

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO: IMPULSI DEL DIRITTO EUROPEO E TENDENZE EVOLUTIVE DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA¹

PREVENTION OF THE CORRUPTION IN THE ADMINISTRATIVE SYSTEM: IMPULSES OF THE EUROPEAN LAW AND EVOLUTIONARY TRENDS OF THE ITALIAN LAW²

Nicola Gullo³

Sintesi

La Comunità internazionale ha dimostrato negli ultimi decenni una crescente attenzione per il fenomeno della corruzione, sia quella nazionale che quella internazionale, perché viene considerato un fattore di ostacolo al corretto funzionamento dei mercati internazionali e alla modernizzazione degli Stati. Le principali organizzazioni internazionali hanno promosso la stipula di trattati multilaterali o hanno adottato atti di indirizzo con i quali si è cercato di promuovere l'armonizzazione penale degli ordinamenti statali. Accanto al rafforzamento della tutela penale, le istituzioni internazionali, soprattutto di livello europeo, hanno sollecitato anche l'introduzione di strumenti di prevenzione amministrativa della corruzione. La legislazione italiana si è adeguata a queste esigenze di ordine internazionale elaborando un complesso modello giuridico di prevenzione della corruzione, che prevede tra l'altro la creazione dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Parole-chiave: Corruzione. Repressione penale. Organizzazioni internazionali. Ordinamento europeo. Prevenzione amministrativa. Riforma della pubblica amministrazione. Gestione del rischio corruzione.

Abstract

In the last decades the International Community has shown an increasing attention for the phenomenon of corruption, both at the national and international level, because it is considered as an obstacle to the correct functioning of international markets and to the modernization of States. Major international organizations, such as the U.N. or the OECD, have promoted the stipulation of multilateral conventions or have adopted directives with which they have tried to promote the harmonization of the State's criminal law. Along with the strengthening of criminal punishment, international institutions, in particular at the European level, have also solicited the introduction of tools of administrative prevention of corruption. The Italian legislation has adapted to these international requirements elaborating a complex legal model

¹ Artigo submetido em 02/09/2016, pareceres de análise em 10/10/2016 e 13/10/2016, aprovação comunicada em 17/10/2016.

² Si tratta del testo rivisto della relazione presentata al I Congresso Ítalo-brasilero de Direito Administrativo e de Direito Constitucional, "Constituição, Estado e Democracia", organizzato dalla Faculdade de Direito – UFPR a Curitiba nei giorni 28 e 29 settembre 2015.

³ Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza. Indirizzo di posta elettronica: <nicola.gullo@unipa.it>.

of prevention of corruption, which also provides for the creation of the national anti-corruption authority.

Keywords: Corruption. Criminal Punishment. International Organizations. European System. Administrative Prevention. Reform of the Public Administration. Management of the Corruption Risk.

Sommario. 1. *Premessa. La dimensione internazionale della corruzione;* 2. *Il contrasto alla corruzione nell'ordinamento internazionale;* 3. *La lotta alla corruzione in ambito europeo;* 4. *Le iniziative di livello europeo per la prevenzione amministrativa della corruzione;* 4.1. *Il ruolo del Consiglio d'Europa;* 4.2. *L'azione dell'Unione europea;* 5. *Le evoluzioni della legislazione italiana in materia di prevenzione amministrativa della corruzione;* 5.1. *Le principali innovazioni di carattere amministrativo introdotte dalla legge "anticorruzione";* 6. *Conclusioni. La politica di prevenzione della corruzione e le trasformazioni del sistema amministrativo italiano;* 7. *Riferimenti bibliografici.*

1 PREMESSA. LA DIMENSIONE INTERNAZIONALE DELLA CORRUZIONE

La corruzione rappresenta storicamente un problema rilevante per il funzionamento e la stabilità degli ordinamenti statali⁴. Infatti, la diffusione di episodi di corruzione tra i politici e i funzionari pubblici contribuisce a delegittimare il sistema politico-amministrativo, altera il circuito democratico della rappresentanza politica, incide sul corretto esercizio dei poteri pubblici e favorisce lo spreco di risorse pubbliche (Cfr. D'ALBERTI; FINOCCHI, 1994)⁵.

Peraltro, la fenomenologia corruttiva è diventata sempre più complessa, dato che ai tradizionali soggetti della fattispecie criminale – soggetto pubblico-corrutto e soggetto privato-corruttore – si sovrappongono molto spesso altre figure con compiti di mediazione delle transazioni illecite, rendendo in tal modo più difficili l'emersione e l'accertamento delle responsabilità⁶.

Per spiegare la proliferazione delle pratiche corruttive, nella letteratura sociologica e criminologica sono state elaborate due principali teorie, che differiscono con riguardo all'individuazione della causa dei fenomeni corruttivi nelle società contemporanee.

In base ad una prima posizione la matrice della corruzione è essenzialmente economica, nel senso che le scelte sottese al pagamento o all'accettazione di

⁴ Sull'evoluzione del fenomeno della corruzione si veda la ricostruzione di BRIOSCHI (2004).

⁵ Per uno studio paradigmatico sui rapporti tra crimine organizzato e governo locale nella prospettiva della corruzione si rinvia a GARDINER (1970).

⁶ Per un attento esame delle diverse manifestazioni della corruzione si veda MONGILLO (2012, p. 8 ss).

tangenti sono il risultato di un calcolo razionale compiuto dai soggetti coinvolti nella transazione illecita, che tendono a confrontare i costi (in cui vi rientrano la probabilità di essere scoperti e la severità delle sanzioni previste) e i vantaggi attesi dal comportamento illecito con i costi che derivano dalle alternative disponibili⁷.

Una seconda teoria ritiene che la causa della corruzione sia di ordine socio-culturale, in quanto la presenza di pratiche corruttive nei sistemi socio-istituzionali dipende dal grado di radicamento dei valori morali nella società civile e dal consolidamento dello “spirito di corpo” e del senso dello Stato tra i funzionari pubblici. Secondo questa ricostruzione, allora la corruzione è tanto meno diffusa quanto maggiore è l’adesione sia individuale che collettiva al complesso di valori che ispira la legislazione e la sua applicazione ai rapporti sociali (Cfr. VITALE; GERONZIO, 2010).

In realtà, i due modelli interpretativi non sono da considerare del tutto contrapposti, ma possono essere visti come complementari, avendo entrambi influenzato le recenti politiche di contrasto alla corruzione⁸.

Nel corso degli ultimi decenni, peraltro, è andata aumentando anche la capacità di rilevazione degli effetti negativi che scaturiscono dalla proliferazione delle pratiche corruttive, che sono idonee ad incidere su diversi aspetti della convivenza civile e dell’economia nazionale. Si tratta di una consapevolezza che si è formata attraverso le conoscenze acquisite non soltanto nell’ambito di ricerche scientifiche di settore⁹, ma anche in base ad una serie di studi ed approfondimenti specialistici che sono stati promossi da istituzioni pubbliche¹⁰ e da organizzazioni non governative¹¹.

⁷ Si tratta di una visione politico-criminale informata agli assunti utilitaristici del *rational choice approach*, secondo cui l’essere umano è un attore razionale che soppesa costi e benefici per compiere una scelta ottimale. Per quanto riguarda questa interpretazione della corruzione esiste una bibliografia ormai sterminata: si vedano, tra gli altri (ROSE-ACKERMAN, 1978; ADES; TELLA, 1997, p. 496 ss.; JAIN, 2001; CENTORRINO; LISCIANDRA, 2010).

⁸ Entrambe queste visioni sembrano trovare un riscontro nella legge “anticorruzione” italiana, l. 6 novembre 2012, n. 190. Alcune istituzioni internazionali, come per esempio la Banca mondiale, la corruzione è un problema essenzialmente economico (Cfr. KAUFMANN; KRAAY, 2002).

⁹ Si vedano gli importanti contributi di DREHER; HERZFELD (2008, p. 115 ss.) e MCCHESENEY (2010, p. 218 ss.).

¹⁰ Per quanto riguarda la situazione italiana si possono ricordare le periodiche relazioni della Corte dei conti: cfr., per esempio, CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE (2012, p. 100).

¹¹ Per l’individuazione dei dati relativi al fenomeno italiano di notevole rilievo sono gli studi condotti dall’Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre CGIA. Di recente la Fondazione David Hume ha elaborato per il gruppo editoriale Il Sole-24 ore un dossier sulla corruzione, attingendo però anche ai dati di altre associazioni – come Transparency International – o istituzioni pubbliche – come Eurobarometro della Commissione UE: cfr. *Il Sole 24-ore*, 21 agosto 2016, 6-7.

In particolar modo, sono stati quantificati i costi economici, mediante metodologie econometriche, e sono stati misurati gli ulteriori effetti “indiretti” che comporta una diffusione sistematica della corruzione nei sistemi politici nazionali¹².

Contestualmente a questa “diagnosi” sempre più sofisticata, è emersa una dimensione internazionale del fenomeno della corruzione, che si può attribuire a diversi fattori.

Una prima circostanza riguarda l’impatto della globalizzazione dell’economia che, aumentando le occasioni di scambio commerciale tra gli Stati ed incrementando la competizione tra le imprese, può incoraggiare il tentativo di penetrazione imprenditoriale nei mercati esteri attraverso il ricorso alla tangente per ottenere vantaggi e facilitazioni dalle amministrazioni pubbliche (Sul tema MALEM SEÑA, 2004).

Un secondo fattore si può riconoscere nel ruolo delle imprese c.d. “multinazionali” (DELMAS-MARTY, 2008)¹³ che, anche in seguito all’erosione del potere regolatorio degli Stati-nazione, sono in grado di perpetrare illeciti transnazionali, compresi quelli di tipo corruttivo, frazionando l’*iter criminis* in più territori nazionali, con il coinvolgimento delle varie componenti dell’articolazione sociale, così da ostacolare l’individuazione della responsabilità della società capogruppo. La mobilità dell’attività economica permette alle grandi *corporation*, in un’ottica di *law shopping*, cioè di scelta dell’ordinamento giuridico più favorevole¹⁴, di minimizzare anche il “rischio penale”, evitando di incorrere nelle sanzioni comminate dagli ordinamenti più severi tra quelli in competizione.

