

IL SISTEMA DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE IN ITALIA

1. La nascita del sistema di prevenzione della corruzione - 2. Il quadro dei provvedimenti normativi - 3. L'oggetto del nuovo sistema: verso un nuovo concetto di corruzione amministrativa? - 4. Il piano di prevenzione della corruzione - 5. La prevenzione dei conflitti di interesse e gli obblighi di trasparenza - 6. Il sistema contratti pubblici nel disegno dell'anticorruzione - 7. Potenzialità e rischi del sistema della prevenzione della corruzione

1. La nascita del sistema di prevenzione della corruzione

Nel corso dell'ultimo decennio si è imposto sempre più nello scenario internazionale il tema della corruzione, fenomeno avvertito, anche da parte dei cittadini, nella sua gravità per gli effetti negativi che determina sul tessuto sociale e sulla competitività del sistema economico ed in grado, altresì, di minare la legittimazione delle istituzioni democratiche. Del problema si sono fatte anche carico le principali Organizzazioni internazionali (l'ONU ed il Consiglio d'Europa, in particolare), che hanno prodotto importanti strumenti convenzionali multilaterali, con l'indicazione della necessità di approntare strumenti di contrasto. Anche a seguito delle predette convenzioni, numerosi Paesi, non solo dell'Unione europea, hanno sviluppato politiche di prevenzione e contrasto ambiziose e molto articolate, sia pure fra loro molto diversificate.

Tra le esperienze maturate in materia, quella italiana è spesso presa a riferimento, anzitutto per il ruolo che nel sistema ha progressivamente assunto l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac). L'impianto nazionale, infatti, appare, oggi, ricco di realizzazioni, ma ancora più di potenzialità, sia pure in esito ad un percorso normativo che, nelle sue stratificazioni successive, ha perso parte del suo rigore iniziale per mutare i suoi tratti in un disegno che merita di essere meglio compreso. Il "sistema" originario, infatti, nato proprio per dare attuazione alle convenzioni internazionali firmate da tempo e fino a quel momento solo formalmente ratificate, si articolava sulla base di chiare scelte di politica legislativa, precedute peraltro da importanti momenti di analisi, critica e studio, come raramente era accaduto in tempi recenti. Esso si è poi sviluppato, consolidato e significativamente potenziato anche modificando non poco i caratteri originari, attraverso provvedimenti successivi frutto, più che di scelte meditate, di specifiche "emergenze" cui il legisla-

tore ha risposto affidando nuovi compiti all’Autorità Nazionale Anticorruzione, che di questo sistema è diventato sostanzialmente il fulcro.

Nell’arco di un quinquennio, a partire dal novembre 2012, nel sistema amministrativo italiano si è in ogni caso radicata una nuova funzione di prevenzione e contrasto amministrativo della corruzione, affiancatisi al tradizionale approccio repressivo che aveva connotato fino a quel momento il sistema italiano e che aveva mostrato con chiarezza i propri limiti. Come evidenziato a livello scientifico e nel dibattito pubblico, in particolare, a più di un ventennio dall’avvio di “Mani Pulite” (iniziata come è noto nel 1992), l’eredità di quella stagione di “supplenza” del giudice penale è apparsa non poco controversa. Numerosi dati ed indicatori, oltre a nuovi e non meno gravi scandali rispetto a quelli del passato (basterebbe qui ricordare quelli di Expo, del Mose e di Mafia capitale), hanno dimostrato l’effetto solo temporaneo e, in ultima istanza insoddisfacente, della mera “repressione”. Ecco allora affermarsi una nuova strategia ed una nuova funzione amministrativa di “prevenzione” della corruzione.

2. Il quadro dei provvedimenti normativi

La struttura fondamentale del sistema discende dalla legge “Severino”, legge n. 190 del 2012, approvata in una fase particolare della vita politica italiana. Erano gli anni del governo “tecnico” di Mario Monti e del “divampare” della crisi economica e, quindi, delle misure quasi “emergenziali” di contrasto alla crisi medesima, in funzione del rilancio del Paese. Anche la normativa anticorruzione venne presentata più che come un mezzo per arginare un problema, come un’occasione per rilanciare l’immagine internazionale del Paese.

Sulla base di deleghe contenute nella legge, il Governo Monti ha lasciato in eredità un “pacchetto” già ampio di misure anticorruzione: accanto alla legge 190, che delinea l’impianto complessivo ed introduce in particolare i piani anticorruzione, il decreto legislativo n. 33 del 2013 in materia di trasparenza amministrativa, il decreto legislativo n. 39 del 2013 in materia di incompatibilità ed inconfiribilità, il regolamento che disciplina il codice di comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. n. 62 del 2013). Si inserisce sempre in questo contesto temporale un provvedimento anch’esso importante, ed anzi centrale nel nuovo impianto: il (primo) Piano na-

zionale anticorruzione, che contiene elementi essenziali del complessivo disegno di prevenzione come processo di *risk assessment*. Complessivamente, questi provvedimenti costituiscono i “mattoni” fondamentali nella strategia di ricostruzione di quella *ethics infrastructure* (l’insieme delle istituzioni, dei meccanismi e dei sistemi per promuovere l’integrità e prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche) la cui importanza è da tempo avvertita nello scenario internazionale e comparato.

