grave inchiesta della magistratura penale; quindi il Presidente dell’A.N.AC. ha avviato l’*iter* per il commissariamento dell’appalto ai sensi dell’art. 32 della Legge n. 114/2014. E’ immediatamente evidente la complessa sinergia fra le diverse funzioni dell’Autorità, ma anche fra diversi poteri pubblici.

13. La funzione di vigilanza

La funzione di vigilanza – conferita ad A.N.AC. dal Codice dei contratti¹³⁶ – mira a garantire la correttezza e la trasparen-

¹³⁶ Artt. 2, 6 e 8, co. 3, Codice dei contratti pubblici.

za delle procedure di appalto e la protezione delle piccole e medie imprese, l'efficiente esecuzione dei contratti e il rispetto delle regole di concorrenza nelle singole procedure di gara. Essa si articola in poteri di accertamento anche ispettivo¹³⁷ e in poteri di sanzione¹³⁸.

L'attività di sorveglianza riguarda pure il sistema di qualificazione degli operatori economici che partecipano agli appalti pubblici. Soggetti sottoposti a vigilanza sono gli Organismi di qualificazione (SOA), che rilasciano il certificato di qualificazione agli operatori economici (di cui l'Autorità supervisiona la composizione e l'attività); anche questi atti vengono controllati per verificarne l'autenticità. Questa è un'area particolarmente esposta a fenomeni di corruzione, in cui il ruolo dell'Autorità è di fondamentale importanza in termini di prevenzione, attraverso misure punitive che comprendono, tra gli altri, la sospensione e l'annullamento dei certificati, la sospensione e la perdita dell'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività SOA.

Assai rappresentativo del cambiamento culturale in atto è l'introduzione della cosiddetta vigilanza collaborativa¹³⁹. L'istituto è stato introdotto come forma particolare ed eccezionale di verifica, prevalentemente preventiva, finalizzata a favorire una proficua collaborazione con l'ente committente (la stazione appaltante) e garantire, dunque, sin dall'inizio, il corretto svolgimento delle operazioni di gara e dell'esecuzione del contratto, prevenendo tentativi di infiltrazione criminale nell'ambito degli appalti. Mutuando anche l'esperienza positiva riscontrata per l'"EXPO 2015", la vigilanza collaborativa potrebbe essere prevista, in via sistematica, in occasione della realizzazione di grandi eventi, iniziative e opere di interesse nazionale o strategico, per garantire "a monte" la trasparenza, la correttezza e la qualità delle scelte amministrative.

¹³⁷ Art. 6, co. 9, lett. a) e b), Codice dei contratti pubblici.

¹³⁸ Art. 19, co. 5, D.L. 90/2014.

¹³⁹ Art. 4 del Regolamento (A.N.AC.) sulle modalità di svolgimento della funzione di risoluzione delle controversie, adottato il 27 maggio 2015.

Un'attenzione specifica deve essere riservata al c.d. "commissariamento" del singolo appalto. Ai sensi dell'art. 32 della Legge n. 114/2014, il ricorso a questa procedura è determinato da due ipotesi alternative: nel caso in cui l'Autorità giudiziaria accerti alcuni delitti contro la Pubblica Amministrazione, ovvero in presenza di situazioni anomale rilevate e tuttavia sintomatiche di condotte illecite o criminali attribuibili a una società che si è aggiudicata un contratto per la costruzione di opere pubbliche, servizi o forniture. In tali ipotesi il Presidente dell'A.N.AC. propone al Prefetto competente di ordinare il rinnovo degli organi sociali, sostituendo la persona coinvolta e, se la società non rispetta i termini stabiliti, di provvedere alla gestione straordinaria e temporanea della società contraente, al solo fine di dar piena attuazione al contratto oggetto del procedimento penale. Questa è una misura innovativa e dirompente, in grado di intervenire nell'immediato in situazioni in cui siano insorti fenomeni di corruzione e in grado di contrastarli: in tale prospettiva questa misura può anche costituire un forte deterrente contro comportamenti orientati alla corruzione, svolgendo da questo punto di vista anche una funzione preventiva.