Inoltre, non va trascurato che le pratiche corruttive ormai riguardano in modo sempre più significativo anche i funzionari delle organizzazioni internazionali, che sono divenute centri decisionali e sedi di spesa quanto mai importanti sul piano economico (CASSANI; HÉRITIER LACHAT, 2011).

Comunque, sia la corruzione “domestica” o “interna”, sia la corruzione “internazionale”, realizzata cioè da pubblici ufficiali operanti nell’ambito di istituzioni

¹² I dati raccolti sono molto variabili. Peraltro, in una prospettiva critica sulla possibilità di procedere ad un’effettiva misurazione dei costi della corruzione si pone recentemente il Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone (SALERNO, 2016, p. 7).

¹³ L’espressione preferita ultimamente da molti studiosi è impresa “transnazionale”, che può operare nello scenario economico contemporaneo (Cfr. GALGANO, 2010, p. 720 ss).

¹⁴ Si vedano, per esempio, le analisi di FERRARESE (2002) e GALGANO (2005).

internazionali, sono considerate, in tutte le sedi istituzionali, come uno dei principali ostacoli alla globalizzazione economica e alla modernizzazione dei sistemi politici statali, poiché producono distorsioni concorrenziali e provocano una cattiva allocazione delle risorse pubbliche.

Non deve sorprendere, quindi, che i principali enti ed organizzazioni internazionali istituzionalmente dediti alla promozione dello sviluppo economico a livello globale – come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) – o regionale – come l'Unione europea (UE) –, e perfino le banche di sviluppo multilaterali – come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale (ABED; GUPTA, 2002) –, abbiano inserito la lotta alla corruzione tra le priorità delle proprie agende politiche¹⁵, con l'obiettivo di stimolare le autorità nazionali ad un perfezionamento della normativa interna revisionando gli strumenti di contrasto alle pratiche corruttive. In molti casi, l'obiettivo di queste istituzioni, soprattutto di quelle a vocazione economica, non è tanto quello di preservare l'integrità e il corretto funzionamento della pubblica amministrazione coinvolta dagli illeciti corruttivi, quanto piuttosto quello di scongiurare le distorsioni concorrenziali generate dalla corruzione, salvaguardando sia la correttezza delle transazioni internazionali sia gli interessi economici dei partecipanti alla competizione globale. Pertanto, si comprende l'esigenza delle organizzazioni internazionali di rendere il più possibile omogenee le risposte repressive alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri, contribuendo a livellare il campo di gioco per le imprese operanti su scala transnazionale¹⁶.

Al fine di orientare le iniziative delle istituzioni sovranazionali e guidare le riforme legislative degli Stati è stata promossa anche a livello internazionale l'elaborazione di criteri e meccanismi di misurazione sia dei danni economici cagionati dalla corruzione, sia del grado di diffusione dei fenomeni corruttivi nei sistemi nazionali, con la predisposizione tra l'altro di veri e propri *ranking* internazionali degli Stati, in relazione al livello di corruzione che essi presentano.

Invero, i modelli di misurazione della corruzione non sono univoci, ma possono utilizzare tre diverse categorie di dati: a) i dati tratti dalle rilevazioni

¹⁵ Sul ruolo degli organismi internazionali come "guerrieri dell'integrità" globali intenti a promuovere convenzioni e accordi per l'introduzione di moderni strumenti di prevenzione e contrasto (Cfr. DESOUSA; MARMOUR; HINDESS, 2008).

¹⁶ In fondo, l'interesse prioritario è quello di sanzionare soprattutto la corruzione compiuta dalle imprese con funzionari di altri Paesi o internazionali (Cfr. MONGILLO, 2012, p. 29 ss).

giudiziarie; b) i dati desunti all'esito dell'applicazione di talune metodologie volte a registrare la percezione del fenomeno da parte degli intervistati; c) dati che prendono in considerazione l'esperienza diretta degli intervistati¹⁷. Quest'ultima metodologia di misurazione si avvale di indici che rilevano l'esperienza diretta degli intervistati (non già quindi la mera percezione) di episodi di corruzione, colta anche nella sua dimensione latente.

Nel contesto internazionale trovano riscontro questi differenti criteri di analisi. Per esempio, la Banca mondiale approva periodicamente il *Rating of control of corruption* (RCC), che si basa sulle opinioni espresse da imprese e cittadini¹⁸, mentre la Commissione europea con *Eurobarometer* ricorre ad un sondaggio periodico con cui rilevare anche la percentuale di cittadini che hanno ricevuto la richiesta o l'offerta di una tangente negli ultimi dodici mesi di riferimento (EUROBAROMETER, 2009)¹⁹.

Un contributo significativo a questa attività di raccolta dei dati viene offerto da un'organizzazione non governativa, la *Transparency International*²⁰, che registra il livello di corruzione percepita in tutti i paesi del mondo. Lo strumento fondamentale è costituito dal *Corruption Perception Index* (CPI), ossia l'indicatore pubblicato annualmente, a partire dal 1995, che ordina i paesi del mondo sulla base del livello di corruzione, intesa in senso ampio come "l'abuso di pubblici uffici per il guadagno privato", che è percepita da parte dei cittadini. Le rilevazioni effettuate da *Transparency International* attraverso il *Global Corruption Barometer*²¹ (GCB)

¹⁷ Con riferimento a queste tre diverse metodologie di rilevazione, il RAPPORTO DELLA COMMISSIONE PER LO STUDIO E L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE IN TEMA DI TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (2012, p. 9), evidenzia che «le misurazioni fondate sulla percezione del fenomeno presentano vantaggi e svantaggi speculari rispetto a quelli ascrivibili ai dati giudiziari: le prime consentono la comparazione a livello internazionale, il riscontro di aspetti di rilievo per le politiche di prevenzione e promozione dell'integrità oltre che di profili utili per determinare gli effetti della corruzione».

¹⁸ Cfr. <info.worldbank.org/governance/wgi/>.

¹⁹ *Eurobarometer* è il nome della pubblicazione ad opera Commissione Europea che misura ed analizza le tendenze dell'opinione pubblica in tutti gli Stati membri e nei paesi candidati ad entrare nell'UE.

²⁰ *Transparency International* è una ONG internazionale per la lotta alla corruzione, fondata nel 1993, con sede a Berlino, il cui annuale *Corruption Perception Index*, basato sulle opinioni di osservatori privilegiati e di sondaggi, è molto utilizzato nella ricerca scientifica: cfr. <cpi.transparency.org/cpi2011/results e www.transparency.it>.

²¹ Il GCB, ideato nel 2003 da *Transparency International* in collaborazione con Gallup International, è un sondaggio che si rivolge direttamente ai cittadini, approfondendo la loro percezione della diffusione della corruzione in vari settori (es. politica, magistratura, settore privato, Istituzioni pubbliche, informazione, etc.). Con più di 110.000 persone intervistate in oltre 100 Paesi del

consentono, peraltro, di valutare la percezione del fenomeno corruttivo con riferimento a specifiche istituzioni.

I dati che emergono da questi diversi modelli di rilevazione hanno, comunque, un notevole impatto sull'opinione pubblica internazionale per quanto riguarda l'affidabilità e l'autorevolezza delle istituzioni e delle economie dei singoli Paesi.

I legislatori statali, per effetto della pressione internazionale, oltre che per esigenze endogene di rinnovamento della classe politica ed amministrativa, hanno approvato, nel corso degli ultimi decenni, importanti misure per contrastare il fenomeno corruttivo, non solo intervenendo sul versante della repressione penale, ma anche operando sul versante della prevenzione amministrativa, cioè dell'introduzione di forme di controllo, regole e *standard* di comportamento in grado di impedire od ostacolare la realizzazione di comportamenti corruttivi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Questa evoluzione della politica anticorruzione è stata specificamente sollecitata anche da diversi documenti adottati da enti internazionali, con i quali è stato richiesto alle autorità statali un approccio integrato nella lotta alla corruzione.

Il presente lavoro si propone di esaminare le indicazioni più rilevanti che si possono trarre dall'ordinamento internazionale, soprattutto da quello europeo, ponendo attenzione non soltanto alla prospettiva della repressione penale, ma anche all'attività di prevenzione di carattere amministrativo.

2 IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

Di fronte ai problemi posti dalla diffusione delle pratiche corruttive su scala internazionale, spesso realizzate dalle imprese multinazionali, la Comunità internazionale ha ritenuto del tutto insufficiente la via dell'autoregolamentazione e delle *market sanctions* per correggere prassi o comportamenti devianti degli operatori economici e ha intrapreso un'azione per favorire un'armonizzazione delle norme penali sia in ambito regionale che globale, secondo un approccio *top-down*.

mondo, il *Global Corruption Barometer* è un sondaggio d'opinione sulla corruzione di livello globale.

Le iniziative preordinate ad elaborare principi e regole globali in tema di responsabilità delle imprese multinazionali e di contrasto alla corruzione hanno prevalentemente assunto la forma flessibile della c.d. *soft law*²²: in particolare, codici di condotta, linee guida, strumenti di *corporate social responsibility* (CSR).

Tra i codici di condotta si può annoverare il *Global Compact* (Gc), un programma d'azione lanciato dal Segretario Generale dell'Onu Kofi Annan nel 1999, per incoraggiare le imprese transnazionali «ad informare le loro attività e strategie a dieci principi universalmente accettati nelle aree dei diritti umani, del lavoro, dell'ambiente e del contrasto alla corruzione»²³.

Per quanto riguarda le linee guida si possono richiamare i *Guiding Principles on Business and Human Rights*, emanati dall'ONU il 16 giugno 2011, e *Le linee guida destinate alle imprese multinazionali*, elaborate dall'Ocse nel 1976 e più volte aggiornate²⁴.

Le raccomandazioni non vincolanti sono state ampiamente utilizzate a livello internazionale per il contrasto alla corruzione²⁵. L'OCSE è stata molto attiva emanando diverse raccomandazioni, come la *Raccomandazione per contrastare ulteriormente la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali* del 26 novembre 2009, o la *Raccomandazione sul rafforzamento dell'integrità negli appalti pubblici*, del 16 ottobre 2008²⁶. Inoltre, si può ricordare la formulazione dei *Principles for Integrity in Public Procurement* nel 2009, in cui si evidenzia la necessità di adottare ulteriori misure per prevenire i rischi di corruzione nel corso dell'intera procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici, a partire dalla fase della valutazione delle necessità fino alla gestione del contratto e al pagamento.