Gli sviluppi normativi successivi, nel loro complesso, sono non meno importanti nel segnare i caratteri attuali del “modello” italiano e nell’insieme coerentemente orientati a rinforzare il ruolo dell’Autorità ed il sistema dell’anticorruzione. Meritano attenzione, in quest’ottica, almeno tre provvedimenti, che vanno a comporre lo scenario con il quale è necessario confrontarci.

Il primo è il decreto legge n. 90 del 2014, il decreto che avvia le riforme “Madia”, che ha disposto l’abolizione dell’Autorità per i contratti pubblici (Avcp), trasferendo le relative funzioni e personale all’Autorità Nazionale Anticorruzione, che viene nello stesso tempo riformata e posta più chiaramente a capo delle funzioni relative alla trasparenza e all’anticorruzione. Proprio nel decreto n. 90 si inserisce una misura apparentemente dalla portata più circoscritta (quasi episodica, sia pure tenendo conto dell’importanza in termini economici e di immagine del fenomeno), che chiama l’Anac (o meglio, direttamente il suo Presidente, del quale si vanno progressivamente rafforzando i poteri monocratici autonomi) a svolgere una funzione di vigilanza e garanzia di trasparenza, definita “vigilanza collaborativa”, a garanzia del corretto ma spedito andamento del “grande evento” Expo 2015: si tratta di una previsione che verrà successivamente estesa ad altri eventi o situazioni di crisi, quali il Giubileo Straordinario della Misericordia e la ricostruzione post sismica. Soprattutto; in quello stesso provvedimento vi è un’altra importante novità: l’introduzione delle misure straordinarie “di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese nell’ambito della prevenzione della corruzione”, divenute note come “commissariamento” degli appalti. Si tratta di un meccanismo controverso, ma che si sta rivelando molto incisivo ed utile, poiché consente in sostanza, sempre su proposta del Presidente dell’Anac e con decreto prefettizio, il commissariamento di appalti ottenuti in modo illecito ed è quindi finalizzato a garantire l’interesse pubblico alla conclusione delle opere.

Il secondo è il decreto legislativo n. 97 del 2016 di riforma della disciplina in materia di trasparenza amministrativa, che talora opera in senso più ampio, intervenendo anche sul ruolo e sulle funzioni dell'Autorità: è un decreto che si inserisce nel quadro delle complessive politiche di riforma amministrativa ed attua in questo senso la delega contenuta nella legge n. 124 del 2015.

Il terzo è il nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato con decreto legislativo n. 50 del 2016 – peraltro recentemente rivisto e corretto nel corso del 2017 – un intervento, questo, particolarmente ampio ed ambizioso, centrale per definire i caratteri complessivi del nuovo sistema italiano.

3. L'oggetto del nuovo sistema: verso un nuovo concetto di corruzione amministrativa?

Il descritto set di provvedimenti si rivolge a regolare nel complesso un “sistema” di contrasto alla corruzione, innovativo per l'ampiezza del suo campo e per le relative strategie messe in campo. È ricorrente l'idea, anche fra autorevoli commentatori della riforma, che il nuovo disegno delinei anche una nozione di corruzione amministrativa, più estesa di quella “penale” e riconducibile in sostanza alla *maladministration*. È una lettura di cui sembra potersi trovar traccia negli stessi provvedimenti che hanno dato prima attuazione alla legge n. 190, dove, ad esempio, troviamo affermato che si può parlare di corruzione a fronte di “situazioni rilevanti più ampie della fattispecie penalistica”, che comprendono “non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione”, ma anche le situazioni in cui “a prescindere dalla rilevanza penale venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”.

A ben vedere, però, non si introduce affatto una nuova nozione di corruzione, concetto il cui significato resta saldamente ancorato alla definizione penalistica di scambio fra atti e/o funzione con una utilità, ma si modifica l'approccio, perché si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via. Questo “ampliamento” è quindi soltanto il frutto della diversa logica della prevenzione rispetto alla repressione: un mutamento di prospettiva per cui diventano rilevanti situazioni nelle quali il

rischio è meramente potenziale, il conflitto di interessi “apparente”, ma in presenza delle quali è necessario entrino in gioco misure di “allontanamento” dal rischio, con scelte che talvolta prescindono completamente dalle condotte individuali.