Questo tipo di competenza è stata anche prevista per i contratti pubblici posti in essere per "EXPO 2015"¹⁴⁰. E' anche da ricordare, al riguardo, che la vigilanza attuata si è avvalsa del supporto dell'Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), sulla base di un Protocollo firmato con A.N.AC. il 3 novembre 2014¹⁴¹. L'Organizzazione ha in due diverse occasioni accertato la qualità dell'attività di vigilanza messa in campo dall'Autorità¹⁴².

¹⁴⁰ Art. 30, Legge n. 114/2014.

¹⁴¹ Disponibile su http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/pdf/protocolli/ProtANAC_OCSE_031014.pdf.

¹⁴² Si vedano i *Report* OECD adottati il 18 dicembre 2014 e il 30 marzo 2015, come anche il *Report* ANSA del, disponibile online su http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2015/06/18/corruzione-consiglio-deuropaitalia-fa-progressive-delude_86a8b236-4ea5-49d6-b3ed-14f32f772b52.html.

Strettamente connessi alla funzione di vigilanza sono i poteri sanzionatori esercitati, non solo attraverso le sanzioni pecuniarie previste in caso di informazioni e/o documentazione non trasmessi, ma anche attraverso i dati relativi alle imprese e registrati nel Casellario Informatico¹⁴³. L'A.N.AC., in caso di false dichiarazioni sui requisiti e le condizioni di partecipazione alla gara e di verifica della mancanza dei requisiti tecnici ed economici richiesti, può impedire agli operatori economici di partecipare alle gare pubbliche per un certo periodo di tempo¹⁴⁴. Queste sanzioni sono pubblicate nel Casellario informatico e le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a consultarle durante le procedure di aggiudicazione.

14. Lo stimolo all'attività normativa di Parlamento e Governo

Nei casi in cui il difetto di coordinamento tra disposizioni sia risultato insuperabile mediante la sola attività interpretativa, l'A.N.AC. gode della legittimazione a intervenire nel dibattito istituzionale, a livello legislativo, anche indirizzando segnalazioni al Governo e al Parlamento.

Ad esempio, davvero significativo è il contributo che l'A.N.AC. sta attualmente fornendo al dibattito concernente il recepimento delle direttive dell'Unione Europea sugli appalti pubblici. E' stata istituita una commissione di studio (presieduta da un membro del consiglio di amministrazione A.N.AC.), per contribuire a questo compito di recepimento, anche attraverso la formulazione di proposte al Governo e al Parlamento. Il Presidente dell'A.N.AC. ha partecipato inoltre a numerose audizioni parlamentari¹⁴⁵ nel contesto dell'esame del disegno di legge che delega il Governo a dar attuazione

¹⁴³ Istituito presso l'Osservatorio dei contratti pubblici.

¹⁴⁴ Art. 6, co. 11, Codice dei contratti pubblici.

¹⁴⁵ Durante l'audizione informale presso l' VIII Commissione permanente alla Camera dei Deputati il 18 giugno 2014 e alla Camera del Senato l'8 gennaio 2015; presso l'VIII Commissione permanente per i lavori pubblici del Senato della Repubblica il 18 febbraio 2015; presso l'VIII Commissione permanente alla Camera dei Deputati il 15 luglio 2015.

alle nuove direttive europee sugli appalti pubblici. In questo scenario e per numerose ragioni, è stato siglato con il Dipartimento degli Affari Europei un Protocollo di intesa per stabilire una collaborazione nel campo degli appalti pubblici. Questo prevede la gestione congiunta delle attività relative alla Presidenza italiana in ordine al PPN (*Public Procurement Network*) e al *the European Network* per gli appalti pubblici, istituito per facilitare la cooperazione informale tra le autorità nazionali responsabili dello scambio di informazioni e di *best practices*. Il Protocollo prevede inoltre la cooperazione nell'esame dei disegni di legge dell'Unione europea e nel processo di trasposizione degli stessi in legge nazionale, con particolare riguardo al recepimento delle nuove direttive sugli appalti pubblici e le concessioni.