²² L'espressione *soft law* rinvia ad un insieme eterogeneo di regole, accomunate dal fatto di essere dotate di una consistente effettività senza essere propriamente coercibili: LA SPINA; MAJONE (2002, spec. 86 ss.).

²³ Il principio 10 riguarda il contrasto alla corruzione e prevede che «le imprese si impegnano a contrastare la corruzione in tutte le sue forme, inclusa l'estorsione e le tangenti». Il Gc fornisce alle imprese alcuni parametri essenziali per la lotta alla corruzione: per un approfondimento SCISO (2011, p. 209 ss.).

²⁴ Le linee guida per le imprese multinazionali puntano a promuovere la partecipazione attiva delle imprese nella lotta agli illeciti e specificamente in materiale ambientale e di contrasto alla corruzione.

²⁵ Le raccomandazioni, nel diritto internazionale, sono una categoria di *soft law*, in quanto si tratta di atti non vincolanti per gli Stati membri, ma dotati di una rilevanza giuridica, perché producono un effetto di liceità: CONFORTI (2014, p. 182 ss.).

²⁶ Come si avrà modo di precisare, alcune di queste raccomandazioni sono collegate alla Convenzione Ocse contro la corruzione internazionale del 1997.

Tuttavia, la lotta alla corruzione è stata condotta anche con l'adozione di strumenti pattizi, riconducibili all'*international hard law*, basato su accordi multilaterali liberamente stipulati dagli Stati, con i quali essi si impegnano a modificare il diritto interno secondo linee comuni.

Nel contesto del diritto internazionale generale si devono segnalare due importanti convenzioni che hanno segnato un passaggio importante per l'evoluzione dei sistemi penali nazionali.

In primo luogo, bisogna ricordare la *Convenzione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali*, firmata a Parigi il 17 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 15 febbraio 1999²⁷. L'OCSE, pur occupandosi istituzionalmente di tematiche economiche e sociali, ha da tempo assunto un impegno contro la corruzione nelle transazioni economiche di carattere internazionale, in quanto considera la proliferazione dei comportamenti corruttivi un elemento di distorsione della concorrenza e un fattore di abbassamento degli *standard* civili e politici degli Stati.

La Convenzione impone agli Stati aderenti di considerare reato per le persone fisiche, nonché per le persone giuridiche il fatto di corrompere funzionari stranieri per ottenere indebiti vantaggi nel commercio internazionale²⁸. Si tratta di un approccio innovativo, dato che al momento della conclusione dell'Accordo in quasi tutti i Paesi OCSE la corruzione del pubblico ufficiale straniero non integrava gli estremi di reato²⁹.

Come si evince dal preambolo, queste disposizioni dovrebbero avere un effetto dissuasivo e preventivo, scoraggiando la diffusione delle pratiche corruttive delle imprese nel mercato internazionale.

I rapporti tra l'OCSE e gli Stati nazionali non terminano, però, con la ratifica dell'Atto, in quanto successivamente l'Organizzazione, attraverso un apposito Gruppo di lavoro sulla corruzione il *Working Group on Bribery in International*

²⁷ Per un commento si veda BORLINI; MAGRINI (2007, p. 15 ss.); DEL VECCHIO; SEVERINO (2014).

²⁸ Si tratta del reato di corruzione di pubblici ufficiali stranieri.

²⁹ Si deve segnalare che la Convenzione OCSE e, quindi, anche le norme di attuazione, incluse quelle penali, adottate dagli Stati aderenti, non si limitano a perseguire la corruzione dei funzionari di altri Stati membri, ma si estendono, senza vincolo di reciprocità, alla corruzione di pubblici ufficiali di qualsiasi paese del mondo.

Business Transactions (WGB)³⁰, supporta e monitora l'attuazione della Convenzione e, quindi, la coerente traduzione e applicazione negli ordinamenti nazionali, in modo da scongiurare tutte quelle forme di attuazione non fedeli al testo pattizio³¹.

È stato previsto il metodo del monitoraggio continuo con *follow-up* periodico, condotto dal suddetto WGB ed imperniato su un sistema di autovalutazione e successiva valutazione reciproca da parte degli Stati contraenti. Al termine delle tre fasi in cui si articola il monitoraggio, il WGB emana le sue raccomandazioni e mette a fuoco le questioni da monitorare ulteriormente³².

In secondo luogo, si deve segnalare la *Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione*, conosciuta come la *Convenzione ONU di Merida*, del 2003³³.

Questa Convenzione costituisce «il primo accordo interstatuale, di estensione autenticamente globale, per il contrasto della corruzione quale fenomeno a vocazione transnazionale»³⁴. Tale atto pattizio prevede che la politica di contrasto alla corruzione debba assumere una duplice direzione. Per un verso, è necessario attivare una serie di misure di prevenzione per il settore pubblico e quello privato, che sono specificate nel Titolo II: esse includono meccanismi istituzionali, come la creazione di un apposito organo anticorruzione, l'adozione codici di condotta e di misure per la trasparenza e la responsabilità. Con riguardo al settore degli appalti, che è considerato particolarmente sovraesposto, all'art. 9 viene richiesto agli Stati di prendere i provvedimenti necessari per creare sistemi appropriati di stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, sulla concorrenza e su criteri

³⁰ Il Gruppo è composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri e svolge un'attività di monitoraggio.

³¹ MONGILLO (2012, p. 36 ss.) evidenzia come alcuni Paesi, in una prima fase, avevano cercato di configurare il nuovo delitto di corruzione di pubblici ufficiali stranieri in termini il più possibile coerenti con le preesistenti fattispecie di corruzione nazionale e poco fedeli al testo pattizio.

³² Nella fase 1, terminata nel 2001, si è verificata l'astratta conformità della legislazione degli Stati membri agli impegni assunti con la ratifica della Convenzione; 2) nella fase 2, terminata nel 2009, sono state effettuate le visite *in loco* concordate con il Paese straniero, nel corso delle quali si è proceduto ad esaminare la concreta applicazione delle legislazioni nazionali; 3) la terza fase di valutazione, iniziata nel 2010, e non ancora conclusa per tutti i Paesi contraenti, verte sull'*enforcement* della Convenzione e della Raccomandazione del 2009, sull'attuazione delle raccomandazioni formulate ai singoli Paesi al termine della fase 2 e, pertanto, anche sulle eventuali modifiche della normativa interna.

³³ La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 ed aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, ma è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005.

³⁴ Per un'analisi della Convenzione si veda MONGILLO (2012, p. 557 ss.).

oggettivi per l'assunzione delle decisioni e in grado di prevenire la corruzione (WEBB, 2005, p. 191 ss.).

Per altro verso, la Convenzione (nel titolo III) punta al perfezionamento della tutela penale imponendo agli Stati contraenti l'obbligo di conferire carattere penale a una grande varietà di infrazioni correlate ad atti di corruzione, qualora esse non siano già configurate nel diritto interno come reati. Grande importanza viene attribuita anche alla cooperazione internazionale in alcuni particolari ambiti, come l'assistenza giudiziaria per la raccolta e la trasmissione di elementi di prova, l'estradizione, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi della corruzione.

3 LA LOTTA ALLA CORRUZIONE IN AMBITO EUROPEO

Come è già stato evidenziato, le politiche nazionali di contrasto alla corruzione sono state condizionate anche dalla normativa elaborata su iniziativa di alcune istituzioni sovranazionali europee, come il Consiglio d'Europa³⁵ e l'Unione europea.

Infatti, entrambe le organizzazioni, anche se sono caratterizzate da ruoli e competenze differenti, a partire dalla metà degli anni novanta, hanno cercato di sollecitare una profonda revisione degli ordinamenti nazionali per migliorare le forme di contrasto alla corruzione.

Nel diritto internazionale regionale il primo obiettivo storicamente perseguito è stato quello del perfezionamento degli strumenti della repressione penale.

A livello europeo, dapprima è stato il Consiglio d'Europa a impegnarsi nella lotta alla corruzione. Com'è noto, il suo principale metodo d'azione per attuare un'unione più stretta fra gli Stati membri è costituito dall'attività di coordinamento e di promozione di accordi o convenzioni internazionali tra gli Stati parte³⁶. Sul versante della lotta alla corruzione il 27 gennaio 1999 è stata aperta alla firma a Strasburgo la *Convenzione penale sulla corruzione* (LOCATI, 2003, p. 216 ss.), che costituisce il secondo grande strumento multilaterale adottato *in subjecta materia*³⁷.

³⁵ Il Consiglio d'Europa è la più antica organizzazione intergovernativa europea, fondata il 5 maggio 1949 allo scopo di promuovere la democrazia, i diritti dell'uomo, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa (Cfr. CONFORTI, 2014, p. 180 ss.).

³⁶ A tali accordi possono accedere in alcuni casi anche Stati terzi.

³⁷ La Convenzione è entrata in vigore il 1° luglio 2002, con il raggiungimento della quattordicesima ratifica. Successivamente alla stipula dello strumento convenzionale è stato adottato il Protocollo

Il testo pattizio in esame si propone due obiettivi fondamentali: coordinare la definizione e l'incriminazione di una vasta gamma di fatti *lato sensu* corruttivi, accogliendo una nozione ampia ed inclusiva di "corruzione", e migliorare la cooperazione internazionale per perseguire tali reati. La Convenzione penale sulla corruzione è aperta anche all'adozione di Stati terzi e la sua implementazione è monitorata attraverso cicli di valutazione reciproca tra i paesi aderenti secondo il modello della c.d. *peer review*. Infatti, nel 1999 in seno al Consiglio d'Europa è stato istituito il Gruppo di Stati contro la corruzione – il *Groupe d'Etats contre la Corruption* (GRECO) – per «migliorare la capacità dei suoi membri di contrastare la corruzione monitorando, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressioni tra pari, la conformità agli impegni assunti in questo campo». Il GRECO ha rappresentato la principale sede di elaborazione di specifiche indicazioni nel contesto europeo, dato che ne fanno parte tutti gli Stati membri dell'Unione europea³⁸, contribuendo a definire talune norme minime europee per individuare un quadro giuridico e istituzionale comune in materia di lotta alla corruzione.

In particolar modo, il GRECO gestisce un sistema di valutazione periodica delle strategie degli Stati membri che culmina nella predisposizione di relazioni e raccomandazioni, che costituiscono lo strumento privilegiato per fornire indicazioni agli Stati aderenti.

Anche l'Unione europea ha svolto un ruolo sempre più incisivo sul piano del contrasto alla corruzione, in seguito al processo di "europeizzazione" del diritto penale (BERNARDI, 1999, p. 333 ss.; BERNARDI, 2004; TIEDEMANN, 1998, p. 3 ss.), avviato con il Trattato di Maastricht e culminato con le disposizioni del Trattato di Lisbona³⁹.

Durante le differenti fasi della politica criminale dell'Unione europea sono stati adottati alcuni atti, dalla forma giuridica quanto mai varia, che si sono proposti

addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione penale, aperto alla firma il 15 maggio 2003 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2005, con il quale si estende l'ambito applicativo della Convenzione ai fatti di corruzioni coinvolgenti gli arbitri in questioni commerciali, civili e di altra natura e i giurati.

³⁸ Si deve tener conto che la stessa Unione europea partecipa al GRECO (Cfr. COMMISSIONE, COM (2011), p. 307).

³⁹ Ai sensi dell'art. 83, TFUE, per quanto concerne il diritto penale sostanziale, alla UE sono attribuite competenze "indirette" in materia penale, le quali permettono alle istituzioni europee di richiedere agli Stati di emettere norme di tutela penale senza poter procedere allo loro immediata introduzione.

l'obiettivo dell'armonizzazione e del coordinamento delle legislazioni penali nazionali nella repressione di alcune tipologie di criminalità – organizzata ed economica – transnazionale.

A tale riguardo, va ricordata la *Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali delle Comunità europee e degli Stati membri dell'Unione europea*, approvata sulla base dell'art. K3, par. 2, lett. c), TUE, e stipulata a Bruxelles il 26 maggio 1997, ed entrata in vigore il 28 settembre 2005. Il suo obiettivo fondamentale è il rafforzamento della cooperazione giudiziaria, a livello europeo, nella lotta alla corruzione, ma il testo convenzionale introduce per gli Stati l'obbligo di penalizzazione della corruzione sia per i funzionari domestici, inclusi quelli di altri Stati membri, sia per quelli comunitari.

Di notevole importanza è pure la *Decisione quadro 2003/568/GAI sulla corruzione nel settore privato*, del 22 luglio 2003, adottata dal Consiglio dell'Unione Europea, nell'ambito della politica intergovernativa per la cooperazione giudiziaria. Lo scopo precipuo della decisione viene indicato nel «garantire che sia la corruzione attiva sia quella passiva nel settore privato siano considerate illeciti penali in tutti gli Stati membri, che anche le persone giuridiche possano essere considerate colpevoli di tali reati e che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive».

Successivamente l'Unione europea ha adottato alcune Direttive comunitarie in materia di riciclaggio ed auto riciclaggio, in particolare la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, del 4 agosto 2006.

4 LE INIZIATIVE DI LIVELLO EUROPEO PER LA PREVENZIONE AMMINISTRATIVA DELLA CORRUZIONE

Nel contesto della disciplina europea, anche se la preoccupazione principale è stata rivolta all'armonizzazione penale e quindi alla fase della repressione, è emersa progressivamente l'esigenza di introdurre meccanismi e strumenti di controllo preventivo. Infatti, sono apparsi ben presto evidenti alle istituzioni europee i limiti della tutela penale, che non riesce a contrastare adeguatamente il fenomeno corruttivo, non solo perché quest'ultimo è divenuto a larghissima diffusione e non più

episodico, ma anche perché è interessato da una metamorfosi criminologica del fatto corruttivo di tipo “qualitativo”, destinata ad incidere sui soggetti del patto corruttivo e sul contenuto del *factum sceleris*. Invece, si deve abbinare una strategia basata sulla prevenzione amministrativa, che richiede l’utilizzo di una molteplicità di tecniche giuridiche e comporta un’azione coordinata di tutti i soggetti amministrativi che hanno responsabilità per l’integrità e la correttezza dell’azione amministrativa.

4.1 Il ruolo del consiglio D’Europa

Alcune indicazioni per un potenziamento degli istituti di diritto amministrativo sono state formulate dal Consiglio d’Europa. In particolar modo, la Convenzione penale del 1999, stipulata sotto l’egida del Consiglio d’Europa, pur riguardando prevalentemente aspetti penali, ha previsto altresì, all’art. 20, la creazione di un organo specializzato sul piano della prevenzione amministrativa, dotato dell’indipendenza necessaria all’espletamento dei propri compiti⁴⁰.

A partire dal 2009, il GRECO ha elaborato rapporti specifici sulla situazione dei singoli Stati aderenti.

In qualità di Stato aderente dal 2007 al GRECO, l’Italia è stata sottoposta alla c.d. procedura congiunta di primo e secondo ciclo di valutazione, che si è conclusa con l’approvazione del Rapporto e delle sue Raccomandazioni nel corso della 43ma assemblea, tenutasi a Strasburgo dal 29 giugno al 2 luglio 2009⁴¹.

Nel rapporto è messo in rilievo che la corruzione è percepita in Italia come un fenomeno consueto e diffuso ed interessa numerosi settori della pubblica amministrazione, in particolare quello dell’urbanistica, dello smaltimento rifiuti, degli appalti pubblici e della sanità. Le raccomandazioni formulate a seguito di tale analisi hanno evidenziato, quindi, la mancanza di un programma anticorruzione specificamente coordinato, la necessità di perfezionare la specializzazione e il

⁴⁰ Secondo l’art. 20 della Convenzione, «Ciascuno Stato Parte assicura l’esistenza, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, di uno o più organi o persone specializzate nella lotta alla corruzione mediante attività di individuazione e repressione. Tale o tali organismi o persone si vedono garantire l’indipendenza necessaria, conformemente ai principi fondamentali del sistema giuridico dello Stato Parte, per potere esercitare le proprie funzioni efficacemente ed al riparo di ogni indebita influenza. Tali persone o il personale di detto o di detti organi dovrebbero avere la formazione e le risorse necessarie per esercitare le loro mansioni».

⁴¹ Greco Eval I/II Rep (2008) 2E, Prima e seconda serie di valutazione congiunta.

coordinamento tra i vari soggetti che si occupano del contrasto della corruzione e l'importanza per il Paese di attuare interventi efficaci di repressione, ma soprattutto di prevenzione della corruzione⁴².

Con riguardo a quest'ultimo profilo, le Raccomandazioni e il Rapporto evidenziano l'esigenza di prevedere misure efficaci di prevenzione della corruzione, che devono coprire i diversi aspetti dell'azione amministrativa: l'adozione di programmi e piani anticorruzione; l'elaborazione e la prescrizione di *standard* etici coerenti e applicabili a tutti i funzionari pubblici; l'elaborazione e la prescrizione di regole chiare e vincolanti in materia di conflitto di interessi per tutti i soggetti che esercitano funzioni nella pubblica amministrazione; l'introduzione di un sistema di protezione per i dipendenti che, in buona fede, segnalano casi sospetti di corruzione all'interno della pubblica amministrazione (*whistleblowers*)⁴³.

4.2 L'azione Dell'unione Europea

L'Unione europea, che è stata creata originariamente per finalità di ordine economico-sociale⁴⁴, ha esteso la propria interferenza sulle politiche degli Stati membri in tema di contrasto alla corruzione, stimolando le autorità nazionali ad ampliare la gamma degli strumenti di intervento con l'introduzione di misure di prevenzione amministrativa.

La prevenzione è stata presa in considerazione in una Comunicazione della Commissione europea del 2003 (COMMISSIONE, COM (2003) 0137), in cui sono individuati dieci principi per migliorare la lotta alla corruzione: la previsione di una posizione specifica di dirigenti e responsabili amministrativi nell'ambito dei processi decisionali; l'istituzione di appositi organismi di lotta contro la corruzione competenti e visibili; la piena accessibilità e meritocrazia nella gestione degli incarichi pubblici; l'adozione di strumenti di gestione della qualità e di norme di controllo e di vigilanza; la promozione di istituti di trasparenza amministrativa; l'adozione di codici di condotta; lo sviluppo di sistemi di protezione per chi denuncia l'illecito; l'introduzione

⁴² Per una sintesi dei diversi rapporti internazionali riguardanti l'Italia si rinvia a MONTANARI (2012).

⁴³ Il Consiglio d'Europa ha altresì formulato un *Model Code of Conduct for Public Officials e Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption* (Resolution 97/24).

⁴⁴ Sulla formazione e la trasformazione dell'Unione europea (Cfr. TESAURO, 2012, p. 15 ss.).

di norme chiare e trasparenti in materia di finanziamento ai partiti e di controllo finanziario esterno.

Più di recente la Commissione della UE è intervenuta con un'altra comunicazione (COMMISSIONE, COM (2003) 308), in cui, dopo aver precisato la stima del costo della corruzione per l'economia dell'UE, ha previsto l'introduzione di uno strumento conoscitivo particolare, la "Relazione anticorruzione dell'UE", che ha lo scopo di monitorare e valutare gli interventi messi in atto dagli Stati membri nella lotta alla corruzione e di promuovere un maggior impegno politico. La redazione di questo documento costituisce la risposta della Commissione alla richiesta da parte del Parlamento europeo⁴⁵ e del Consiglio europeo⁴⁶, nell'ambito del Programma di Stoccolma, di sviluppare strumenti di rivelazione su base periodica degli sforzi degli Stati membri, al fine di rafforzare la volontà politica degli Stati stessi di affrontare il nodo della corruzione. Il Rapporto si basa su dati provenienti da fonti diverse: i meccanismi di sorveglianza e valutazione di organizzazioni internazionali (OCSE, Nazioni Unite, Consiglio d'Europa); le attività di controllo di organismi europei quali l'Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF), Eurojust ed Europol; le rilevazioni di Eurobarometro; la consulenza del gruppo di esperti sulla corruzione costituito in seno alla Commissione nel 2011 e assistito da una rete di ricercatori presenti in ciascuno Stato membro; le ricerche promosse dalla società civile; le informazioni fornite dagli Stati membri.