V. Spunti e considerazioni conclusive

15. L'intreccio dei diversi poteri e la loro reciproca sinergia: un originale modello di Autorità indipendente

Il panorama che si è tentato di sintetizzare, pur nella sua notevole complessità, dà infine conto del fatto che l'A.N.AC. si delinea come un'autorità indipendente che risponde a un modello originale rispetto a quanti contraddistinguono l'esperienza nazionale e internazionale delle altre Autorità indipendenti che operano sul terreno della regolazione. In via generale occorre, infatti, almeno rilevare che l'operazione di unificare sotto un unico ente la funzione della prevenzione della corruzione tramite strumenti anti-corruzione, misure sulla trasparenza e vigilanza in appalti si presenta come innovativo¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Vi sono molteplici studi internazionali, in particolare sui diversi modelli di Autorità Nazionale anti-corruzione. *Ex multis*, si veda: *Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models*, OECD, 2008; *Methodology for Assessing the Capacities of Anti-Corruption Agencies to Perform Preventive Functions*, UNDP Bratislava Regional Center, 2009; *Guide des praticiens, Évaluation de la capacité des agences anti-corruption*, PNUD, 2011; *Mandates of anti-corruption body or bodies in respect of prevention*, CAC/COSP/WG.4/2014/2.

In particolare, specificando meglio questa originalità in relazione al settore dei contratti pubblici, già sotto il profilo dei soggetti regolati l'A.N.AC. è chiamata a intervenire non nei rapporti tra imprese e fra queste e i consumatori, bensì nelle relazioni fra enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione, nei loro rapporti reciproci e con le imprese, essendo i consumatori soltanto destinatari indiretti della sua attività. In secondo luogo si è assistito, nel tempo, a un progressivo ampliamento dei poteri di regolazione: l'Autorità ha assunto un ruolo non tanto (o non solo) finalizzato a funzioni di controllo e vigilanza, quanto capace di offrire un supporto proattivo agli operatori del settore, sia nella fase di affidamento che in quella di esecuzione dei contratti pubblici, anche attraverso raccomandazioni o rilievi vincolanti finalizzati alla rimozione di irregolarità e all'adozione di azioni correttive. In terzo luogo l'attività di vigilanza non è mai stata fine a se stessa, ma ha, nel tempo, sempre più assunto le caratteristiche di una vigilanza funzionale a garantire il conseguimento delle finalità considerate dalla legge come l'obiettivo primario del settore: qualità, economicità, efficienza, trasparenza¹⁴⁷.

Le funzioni dell'Autorità, quindi, sono volte a tutelare i valori della concorrenza, della correttezza e della trasparenza degli operatori pubblici, tra vigilanza e regolazione, dove l'endiadi vigilanza-regolazione esprime una sommatoria di attività tendenti a una sintesi¹⁴⁸. L'attività di regolazione, in effetti, altro non è che una forma di vigilanza, concretamente realizzata mediante la posizione in via preventiva di regole di condotta, di norme non vincolanti, al fine di garantire *ex ante* il buon funzionamento del mercato e fornire un contenuto interpretativo di tipo conformativo e correttivo. Peraltro,

¹⁴⁷ Questi principi sono menzionati nel Preambolo del *Model Law on Public Procurement*, UNCITRAL; *Principles for promoting Integrity in Public Procurement*, G20 (2015).

¹⁴⁸ Sulle connessioni reciproche fra funzione di vigilanza e di regolazione della non più esistente A.V.C.P. v. C. CELONE, *La funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità sui contratti pubblici*, Milano, 2012, p. 39 ss.

anche la funzione di vigilanza ha natura composita e viene esercitata in modalità alquanto diversificate, mediante il ricorso a molteplici poteri di controllo, nonché di direzione e ispezione, ma anche di supporto.