La Relazione è predisposta dalla Commissione e pubblicata ogni due anni, a partire dal 2013, al fine di promuovere una corretta riflessione sui risultati, sui punti deboli e sugli impegni di tutti gli Stati membri, individuando le tendenze esistenti e le debolezze da affrontare e stimolando lo scambio delle migliori prassi. Ogni relazione anticorruzione, quindi, è destinata ad esaminare una serie di questioni trasversali di particolare rilevanza a livello europeo, così come questioni più specifiche riguardanti ciascuno Stato membro.

Nella Relazione UE sulla corruzione (COMMISSIONE, COM (2014) 38 final)⁴⁷, presentata nel febbraio 2014, si chiarisce che la corruzione può assumere

⁴⁵ Dichiarazione n. 2/2010.

⁴⁶ Documento n. 17024/2009.

⁴⁷ La prima Relazione anticorruzione risulta composto da: un'introduzione, che richiama i principi e gli obiettivi della strategia anticorruzione della Commissione; un capitolo dedicato ai risultati di una rilevazione Eurobarometro del 2013, da cui si desumono la percezione e l'esperienza della

forme diverse e differenti livelli di gravità da Paese a Paese e da industria a industria, anche se si individua un rischio particolare nel settore degli appalti⁴⁸.

Nel capitolo dedicato all'Italia, la Relazione del 2014, dopo aver evidenziato alcuni dati che testimoniano la rilevanza del fenomeno⁴⁹, analizza i cambiamenti introdotti nell'ordinamento italiano dai recenti provvedimenti legislativi.

Sul tema della corruzione ha preso posizione anche il Parlamento europeo (Risoluzione del Parlamento europeo, del 15 settembre 2011), che ha adottato una risoluzione sugli sforzi dell'Unione europea per la lotta contro la corruzione, sottolineando come la ripresa economica e finanziaria dell'area europea sia ostacolata dalla corruzione.

Con questa risoluzione il Parlamento europeo ha invitato le istituzioni dell'Unione europea e gli Stati membri a garantire una maggiore trasparenza degli apparati pubblici nazionali, elaborando codici di condotta o migliorando quelli già in vigore, in modo da prevedere norme chiare per quanto riguarda i conflitti di interesse, nonché al fine di prevenire e combattere la diffusione della corruzione.

Il Parlamento europeo ha altresì sollecitato il Consiglio e la Commissione a rendere più efficiente la rete di punti di contatto contro la corruzione, chiedendo un'informazione costante sulle attività della rete.

Nel complesso si tratta di atti riconducibili al *soft law*, che tuttavia sono stato in grado di orientare in modo significativo l'evoluzione degli ordinamenti nazionali.

Oltre a queste sollecitazioni di ordine generale, l'attenzione dell'UE è stata rivolta ad alcuni settori specifici, come quello dei contratti pubblici, in cui maggiore è stata la permeabilità alle pratiche corruttive. La normativa dell'Unione europea, in base a particolari disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea,

corruzione nei paesi dell'Unione; un capitolo generale, focalizzato su un ambito particolarmente esposto ai rischi di corruzione, come quello degli appalti; capitoli dedicati a ciascuno dei 28 Stati membri in cui è illustrato lo stato dell'arte della lotta alla corruzione nei contesti nazionali. Per una disamina del primo Rapporto anticorruzione si veda DI MASCIO (2014, p. 548 ss.).

⁴⁸ In particolare, tra le raccomandazioni generali presenti nel Rapporto per quanto riguarda le azioni da intraprendere si richiede un effettivo coordinamento tra le autorità incaricate della supervisione sugli appalti.

⁴⁹ In base ai dati raccolti da Speciale Eurobarometro, n. 397/2013, risulta, per esempio, che il 97% degli italiani ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Italia (contro una media Ue del 76%); il 42% degli italiani afferma di aver subito personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media Ue del 26%). Per una disamina sintetica dei contenuti della Relazione si rinvia a MONTANARI (2014).

ha introdotto molte regole per garantire trasparenza ed obiettività nelle procedure di aggiudicazione degli appalti, proprio per evitare abusi da parte dei funzionari pubblici e prassi collusive con le imprese⁵⁰.

Persino nella *Strategia Europea 2020* gli appalti pubblici assumono un ruolo fondamentale, poiché un uso più efficiente delle risorse pubbliche può consentire alle imprese di innovare e partecipare alla competizione internazionale.

5 LE EVOLUZIONI DELLA LEGISLAZIONE ITALIANA IN MATERIA DI PREVENZIONE AMMINISTRATIVA DELLA CORRUZIONE

In Italia la corruzione amministrativa è un fenomeno che presenta una notevole rilevanza (Cfr. CANTONE; DI FEO, 2015; FIORINO; GALLI, 2013; MANGANARO, 2014, p. 3 ss.)⁵¹: infatti, gli episodi di corruzione amministrativa sono molto diffusi, cosicché l'idea più scontata, anche nell'opinione pubblica estera, è che l'amministrazione italiana non sia ispirata da forti virtù civiche. L'elemento più significativo riguarda proprio la capillarità della corruzione, che appare non come un'anomalia ma come una costante del sistema⁵².

Sulle cause di tale situazione si riscontrano posizioni divergenti in dottrina (Sul punto VANNUCCI, 2010, p. 37 ss.). Secondo autorevoli studiosi, la corruzione non dipende soltanto dalla mancanza di senso dello Stato o di senso civico, ma anche da alcuni caratteri della pubblica amministrazione italiana e dalla qualità e sovrabbondanza delle leggi che ne regolano il funzionamento, le quali hanno prodotto una sorta di "giuridicità debole" (CASSESE, 2011, p. 82 ss.), che deriva da

⁵⁰ La disciplina è stata recentemente perfezionata con l'emanazione di alcune direttive comunitarie: la dir. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; la dir. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, che abroga la dir.2004/18/CE; la dir. 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Per un commento cfr. FOLLIERI (2015), in quale ricorda quanto disposto ne considerando n. 42 della direttiva 2014/24/UE, ove si afferma che "è indispensabile che le amministrazioni aggiudicatrici dispongano di maggiore flessibilità nella scelta di una procedura d'appalto che prevede la negoziazione".

⁵¹ Per un'analisi economica sul tema, si vedano FIORINO; GALLI (2013) e HINNA; MARCANTONI (2013).

⁵² Tuttavia, queste ricerche non devono condurre a facili generalizzazioni: si veda MATTARELLA (2007, p. 7), il quale sottolinea che tra gli impiegati pubblici «gli onesti sono una larga maggioranza».

un quadro normativo flessibile, in quanto formato da norme spesso derogabili, disposizioni negoziabili tra amministrati e amministratori, regole applicabili con ampia discrezionalità.

Non vi è dubbio, comunque, che il fenomeno corruttivo presenta costi, sia economici che sociali, estremamente elevati per il sistema italiano.

I costi economici sono stati stimati dalla Corte dei conti, per il 2009, in diversi miliardi di euro (CORTE DEI CONTI, 2009, p. 237).

A tali costi si aggiungono quelli – di ancor meno agevole quantificazione – sempre economici, anche se non di semplice quantificazione, che dipendono dai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, dal cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi ovvero dall'inadeguatezza se non inutilità delle opere pubbliche, dei servizi pubblici o delle forniture pubbliche realizzati, dalla non oculata allocazione delle già scarse risorse pubbliche.

Inoltre, in una prospettiva ancora più ampia, la corruzione, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese sulla legalità e sull'imparzialità degli apparati pubblici, determina tra i suoi effetti una perdita di competitività per il Paese: il danno indiretto, e forse più grave, è quello inferto all'economia nazionale, perché la corruzione scoraggia le imprese dalla realizzazione degli investimenti.

Anche nell'ordinamento italiano sono emersi alcuni settori di amministrazione pubblica in cui il rischio di eventi corruttivi è particolarmente elevato, come l'ambito degli appalti pubblici⁵³.

Per controllare ed arginare i problemi che scaturiscono dalle prassi corruttive, il diritto amministrativo italiano si è affidato per lungo tempo ad alcune isolate regole di carattere generale, riconducibili al principio di imparzialità, per guidare il comportamento dei funzionari amministrativi ed impedire la realizzazione di illeciti: emblematico è l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse, previsto originariamente per i funzionari degli enti locali e la cui portata è stata estesa a tutti i pubblici dipendenti dalla giurisprudenza amministrativa⁵⁴.

⁵³ In un'ottica comparata sull'incidenza della corruzione nel mercato dei contratti pubblici si veda RACCA; YUKINS (2014).

⁵⁴ L'art. 78, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, contenente il Testo unico sulle autonomie locali, che riprende l'art. 279, l. comm. prov. del 1934, prevede per gli amministratori locali il dovere di

Successivamente la prevenzione della corruzione amministrativa è stata assicurata indirettamente da alcune discipline di settore: il sistema dei controlli amministrativi; il regime della trasparenza amministrativa; le forme di responsabilità amministrativa e disciplinare dei dipendenti pubblici⁵⁵.

Negli ultimi decenni il legislatore italiano ha elaborato una disciplina maggiormente rivolta alla prevenzione della corruzione negli ambiti di maggiore esposizione. Di particolare rilievo è la normativa che ha riguardato il settore dei contratti pubblici⁵⁶, in cui è stata introdotta una specifica autorità amministrativa indipendente con funzioni di vigilanza sul comportamento delle stazioni appaltanti e delle imprese, dapprima denominata “Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici” con la legge n. 109 del 1994 (legge Merloni), e successivamente rinominata “Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture” (CORRADINO, LINCESSO, 2015, p. 14) dal Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, approvato con il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163⁵⁷.

Tuttavia, è mancata nella legislazione amministrativa una disciplina organica in tema di prevenzione della corruzione, in grado di fornire un quadro giuridico chiaro, con meccanismi ampi ed estesi.

Pertanto, l’esigenza di arginare il fenomeno della corruzione, che ha assunto nel corso degli anni un carattere sistemico, nonché la necessità di uniformare l’ordinamento giuridico italiano alle indicazioni provenienti dai principali strumenti sovranazionali di contrasto alla corruzione ratificati dall’Italia – dalla *Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo* del 1999⁵⁸ alla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* (UNCAC) del 2003⁵⁹– e di implementare le

astensione dalle deliberazioni riguardanti interessi propri o di loro parenti ed affini sino al quarto grado. Il dovere di astensione per interesse personale è espressione di un principio generale che trova fondamento nell’art. 97, co. 1., Cost. italiana, e si applica anche a tutte le ipotesi non espressamente previste dalla legge (Cons. di Stato, sez. VI, n. 563/04; Cons. di Stato, Sez. V, n. 1484/97).