A tale intreccio di funzioni si salda l'attività consultiva svolta in ordine alla finalità di prevenire il contenzioso. Come manifestato dal nuovo regolamento adottato dall'A.N.AC., tale competenza si applica sia a fatti che intervengono in corso di gara, sia a conflitti che insorgono nell'esecuzione del contratto. La saldatura con l'attività di vigilanza ben si apprezza nell'idoneità di tale funzione consultiva a prevenire future controversie e a palesare disfunzioni e anomalie. Con ciò si valorizza il ruolo pro-attivo che l'Autorità può svolgere (se sollecitata) nei confronti delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, orientandone i comportamenti e le scelte, non più limitandosi a ricoprire una funzione di "gendarme" di una legalità apprezzata sul piano meramente formale. L'Istituto della "vigilanza collaborativa" (di cui al già ricordato art. 4 del regolamento di vigilanza) ne è la più compiuta manifestazione.

16. E infine, uno sguardo al futuro

E' proprio il settore delle funzioni dell'Autorità in materia di contratti pubblici che, infine, riveste interesse anche in una prospettiva futura. Il legislatore nazionale - nel completare l'iter di approvazione della delega al Governo per l'attuazione delle direttive dell'Unione europea - prefigura un modello che sembra essere la naturale prosecuzione di un processo tanto fattuale che giuridico-normativo che si è venuto radicando nell'ultimo triennio. Sul piano fattuale ci si riferisce alla appena richiamata prassi di richiedere pareri all'Autorità per la soluzione di controversie, andando ben oltre la funzione che a tali parere formalmente è attribuita nel quadro della funzione di pre-contenzioso. Sul piano normativo ci si riferisce alla funzione di regolazione, oggi esercitata dall'Autorità con atti privi di vincolatività giuridica (e tuttavia già capaci di conformare il comportamento dei destinatari), domani anche

formalmente vincolanti. Infatti, al fine di favorire la flessibilità e l'adeguatezza delle scelte delle stazioni appaltanti, il disegno di legge delega prevede espressamente la competenza dell'Autorità ad adottare regole cd. di secondo livello, ovvero – per usare le parole utilizzate nel progetto normativo – «di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile, anche dotati di efficacia vincolante»¹⁴⁹, che, nel limitare la discrezionalità e le condotte arbitrarie nella gestione di fondi pubblici, consentano di preservare il principio generale della non derogabilità della norma primaria e di evitare le continue “incursioni normative” di cui è stato oggetto in passato il Codice dei contratti pubblici.

Parallelamente, in quella stessa sede si è proposto un rafforzamento dei poteri dell'Autorità, sia in materia di controllo, di intervento cautelare sugli atti delle procedure di gara e di esecuzione del contratto (al fine di evitare, in casi di urgenza, danni gravi ed irreparabili), sia in campo sanzionatorio¹⁵⁰. Tra l'altro, ciò comporterebbe il ricorso a poteri sanzionatori a seguito del mancato adeguamento alle raccomandazioni dell'Autorità, in analogia a quelli attribuiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM); il ricorso al potere di agire in giudizio per la rimozione delle illegittimità riscontrate nell'affidamento o nell'esecuzione dei contratti di appalto, ancora analogamente a quanto già ipotizzato per l'Autorità da ultimo richiamata. Si tratta di un importante riconoscimento normativo del forte e necessario collegamento esistente tra l'attività di vigilanza e quella di regolazione, che potrebbero consentire all'A.N.AC. di svolgere con maggiore efficacia l'azione di prevenzione e contrasto della corruzione nel settore degli appalti pubblici.

Significativa è pure la proposta di rafforzare l'attività di pre-

¹⁴⁹ Art. 1, lett. o), del disegno di legge delega licenziato dal Senato (AS n. 1678), approvato con modifiche della Camera il 18 novembre 2015 e, dunque, nuovamente sottoposto all'esame del Senato.

¹⁵⁰ Art. ult. cit.

contenzioso, agevolando la sua incipiente evoluzione verso una forma di *Alternative Dispute Resolution* (ADR) di tipo conciliativo¹⁵¹.

Il complesso dei poteri che si vogliono assegnare all'Autorità con questo provvedimento in corso di adozione contribuiscono a qualificare questo ente come il soggetto istituzionale candidato (perché idoneo) ad assolvere alle funzioni di *governance* del settore del *public procurement*, come peraltro anche previsto dall'art. 83 della direttiva 2014/24/UE.