⁵⁵ Per una ricognizione di questi molteplici aspetti si rinvia, tra gli altri, a CASETTA (2014); SCOCA (2015); CORSO (2015); CLARICH (2015).

⁵⁶ Si vedano le osservazioni di CORRADINO (2015, p. 217 ss.).

⁵⁷ Il Codice dei contratti pubblici del 2006 ha riorganizzato l’Autorità di vigilanza ampliandone le funzioni, non più limitate ai lavori, bensì anche alle forniture di beni e di servizi, includendo, quindi, tutti gli appalti effettuati da parte di una pubblica amministrazione.

⁵⁸ Questa Convenzione è stata ratificata dall’Italia con legge di autorizzazione alla ratifica 28 giugno 2012, n. 110.

⁵⁹ La Convenzione in esame è stata ratificata dall’Italia con legge di autorizzazione alla ratifica del 3 agosto 2009, n. 116.

raccomandazioni formulate all'Italia dai competenti gruppi di lavoro dell'OCSE e del Consiglio d'Europa in occasione delle procedure di monitoraggio e di valutazione reciproca periodicamente condotte, hanno spinto il legislatore ad elaborare una normativa in grado di offrire un quadro giuridico più ampio ed articolato (CORRADINO, I. LINCESSO, 2015, p. 12).

Un'attenta ricognizione dei principali problemi dell'amministrazione italiana e delle direttrici da seguire per un'adeguata politica di prevenzione della corruzione è stata effettuata dalla Commissione nominata dal Ministro della Funzione pubblica nel 2011, che ha pubblicato il rapporto *La prevenzione della corruzione. Per una politica di prevenzione* (RAPPORTO, 2012)⁶⁰.

Nel rapporto si precisa che «la diffusività e sistematicità del fenomeno corruttivo, [...], impongono, invero, di elaborare e implementare una politica di contrasto di tipo integrato e coordinato, affidata non solo allo strumento di tipo penale-repressivo, di cui pure si rende necessario un aggiornamento e rafforzamento [...], ma anche e – prima ancora – a misure di tipo extrapenale, destinate a svolgere una funzione di prevenzione, optando sul versante prevalentemente amministrativo» (RAPPORTO, 2012, p. 15).

Quindi, è stata auspicata una politica integrata, che preveda, da un lato, il rafforzamento dei rimedi di tipo repressivo, nel rispetto dei fondamentali principi garantistici del sistema penale, e, dall'altro lato, l'introduzione nell'ordinamento di strumenti di prevenzione volti a incidere sulle occasioni di corruzione e sui fattori che ne favoriscono la diffusione.

Il momento culminante di questo auspicato processo di formazione di norme in tema di prevenzione amministrativa è stato raggiunto con l'approvazione della l. 6 novembre 2012, n. 190, meglio nota come legge "anticorruzione", che contiene una disciplina organica e sistematica *in subiecta materia*.

Il sistema integrato di politiche anticorruzione è articolato su tre principali linee di intervento: il potenziamento dell'impianto repressivo; il miglioramento delle misure di prevenzione; la promozione di una cultura della legalità e dell'etica pubblica nelle amministrazioni centrali e locali (Cfr. GAROFOLI, 2012; si vedano anche i commenti contenuti nel numero monografico *La nuova disciplina anticorruzione*, in

⁶⁰ La Convenzione è stata presieduta dal Consigliere di Stato Roberto Garofoli.

Ist. fed., 2013, n. 2; MATTARELLA, 2013, p. 123 ss.; MATTARELLA; PELLISSERO, 2013; FERRARO; GAMBACURTA, 2013; MANGANARO; ROMANO TASSONE; SAITTA, 2013; DEL VECCHIO; SEVERINO, 2014; IMMORDINO; GULLO; CELONE, 2014; ROLLI; ARABA, 2015; PIPERATA, 2015, p. 7)⁶¹. Occorre evidenziare che la legge “anticorruzione” non contiene una definizione legale di corruzione, ma dal tenore complessivo del provvedimento legislativo si comprende che è stata adottata una nozione più ampia di quella penalistica, in quanto essa comprende una varietà di comportamenti idonei a violare il principio di imparzialità nell’esercizio delle funzioni pubbliche⁶². La legge del 2012 concepisce la politica di prevenzione della corruzione come un processo continuo di verifica del rispetto degli obblighi e di accertamento del rischio a cui è esposta la pubblica amministrazione, e si basa, da un lato, sulla creazione di organismi specializzati e, dall’altro lato, sul coinvolgimento di tutte le pubbliche amministrazioni.

5.1 Le principali innovazioni nel settore della prevenzione amministrativa della corruzione introdotte dalla legge “anticorruzione”

Il modello italiano della prevenzione amministrativa, che non riguarda soltanto la lotta alla corruzione, ma coinvolge anche il contrasto ad altre forme di criminalità⁶³, si propone di anticipare la tutela di particolari interessi pubblici – come l’ordine pubblico o l’integrità della condotta dei funzionari amministrativi – prima che si verifichino i comportamenti in grado di ledere gli interessi generali protetti dall’ordinamento. Quindi, rispetto alla tutela penale, che presenta un carattere repressivo, la prevenzione amministrativa cerca di individuare e di inibire quelle condotte che, pur non avendo necessariamente una rilevanza di tipo penale, sono idonee a recare un pregiudizio ai beni giuridici, agli interessi e ai valori salvaguardati dalla Costituzione.

La strategia anticorruzione delineata dalla legge n. 190 del 2012 è ampia e trasversale, dato che implica il ricorso a molteplici strumenti ed istituti giuridici.

⁶¹ Sulla “seconda” legge anticorruzione, n. 69 del 2015, si veda D’ALTERIO (2015, p. 757 ss.).

⁶² Si rinvia a GULLO (2014, p. 521 ss.).

⁶³ Un campo particolare in cui trova applicazione il modello della prevenzione amministrativa è quello della documentazione antimafia: attualmente la disciplina è contenuta nel codice antimafia, approvato con il decreto legislativo n. 152 del 2011. Per una ricognizione degli aspetti principali si veda MAZZAMUTO (2016).

I cambiamenti del precedente quadro normativo hanno riguardato tutti i principali aspetti dell'attività e dell'organizzazione amministrativa: a) l'individuazione di nuovi obblighi che incombono sui funzionari amministrativi; b) la previsione di un nuovo regime della trasparenza amministrativa; c) l'elaborazione di strumenti di controllo e di verifica dei comportamenti esposti al rischio corruzione; d) una migliore articolazione dell'organizzazione amministrativa preposta al controllo preventivo; e) l'introduzione di nuove responsabilità per i soggetti coinvolti nella prevenzione amministrativa.

Questi profili della nuova disciplina devono essere brevemente esaminati.

a) In primo luogo, è stato predisposto un assetto normativo più ampio e puntuale in tema di "integrità" dei pubblici funzionari. Sono state, in particolar modo, previste regole più precise⁶⁴ per quanto riguarda l'incandidabilità⁶⁵, l'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni⁶⁶, l'adozione di codici di condotta dei pubblici dipendenti. Si vuole evitare, in altri termini, che i funzionari amministrativi, sia al momento della nomina, sia durante l'espletamento del loro incarico, possano operare in condizioni che non consentono un esercizio imparziale delle funzioni loro affidate. In tal modo, il novero degli obblighi che riguardano i singoli dipendenti è diventato più complesso e variegato.

b) Un altro aspetto significativo è costituito dall'introduzione di un regime più ampio di trasparenza amministrativa che si applica all'attività amministrativa e si traduce nella previsione di obblighi e adempimenti di comunicazione e di informazione più capillari rispetto al passato, che si aggiungono alle previsioni della L. 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Le amministrazioni pubbliche sono ora tenute a pubblicare sui loro siti web una serie di atti amministrativi di carattere organizzativo, in modo da garantire la massima visibilità della loro struttura organizzativa e dei processi decisionali relativi alle tipologie provvedimenti di più rilevante impatto economico.

⁶⁴ Questa disciplina è stata definita con alcuni decreti attuativi.

⁶⁵ Questi profili sono stati disciplinati con il d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, sull'incandidabilità e il divieto di ricoprire cariche elettive e di governo a livello centrale e di governo in seguito a condanne definitive per reati di corruzione o altri reati contro la pubblica amministrazione.

⁶⁶ D. lgs. 8 aprile 2013, n. 39, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni in seguito a condanne definitive o non definitive per i reati contro la pubblica amministrazione e gli enti privati in controllo pubblico. Per un'analisi si veda RAMAJOLI (2014, p. 577 ss.).

La trasparenza amministrativa, quindi, non è più soltanto una condizione per favorire la partecipazione procedimentale (secondo la prospettiva della l. n. 241 del 1990), ma diventa anche una condizione per prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi, evita quelle zone d'ombra in cui può prosperare la *maladministration*, la cattiva amministrazione.

Questo nuovo regime è stato completato con un decreto legislativo del 2013⁶⁷, recentemente modificato da un decreto legislativo nel 2016⁶⁸.

c) Un ulteriore aspetto del sistema della prevenzione è costituito dall'introduzione di particolari strumenti di programmazione che rispondono alla logica del *risk management*, cioè alla ricognizione delle aree dell'azione amministrativa che presentano la maggiore esposizione al rischio corruzione e richiedono, quindi, particolari misure di carattere preventivo. In particolar modo, è stato previsto un procedimento di pianificazione che comporta l'individuazione e la gestione del rischio di corruzione in relazione alle varie categorie di attività amministrative.

Il sistema programmatico è articolato su due livelli: una programmazione nazionale affidata all'Autorità anticorruzione, che deve adottare il Piano nazionale anticorruzione; una programmazione decentrata, riservata a ciascuna amministrazione pubblica, che deve approvare il Piano triennale per la prevenzione.