Quanto sin qui osservato per il settore dei contratti pubblici si somma, peraltro, alle incisive competenze che l'Autorità è chiamata ad adempiere nel settore dell'anticorruzione e della trasparenza amministrativa. Ne consegue la generale conclusione circa l'intenzione sottesa al processo normativo iniziato dal Legislatore italiano con l'adozione della "Legge Severino": quella di concentrare entro l'A.N.AC. l'azione di prevenzione della corruzione, sebbene senza con il carattere dell'esclusività.

Resta da vedere se il "sistema Paese", ivi compresa la società civile, sia intenzionata ad accompagnare con comportamenti congruenti questo percorso virtuoso.

¹⁵¹ Art. 1, lett. z, oo), doc. ult. cit.

**ADERENTI ALLA ASSOCIAZIONE
PER LO SVILUPPO DEGLI STUDI DI BANCA E DI BORSA**

Alba Leasing S.p.A.
Allianz Bank Financial Advisors, S.p.A.
Asset Banca S.p.A.
Associazione Nazionale per le Banche Popolari
Banca Agricola Commerciale della Repubblica di San Marino
Banca Agricola Popolare di Ragusa
Banca di Bologna
Banca Carige S.p.A.
Banca Carime S.p.A.
Banca Cassa di Risparmio di Asti S.p.A.
Banca CIS - Credito Industriale Sammarinese S.p.A.
Banca Credito Cooperativo di Cambiano
Banca Fideuram S.p.A.
Banca del Fucino S.p.A.
Banca di Imola S.p.A.
Banca Mediolanum S.p.A.
Banca del Mezzogiorno S.p.A. - MCC
Banca della Nuova Terra S.p.A.
Banca di Piacenza
Banca del Piemonte S.p.A.
Banca Popolare dell'Alto Adige S.p.A.
Banca Popolare di Ancona S.p.A.
Banca Popolare di Bari
Banca Popolare di Bergamo S.p.A.
Banca Popolare di Cividale Scpa.
Banca Popolare Commercio e Industria S.p.A.
Banca Popolare dell'Emilia Romagna
Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio
Banca Popolare di Milano
Banca Popolare di Puglia e Basilicata
Banca Popolare Pugliese
Banca Popolare di Sondrio
Banca Popolare Valconca S.p.A.
Banca Popolare di Vicenza
Banca Regionale Europea S.p.A.
Banca di San Marino S.p.A.
Banca di Sassari S.p.A.
Banca Sella Holding S.p.A.
Banca del Sud S.p.A.
Banca Valsabbina Scpa
Banco di Brescia S.p.A.
Banco di Desio e della Brianza
Banco Popolare Scpa
Banco di Sardegna S.p.A.
BCC di Spello e Bettona
BNL Gruppo Bnp Paribas
Carifermo S.p.A.
Cassa Lombarda S.p.A.
Cassa di Risparmio in Bologna S.p.A.
Cassa di Risparmio di Cento S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ferrara S.p.A.
Cassa di Risparmio Friuli Venezia Giulia S.p.A.
Cassa di Risparmio di Ravenna S.p.A.
Cassa Risparmio di Rimini S.p.A.

Cassa di Risparmio di San Miniato S.p.A.
Cassa di Risparmio del Veneto S.p.A.
Cedacri S.p.A.
Credito di Romagna S.p.A.
Credito Siciliano S.p.A.
Credito Valtellinese
CSE - Consorzio Servizi Bancari
Deutsche Bank S.p.A.
Finanziaria Internazionale Holding S.p.A.
Ing Direct
Intesa SanPaolo S.p.A.
Istituto Centrale Banche Popolari Italiane
IW Bank S.p.A.
Mediocredito Trentino Alto Adige S.p.A.
SEC Servizi Scpa
SIA S.p.A.
State Street Bank S.p.A.
UBI Banca Scpa
UBI Pramerica SGR S.p.A.
Unicredit S.p.A.
Unipol Banca S.p.A.
Veneto Banca Scpa

Amici dell'Associazione

AB Intermedia Consulting S.p.A.
AD Advisory Srl
Arca SGR S.p.A.
Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno
Azimut Sim S.p.A.
Banca Akros S.p.A.
Carta Si S.p.A.
Consilia-Business Management
Crif Decision Solution S.p.A.
KPMG Advisory S.p.A.
Oasi Diagram S.p.A.
Parente & Partners Srl
Pitagora S.p.A.
Unione Fiduciaria S.p.A.

QUADERNI PUBBLICATI

- N. 1 *Dionigi Card. Tettamanzi*
**“ORIENTAMENTI MORALI DELL’OPERARE
NEL CREDITO E NELLA FINANZA”**
Introduzione di G. Vigorelli - F. Cesarini - novembre 2003
- N. 2 *G. Rumi - G. Andreotti - M. R. De Gasperi*
**“UN TESTIMONE DELL’APPLICAZIONE DELL’ETICA
ALLA PROFESSIONE: ALCIDE DE GASPERI”**
Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2004
- N. 3 *P. Barucci*
“ETICA ED ECONOMIA NELLA «BIBBIA» DEL CAPITALISMO”
Introduzione di G. Vigorelli - aprile 2005
- N. 4 *A. Ghisalberti*
**“IL GUADAGNO OLTRE IL NECESSARIO: LEZIONI
DALL’ECONOMIA MONASTICA”**
Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2005
- N. 5 *G.L. Potestà*
**“DOMINIO O USO DEI BENI NEL GIARDINO DELL’EDEN?
UN DIBATTITO MEDIEVALE FRA DIRITTO E TEOLOGIA”**
Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2005
- N. 6 *E. Comelli*
**“IL RUOLO DELLA DONNA NELL’ECONOMIA:
LA TRADIZIONE EBRAICA”**
Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2005
- N. 7 *A. Profumo*
“L’IMPRENDITORE TRA PROFITTO, REGOLE E VALORI”
Introduzione di G. Vigorelli - ottobre 2005
- N. 8 *S. Gerbi*
“RAFFAELE MATTIOLI E L’INTERESSE GENERALE”
Introduzione di G. Vigorelli - novembre 2005
- N. 9 *A. Bazzari*
“ASPETTI ECONOMICI DELLA CARITÀ ORGANIZZATA”
Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2005
- N. 10 *L. Sacconi*
“PUÒ L’IMPRESA FARE A MENO DI UN CODICE MORALE?”
Introduzione di G. Vigorelli - febbraio 2006
- N. 11 *S. Piron*
“I PARADOSSI DELLA TEORIA DELL’USURA NEL MEDIOEVO”
Introduzione di G. Vigorelli - aprile 2006
- N. 12 *A. Spreafico*
“MERCATO, GIUSTIZIA, MISERICORDIA: riflessione biblica”
Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2006

- N. 13 *L. Castelfranchi*
“IL DENARO NELL’ARTE”
 Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2006
- N. 14 *D. Tredget*
**“I BENEDETTINI NEGLI AFFARI E GLI AFFARI COME VOCAZIONE:
 L’EVOLUZIONE DI UN QUADRO ETICO PER LA NUOVA ECONOMIA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - ottobre 2006
- N. 15 *G. Forti*
**“PERCORSI DI LEGALITÀ IN CAMPO ECONOMICO:
 UNA PROSPETTIVA CRIMINOLOGICO-PENALISTICA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2006
- N. 16 *V. Colmegna*
**“ASPETTI ECONOMICI E NON DI UNA FONDAZIONE:
 L’ESPERIENZA DELLA CASA DELLA CARITÀ”**
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2007
 Presentazione di D. Parisi
- N. 17 *I. Musu*
**“CRESCITA ECONOMICA E RISORSE ESAURIBILI: LA SFIDA
 ENERGETICO-AMBIENTALE”**
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2007
 Presentazione di D. Parisi
- N. 18 *G. Cosmacini*
**“LA QUALITÀ DELLA MEDICINA TRA ECONOMIA ED ETICA:
 UNA VISIONE STORICA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - febbraio 2007
 Presentazione di M. Lossani
- N. 19 *D. Antiseri*
**“LA «VIRTÙ» DEL MERCATO NELLA TRADIZIONE
 DEL CATTOLICESIMO LIBERALE”**
 Introduzione di G. Vigorelli - marzo 2007
 Presentazione di S. Galvan
- N. 20 *N. Kauchtschischwili*
“DOSTOEVSKIJ E IL DENARO”
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2007
 Presentazione di D. Parisi
- N. 21 *E. Reggiani*
**“BEAU IDÉAL. HARRIET MARTINEAU
 E UNA RAPPRESENTAZIONE DEL CAPITALIST”**
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2007
 Presentazione di D. Parisi
- N. 22 *P. Cherubini*
**“STUDIARE DA BANCHIERE
 NELLA ROMA DEL QUATTROCENTO”**
 Introduzione di G. Vigorelli - luglio 2007
 Presentazione di G.L. Potestà