Il Piano nazionale anticorruzione contiene le direttive che sono tenute a seguire le singole amministrazioni nella redazione del Piano triennale per la prevenzione, il quale, a sua volta, nel dare attuazione al Piano nazionale, deve specificare le aree di rischio, in relazione ai compiti spettanti a ciascuna amministrazione, nonché selezionare le misure che possono ridurre questo rischio.

d) Una novità particolarmente qualificante della legislazione anticorruzione italiana è costituita dall'introduzione dell'*Autorità nazionale anticorruzione* (ANAC), un

⁶⁷ D. lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sugli obblighi di trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (Cfr. CONTIERI, 2014, p. 563 ss.; MANGANARO, 2014, p. 553 ss.; PONTI, 2013). In termini più generali, sull'evoluzione del principio di trasparenza nell'ordinamento (Cfr. CARLONI, 2014; NATALINI; VESPERINI, 2015; OROFINO, 2013).

⁶⁸ Si tratta delle disposizioni contenute nel d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97, Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

soggetto pubblico che la dottrina prevalente considera come un'autorità amministrativa indipendente.

La sua comparsa nel sistema amministrativo italiano risponde ad una logica di specializzazione e di accentramento degli interventi di carattere preventivo, dato che la nuova Autorità ha anche assorbito le funzioni dell'autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Infatti, in considerazione dello stretto rapporto che sussiste tra funzione di garanzia e vigilanza e funzione di prevenzione dei fenomeni corruttivi nel settore dei contratti pubblici, il legislatore italiano, con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, all'art. 19, ha soppresso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), e ne ha trasferito compiti e funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione⁶⁹.

L'ANAC è diventata titolare di una varietà di compiti e funzioni e deve vigilare sul rispetto delle norme anticorruzione da parte delle amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti che devono osservarle.

Sul piano delle innovazioni organizzative, non si può trascurare l'introduzione in ciascuna amministrazione della figura del responsabile della prevenzione, cui spetta, tra l'altro, la preparazione del Piano triennale per la prevenzione.

e) Infine, è stata ampliata l'area delle responsabilità dei dipendenti pubblici, con un potenziamento di quella disciplinare per violazione degli obblighi correlati alle norme anticorruzione⁷⁰.

6 CONCLUSIONI. LA POLITICA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LE TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

Non c'è dubbio che la progressiva elaborazione di una disciplina in materia di anticorruzione da parte del legislatore italiano sia stata fortemente influenzata dal diritto internazionale, soprattutto dal diritto prodotto o stimolato dalle organizzazioni internazionali che operano in ambito europeo. I modelli giuridici, le soluzioni, le tecniche di intervento che sono state introdotte nell'ordinamento italiano sono una

⁶⁹ All'Autorità anticorruzione l'art. 13, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, riservava compiti diretti a favorire la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle amministrazioni pubbliche (Cfr. CORRADINO; NERI, 2015, p. 179).

⁷⁰ Per un'accurata analisi si veda CELONE (2014, p. 591 ss).

trasposizione delle norme convenzionali o degli atti di indirizzo e delle raccomandazioni delle istituzioni sovranazionali. L'idea stessa di una politica della prevenzione della corruzione, che deve essere incentrata su una strategia integrata e coordinata di tutte le amministrazioni pubbliche sotto la guida di un'autorità specializzata, è stata forgiata innanzitutto in sede internazionale e poi implementata nei diritti nazionali.

Secondo la Relazione della Commissione del 2014, la riforma anticorruzione realizzata in Italia negli ultimi anni è fondamentale positiva (COMMISSIONE, COM (2014) 38 final, p. 6). Però, esistono ancora alcune criticità sul versante della prevenzione del fenomeno corruttivo: infatti, occorre ancora procedere ad una maggiore responsabilizzazione dei pubblici ufficiali e della classe politica, rafforzando la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, garantendo la trasparenza dell'attività di lobbying, estendendo i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione, rendendo più trasparenti le procedure relative agli appalti pubblici.

Ad alcune di queste osservazioni si è già adeguato il legislatore italiano con i più recenti provvedimenti legislativi⁷¹.

Comunque, l'impatto della nuova normativa è stato quanto mai profondo sul sistema amministrativo italiano e si può comprendere soltanto se si prendono in considerazione i tratti peculiari del modello di prevenzione della corruzione che è stato adottato.

Il primo carattere che merita essere segnalato è quello della "trasversalità", nel senso che la disciplina in tema di corruzione riguarda in modo trasversale o generale tutto l'ordinamento amministrativo, poiché coinvolge tutti i settori dell'azione amministrativa e si applica a tutte le pubbliche amministrazioni.

Il secondo carattere, strettamente correlato al precedente, consiste nella "priorità", dal punto di vista applicativo, che presenta la nuova disciplina, nel senso che le norme anticorruzione trovano applicazione prevalendo sulle altre normative speciali che riguardano le pubbliche amministrazioni, senza che siano previste deroghe od eccezioni significative.

E', dunque, una legislazione che assume una dimensione di centralità nel diritto amministrativo italiano.

⁷¹ Si vedano, per esempio, il provvedimento legislativo che ha potenziato le competenze e i poteri dell'ANAC – l. 27 maggio 2016, n. 69 – o il nuovo codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Per quanto concerne le trasformazioni sostanziali che ha subito il sistema amministrativo, non è semplice formulare un bilancio, essendo passati ancora pochi anni dal momento in cui è diventato operativo il meccanismo introdotto dalla legge “anticorruzione” del 2012, per apprezzare in maniera adeguata le conseguenze dei diversi strumenti di intervento.

Il nuovo modello presenta indubbiamente notevoli vantaggi, ma anche qualche criticità.

La disciplina anticorruzione è senza dubbio completa, dettagliata, incisiva ed in grado di sollecitare le autorità amministrative ad operare ed agire con obiettività ed imparzialità, prevedendo diversi momenti di valutazione delle condotte individuali e degli uffici amministrativi. E il ruolo dell’ANAC risulta senz’altro incisivo per avviare le procedure ed attuare gli adempimenti previsti dalla legislazione.

Nondimeno, si possono registrare anche alcuni profili problematici. Così, il modello della pianificazione della prevenzione anticorruzione oscilla tra due degenerazioni opposte.

Da un lato, questa programmazione potrebbe trasformarsi in un monitoraggio del tutto formale, in un “castello di carte”, in cui prevale un controllo di tipo documentale, sulla produzione cartacea delle amministrazioni, ma scarsamente incisivo nella individuazione dei comportamenti che possono favorire le pratiche corruttive⁷².

Dall’altro lato, la programmazione anticorruzione, se presa sul serio, potrebbe comportare un ampliamento eccessivo degli oneri per le pubbliche amministrazioni, producendo un’ulteriore complicazione dell’azione amministrativa. Tra l’altro, l’esigenza di formalizzare il comportamento e l’azione dei dipendenti pubblici, attraverso l’individuazione di ulteriori misure rispetto a quelle obbligatorie per legge, potrebbe condurre all’introduzione di regole sostanziali per l’esercizio del potere amministrativo, limitando il tal modo la sfera di discrezionalità attribuita dall’ordinamento alla pubblica amministrazione, con l’effetto di irrigidire ulteriormente il *modus operandi* della pubblica amministrazione.

⁷² AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Relazione annuale 2015*, Roma Senato della Repubblica, 14 luglio 2016, 340, in cui sottolinea che, dall’analisi dei Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione adottati per il triennio 2015-2017 emerge una carenza nella predisposizione dei piani e la diffusa tendenza al semplice adempimento burocratico degli obblighi di legge.

Spetterà nei prossimi anni all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) stabilire con equilibrio la linea di confine tra prevenzione della corruzione ed efficacia dell'azione amministrativa, per non piegare alle ragioni della prevenzione la necessaria flessibilità che deve spettare alle amministrazioni nella cura degli interessi pubblici⁷³.

7 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. **La nuova disciplina anticorruzione** – Istituzioni del federalismo, 2013, n. 2. <http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2013/indice2.html>.
- ABED, G.T.; GUPTA, S. (Ed.). **Governance, Corruption and Economic Performance**. Washington: IMF, 2002.
- ADES, A.; DI TELLA, R. The New Economics of Corruption: a Survey and some New Results. **Political Studies**, 1997, p. 496 ss.
- AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE. **Relazione annuale 2015**. Roma Senato della Repubblica, 14 luglio 2016, p. 340.
- BERNARDI, A. I tre volti del «diritto penale comunitario». **Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario**, 1999, p. 333 ss.
- BERNARDI, A. **L'europeizzazione del diritto e della scienza penale**. Torino, 2004.
- BORLINI, L.; MAGRINI P. La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU. **Dir. comm. intern.**, 2007, p. 15 ss.
- BRIOSCHI, C. A. **Breve storia della corruzione. Dall'età antica ai giorni nostri**. Milano, 2004.
- CANTONE, R.; DI FEO, G. **Il male italiano, Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese**. Milano, 2015.
- CARLONI, E. **L'amministrazione aperta**. Regole strumenti limiti dell'open government. Rimini, 2014.
- CASSETTA, E. **Manuale di diritto amministrativo, a cura di F. Fracchia**. Milano, 2014.
- CASSANI, U.; HÉRITIER LACHAT, A. **Lutte contre la corruption internationale. The never ending story**. Zurich, 2011.
- CASSESE, S. **L'Italia: una società senza Stato?** Bologna: Il Mulino, 2011.
- CELONE, C. Le responsabilità e le sanzioni per la violazione degli obblighi di pubblicazione e delle situazioni di inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi nelle pubbliche amministrazioni. In: IMMORDINO, M.; GULLO, N.; CELONE, C. (a cura di), **Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano**. Palermo, 9-10 maggio 2014. **Nuove autonomie**, 2014, p. 591 ss.
- CENTORRINO, M.; LISCIANDRA, M. La teoria economica della corruzione. In: AA.VV. **La corruzione fra teoria economica, normativa internazionale, modelli**

⁷³ Considerazioni critiche sono contenute sul nuovo modello della prevenzione della corruzione in F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Dir. econ.*, 2015, 483 ss.