- N. 23 *C. Casagrande*
“IL PECCATO DI AVARIZIA NEL MEDIOEVO”
 Introduzione di G. Vigorelli - ottobre 2007
 Presentazione di G.L. Potestà
- N. 24 *A. Varzi*
“IL DENARO È UN’OPERA D’ARTE (O QUASI)”
 Introduzione di G. Vigorelli - novembre 2007
 Presentazione di S. Galvan
- N. 25 *L. Ornaghi*
**“INTERESSE E ANTROPOLOGIA INDIVIDUALISTA:
 IL POSSESSIVISMO ‘MODERNO’”**
 Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2007
 Presentazione di D. Parisi
- N. 26 *R. Rusconi*
**“MONTE DI DENARO E MONTE DELLA PIETÀ
 PREDICAZIONE, PRESTITO A USURA E ANTIGIUDAISMO
 NELL’ITALIA RINASCIMENTALE”**
 Introduzione di G. Vigorelli - marzo 2008
 Presentazione di G.L. Potestà
- N. 27 *A. Perego*
**“IL CITTADINO-CONSUMATORE E IL MERCATO:
 VITTIMA O PROTAGONISTA?”**
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2008
 Presentazione di D. Parisi
- N. 28 *G. Vaggi*
**“DALLA MONETA IN ADAM SMITH AI DERIVATI,
 OVVERO LA FINANZA E LA PRODUZIONE DI RICCHEZZA”**
 Introduzione di G. Vigorelli - maggio 2008
 Presentazione di D. Parisi
- N. 29 *F. Botturi*
“LA RICCHEZZA DEL BENE COMUNE”
 Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2008
 Presentazione di S. Galvan
- N. 30 *G. Ceccarelli*
**“DENARO E PROFITTO A CONFRONTO:
 LE TRADIZIONI CRISTIANA E ISLAMICA NEL MEDIOEVO”**
 Introduzione di G. Vigorelli - luglio 2008
 Presentazione di G.L. Potestà
- N. 31 *S. Natoli*
“IL DENARO E LA FELICITÀ”
 Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2008
 Presentazione di S. Galvan
- N. 32 *D. Rinoldi*
“CORRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA, UNITÀ DEL MONDO, SOCIETÀ LIQUIDA”
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2009
 Presentazione di D. Parisi

- N. 33 *G. Costa*
“GUGLIELMO RHEDY, HOMO ECONOMICUS”
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2009
 Presentazione di D. Parisi
- N. 34 *A. Cova*
**“BANCHIERI E BANCHE NELL’EUROPA MODERNA E CONTEMPORANEA:
 GIOVANNI ANTONIO ZERBI E JOHN LAW”**
 Introduzione di G. Vigorelli - febbraio 2009
 Presentazione di D. Parisi
- N. 35 *P. Giarda*
“LA FAVOLA DEL FEDERALISMO FISCALE”
 Presentazione di D. Parisi - marzo 2009
- N. 36 *E. Fehr*
**“ON SELF-INTEREST AND COMMON INTEREST NEUROECONOMIC
 REFLECTIONS”**
 Presentazione di D. Parisi - luglio 2009
- N. 37 *R. Lambertini*
**“IL DIBATTITO MEDIEVALE SUL CONSOLIDAMENTO
 DEL DEBITO PUBBLICO DEI COMUNI”**
L’intervento del teologo Gregorio Da Rimini (†1358)
 Introduzione di G. Vigorelli - giugno 2009
 Presentazione di G.L. Potestà
- N. 38 *A. Varzi*
“IL FILOSOFO E I PRODOTTI DERIVATI”
 Introduzione di G. Vigorelli - luglio 2009
 Presentazione di S. Galvan
- N. 39 *M. Onado*
“CRISI FINANZIARIA E REGOLE”
 Introduzione di G. Vigorelli - ottobre 2009
 Presentazione di M. Lossani
- N. 40 *E. Anheim*
**“IL FINANZIAMENTO DELLA PITTURA ALLA CORTE DEI PAPI”
 SECOLI XIII-XV)**
 Introduzione di G. Vigorelli - novembre 2009
 Presentazione di G.L. Potestà
- N. 41 *E. Mazza*
“LA RICCHEZZA DELLA LITURGIA”
 Introduzione di G. Vigorelli - dicembre 2009
 Presentazione di D. Parisi
- N. 42 *K. Kempf*
**“IN UNA BIBLIOTECA SI È IN PRESENZA DI UN GRANDE CAPITALE
 SILENZIOSAMENTE FRUTTIFERO” (JOHANN WOLFGANG VON GOETHE).
 RIFLESSIONI ED ESPERIENZE DI UN BIBLIOTECARIO**
 Introduzione di G. Vigorelli - gennaio 2010
 Presentazione di G.L. Potestà

- N. 43 *C. Märkl*
"LE FINANZE PAPALI DEL PRIMO RINASCIMENTO: TRA MAGNIFICENZA E CONTABILITÀ"
 Presentazione di G. Vigorelli - febbraio 2010
 Presentazione di G.L. Potestà
- N. 44 *S. Sangalli*
"RELIGIONS AND BUSINESS ETHICS: IL FUTURO UMANO DELLA GLOBALIZZAZIONE"
 Presentazione di D. Parisi - marzo 2012
- N. 45 *L. Becchetti*
"LA SPIRITUALITÀ IGNAZIANA, L'ECONOMIA E IL DENARO: PRINCIPI CHIAVE E SPUNTI PER L'ATTUALITÀ"
 Presentazione di D. Parisi - aprile 2012
- N. 46 *P. Saraceno*
"QUANDO L'ENERGIA CREA RICCHEZZA"
 Presentazione di D. Parisi - maggio 2012
- N. 47 *L. Lepri*
"DEL DENARO O DELLA GLORIA. LIBRI, EDITORI E VANITÀ NELLA VENEZIA DEL CINQUECENTO"
 Presentazione di D. Parisi - marzo 2013
- N. 48 *G. Sapelli*
"L'UTILITÀ E IL DANNO DELLA RICCHEZZA"
 Presentazione di D. Parisi - aprile 2013
M. Caffiero
"LO STEREOTIPO DELL'EBREO USURAI O E TRUFFATORE"
 Presentazione di G.L. Potestà - maggio 2013
- N. 49 *G. Vian*
"CHIESA, LAICATO CATTOLICO E UTILIZZO DEL DENARO TRA FINE '800 E INIZIO '900 TRA TEORIA E PRATICA"
 Presentazione di G.L. Potestà - marzo 2014
- N. 50 *J. Birner*
"LA MONETA: BENE O MALE COLLETTIVO?"
 Presentazione di D. Parisi - maggio 2014
- N. 51 *C. Continisio*
"LIBERALITÀ, TEMPERANZA, DONO, FRA ARCHEOLOGIA DEL PENSIERO E PROSPETTIVE PER IL FUTURO"
 Presentazione di D. Parisi - giugno 2014
- N. 52 *M. Lackner*
"DENARO ED ETICA ECONOMICA NELLA CULTURA CINESE"
 Presentazione di G. Potestà - marzo 2015
- N. 53 *F. Felice*
"IL DENARO DEVE SERVIRE, NON GOVERNARE"
 Presentazione di S. Galvan - aprile 2015

Per ogni informazione circa le pubblicazioni ci si può rivolgere alla Segreteria dell'Associazione - tel. 02/62.755.252 - E-mail: bpci-assbb@bpci.it - sito web: www.assbb.it

Stampato da Grafica Briantea Srl - Usmate (MI)
OTTOBRE 2015