- d'organizzazione d'impresa. **Quaderni europei**, aprile 2010, n. 18. In: <http://www.cde.unict.it/sites/default/files/18_2010.pdf>.
- CLARICH, M. **Manuale di diritto amministrativo**. Bologna, 2015.
- COMMISSIONE. **Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo – Politica globale dell'Ue contro la corruzione**, 28 maggio 2003, COM (2003) 0137.
- COMMISSIONE. **Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo: la lotta contro la corruzione nell'UE**, 6 giugno 2011, COM (2011) 308.
- COMMISSIONE. **Relazione della Commissione al Consiglio sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO)**, 6 giugno 2011, COM (2011) 307.
- COMMISSIONE. **Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione**. Bruxelles, 3 febbraio 2014 COM (2014) 38 final.
- CONFORTI, B. **Diritto internazionale**. Napoli, 2014.
- CONTIERI, A. Trasparenza e accesso. In: IMMORDINO, M.; GULLO, N.; CELONE, C. (a cura di), **Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano**. Palermo, 9-10 maggio 2014. **Nuove autonomie**, 2014, p. 563 ss.
- CORRADINO, M. La disciplina degli appalti e le strategie di prevenzione della corruzione. In: FRANCHINI, C.; SCIAUDONE, F. (a cura di), **Il recepimento in Italia delle nuove direttive appalti e concessioni. Elementi critici e opportunità**. Napoli, 2015, p. 217 ss.
- CORRADINO, M.; LINCESSO, I. La soppressione dell'AVCP e il trasferimento delle funzioni all'ANAC. In: CANTONE, R.; MERLONI, F. **La nuova Autorità nazionale anticorruzione**. Torino, 2015, p. 11 ss.
- CORRADINO, M.; NERI, B. L'ANAC nella riforma della disciplina dei contratti pubblici: il recepimento delle direttive appalti. In: CANTONE, R.; MERLONI, F. **La nuova Autorità nazionale anticorruzione**. Torino, 2015, p. 175 ss.
- CORSO, G. **Manuale di diritto amministrativo**. Torino, 2015.
- CORTE DEI CONTI, **Giudizio sul rendiconto dello Stato 2008**. Memoria del Procuratore generale. Udienza del 25 giugno 2009, Roma, 2009.
- CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE. **Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012**. Relazione scritta del Procuratore Generale Lodovico Principato. 16 febbraio 2012.
- D'ALBERTI, M.; FINOCCHI, R. (a cura di). **Corruzione e sistema istituzionale**. Bologna, 1994.
- D'ALTERIO, E. I nuovi poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione: "post fata resurgam". **Giornale di diritto amministrativo**, 2015, p. 757 ss.
- DELMAS-MARTY, M. **Globalization and Multinational corporations**, 2008. In: <www.goodplanet.info>.
- DEL VECCHIO, A.; SEVERINO, P. (a cura di). **Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale**. Padova, 2014.
- DESOUSA, L.; MARMOUR, P.; HINDESS, B. Government, NGOs, and Anti-Corruption. **The New Integrity Warriors**, Abingdon, 2008
- DI CRISTINA, F. La corruzione negli appalti pubblici. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, 2012, p. 177 ss.

DI MASCIO, F. Una relazione della Commissione europea sulle politiche anti-corruzione. **Rivista trimestrale di diritto pubblico**, 2014, p. 548 ss.

DREHER, A.; HERZFELD, T. The Economic Costs of Corruption: A Survey of the Empirical Evidence. In: DE LUCA, F. N. (Ed.). **Economic Corruption: Detection, Costs and Prevention**. 2008, cap. 4, p. 115 ss.

EUROBAROMETER, **Attitudes of Europeans towards Corruption**, 325, wave 72.2, Bruxelles, November, 2009.

FERRARESE, M. R. **Il diritto al presente**. Globalizzazione e tempo delle istituzioni. Bologna, 2002.

FERRARO, F.; GAMBACURTA, S. (a cura di). **Anticorruzione**. Commento alla riforma. La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi. Rimini, 2013.

FIORINO, N.; GALLI, E. **La corruzione in Italia. Un'analisi economica**. Bologna, 2013.

FOLLIERI, E. **I principi generali delle Direttive comunitarie 2014/24/UE e 2014/25/UE**, 2015. In: <www.giustamm.it>.

GALGANO, F. **La globalizzazione nello specchio del diritto**. Bologna, 2005.

GALGANO, F. L'impresa transnazionale e i diritti nazionali. In: **Trattato di diritto civile**, IV: Le società. Padova, 2010, p. 720 ss.

GARDINER, J. A. **The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City**. New York, 1970.

GAROFOLI, R. **Il contrasto alla corruzione**. La L. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie In: <www.giustizia-amministrativa.org>.

GULLO, N. La politica di contrasto alla corruzione in Italia e i soggetti responsabili della prevenzione della corruzione. In: IMMORDINO, M.; GULLO, N.; CELONE, C. (a cura di), **Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano**. Palermo, 9-10 maggio 2014. **Nuove autonomie**, 2014, p. 521 ss.

HINNA, L.; MARCANTONI, M. **Corruzione. La tassa più iniqua**. Roma, 2013.

IMMORDINO, M.; GULLO, N.; CELONE C. (a cura di). **Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano**. Palermo, 9-10 maggio 2014. **Nuove autonomie**, 2014.

JAIN, A. K. **The Political Economy of Corruption**. London, 2001.

KAUFMANN, D.; KRAAY A. Growth without Governance. **World Bank Policy Research Working Paper**, 2928, November 2002.

LA SPINA, A.; MAJONE G. **Lo Stato regolatore**. Bologna, 2002, spec. 86 ss.

LOCATI, G. Le convenzioni del Consiglio d'Europa anticorruzione, il monitoraggio del GRECO e gli adempimenti nazionali. In: SACERDOTI, G. (a cura di), **Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione**. Dalla Convenzione OCSE 1997 al decreto n. 231 del 2001. Milano, 2003, p. 216 ss.

MALEM SEÑA, J. F. **Globalizzazione, commercio internazionale e corruzione** (2000), trad. it., Bologna, 2004.

MANGANARO, F. **La corruption en Italie**. 2014, p. 3 ss. In: <www.ius-publicum.com>.

MANGANARO, F. Trasparenza e obblighi di pubblicazione. In: IMMORDINO, M.; GULLO, N.; CELONE, C. (a cura di), **Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano**. Palermo, 9-10 maggio 2014. **Nuove autonomie**, 2014, p. 553 ss.

- MANGANARO, F.; ROMANO TASSONE, A.; SAITTA F. (a cura di). **Diritto amministrativo e criminalità**. Milano, 2013.
- MATTARELLA, B. G. **Le regole dell'onestà**. Bologna, 2007.
- MATTARELLA, B. G. La prevenzione della corruzione in Italia. **Giornale di diritto amministrativo**, 2013, p. 123 ss.
- MATTARELLA, B. G.; PELLISSERO, M. (a cura di). **La legge anticorruzione**. Prevenzione e repressione della corruzione. Torino, 2013.
- MAZZAMUTO, M. **Profili di documentazione antimafia**. 2016. In: <www.giustamm.it>.
- MCCHESENEY, F. S. The Economic Analysis of Corruption. In: BENSON, B. L.; ZIMMERMAN, P. R. (Ed.), **Handbook on the Economics of Crime**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010, p. 218 ss.
- MONGILLO, V. **La corruzione tra sfera interna e dimensione internazionale**. Napoli, 2012.
- MONTANARI, M. **La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle istituzioni internazionali**. I rapporti dell'Unione europea, del Working Group on Bribery dell'OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese. 1 luglio 2012. In: <www.penalecontemporaneo.it>.
- MONTANARI, M. **Statistiche e valutazioni sulla corruzione in Italia nella Relazione della Commissione europea**. 11 febbraio 2014. In: <www.penalecontemporaneo.it>.
- NATALINI, A.; VESPERINI, G. (a cura di). **Il big bang della trasparenza**. Napoli, 2015.
- PARLAMENTO EUROPEO, **Risoluzione del Parlamento europeo** del 15 settembre 2011 sugli sforzi dell'Unione europea per lottare contro la corruzione.
- PIPERATA, G. **Contrattazione pubblica e lotta alla corruzione**. Uno sguardo alle recenti riforme amministrative italiane. n. 16, 2015. In: <www.federalismi.it>.
- PONTI, B. (a cura di), **La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs.** 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative. Rimini, 2013.
- OROFINO, A. G. **Profili giuridici della trasparenza amministrativa**. Bari, 2013.
- RACCA, G. M.; YUKINS, C. (Eds.). **Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts**. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Intentionally. Brussels, 2014.
- RAMAJOLI, M. Inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni. In: IMMORDINO, M.; GULLO, N.; CELONE, C. (a cura di), **Strumenti di contrasto alla corruzione nella pubblica amministrazione tra ordinamento italiano e ordinamento brasiliano**. Palermo, 9-10 maggio 2014. **Nuove autonomie**, 2014, p. 577 ss.
- RAPPORTO DELLA COMMISSIONE PER LO STUDIO E L'ELABORAZIONE DI PROPOSTE IN TEMA DI TRASPARENZA E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. **La Corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione**. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Roma, 2012.
- ROLLI, R.; ARABA G. **Come le termiti: corruzione e rimedi**. 2015. In: <www.giustamm.it>.
- ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption: A Study in Political Economy**. New York, 1978.
- SALERNO, M. Aumentano le denunce ma la Pa resta un «freno». **Il Sole 24-ore**, 21 agosto 2016, p. 7.

SANDULLI, M.A.; Cancrini, A. I contratti pubblici. In: MERLONI, F.; VANDELLI, L. (a cura di), **La corruzione amministrativa**. Cause, prevenzione e rimedi. Firenze, 2010, p. 437 ss.

SCISO, E. **Appunti di diritto internazionale dell'economica**. Torino, 2011.

SCOCA, F.G. **Diritto amministrativo**. Torino, 2015.

TESAURO, G. **Diritto dell'Unione europea**. Padova, 2012.

TIEDEMANN, K. L'europeizzazione del diritto penale. **Rivista italiana di diritto e procedura penale**, 1998, p. 3 ss.

VANNUCCI, A. L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto. In: MERLONI, F.; VANDELLI, L. (a cura di), **La corruzione amministrativa**. Cause, prevenzione e rimedi. Firenze, 2010, p. 37 ss.

VITALE, M.; GERONZIO, M. (a cura di), **Corruzione**. Malattia sociale che distrugge competitività, civiltà, Costituzione e carità. Bologna, 2010.

WEBB, P. The United Nations Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity? **Journal of International Economic Law**, 2005, p. 191 ss.