Il nuovo sistema, proprio perché interessato a prevenire e non a sanzionare, mira ad intervenire su ciò che “può accadere” e non guarda (solo) a ciò che è accaduto, si rivolge all’organizzazione e non solo all’azione: il focus si sposta dalla patologia dell’illecito alla presenza di un rischio e la strategia di contrasto si rivolge ai conflitti di interesse, da evitare, conoscere, controllare, mettere in trasparenza. Il tutto in un disegno complesso fatto di misure specifiche e regolazioni settoriali, tenute insieme da due collanti: uno, organizzativo, che ha come perno l’Autorità Nazionale Anticorruzione; l’altro, procedurale e programmatico, che si sviluppa in coerenza con il piano nazionale anticorruzione.

4. Il piano di prevenzione della corruzione

Il Piano di prevenzione della corruzione (PPC), perno “procedurale” e/o “funzionale” del sistema, è articolato su due livelli.

Il primo è costituito dal Piano nazionale, adottato ora dall’Anac con un procedimento aperto alla partecipazione, di validità triennale, sottoposto ad aggiornamenti annuali: attraverso di esso, l’Autorità fornisce a tutte le pubbliche amministrazioni tenute ad adottarlo a livello “decentrato” le indicazioni di carattere generale. È una scelta in linea non solo con altre esperienze comparate di modelli di “piani” di contrasto della corruzione, ma anche con quella già maturata in ambito nazionale con riferimento alla responsabilità amministrativa (o “da reato”) delle imprese, così come definita dal decreto legislativo n. 231 del 2001. Il Piano deve necessariamente contenere un nucleo comune dato da: identificazione del rischio; analisi del (livello di) rischio e sua valutazione; contenimento del rischio con misure (presuntivamente) adeguate.

Il secondo livello è quello “locale”: ciascuna amministrazione è obbligata, a pena di sanzione amministrativa che grava sui loro vertici, a predisporre un proprio piano, coerente con le indicazioni del Piano nazionale, che sviluppi la propria azione di “gestione del rischio” corruzione, adattando le indicazioni nazionali da tradursi in previsioni dettagliate e vincolanti.

Le scelte fatte saranno poi verificate e migliorate anno per anno, ma soprattutto “testate” dall’esperienza. Così, il verificarsi di un episodio di corruzione, di condanna per cattiva gestione delle risorse pubbliche, di una sanzione disciplinare per violazione dei doveri dei funzionari o di una segnalazione al responsabile o all’Autorità, sarà da considerare evento significativo cui dovrà corrispondere una rivalutazione del rischio e dell’adeguatezza delle misure, nella prospettiva di un loro rafforzamento. Snodo indispensabile di questo meccanismo è il responsabile della prevenzione della corruzione (RPC), presente in ogni amministrazione, di norma un dirigente che, essendo il responsabile della redazione e dell’applicazione del Piano, dovrà anche, di fronte al verificarsi di episodi di corruzione, dimostrare di aver adottato le misure necessarie alla prevenzione ed al contenimento del rischio.

L’approccio più recente adottato dall’Anac con il secondo Piano nazionale del 2016 è una sempre maggiore “specializzazione” delle misure; le indicazioni fornite vanno mirate in relazione ai fattori di rischio connessi ad ambiti individuati, per coniugare due obiettivi: “alleggerire” e semplificare i piani di prevenzione, evitando che siano un insieme ponderoso di proceduralizzazioni e misure organizzative non necessarie o puramente formali; assicurare un’efficacia delle azioni di prevenzione, tenuto conto dei caratteri e dei rischi specifici che connotano i diversi ambiti di intervento pubblico e le diverse amministrazioni.

5. La prevenzione dei conflitti di interesse e gli obblighi di trasparenza

Attraverso i piani, ciascuna amministrazione definisce un proprio “menù” di misure di prevenzione della corruzione: la legge, dal canto suo, prevede numerosi strumenti di contrasto, alcuni obbligatori, ma comunque da adattare ai diversi contesti; alcuni facoltativi, cui fare ricorso laddove si reputi utile, o necessario, una specifica “risposta” al rischio.

Un primo gruppo di misure si rivolge a contenere i conflitti di interesse, prestando attenzione alla posizione del funzionario pubblico, ai suoi doveri e ai suoi comportamenti. L’idea di fondo, per rafforzare l’imparzialità “soggettiva” dell’amministrazione, è quella di evitare situazioni di rischio, favorire l’emersione di eventuali interessi privati che possono pregiudicare la migliore cura dell’interesse pubblico, regolare le condotte individuali dei funzionari. Funzionari che però

sono essenzialmente quelli di professione: la legge (purtroppo) non presta altrettanta attenzione ai titolari di incarichi politici e questo indebolisce nel complesso il disegno del legislatore. Coerentemente con il modello italiano di distinzione di ruoli e responsabilità tra funzionari burocratici ed organi di indirizzo politico, l'approccio della normativa è anzitutto quello di "irrobustire" la distinzione politica-amministrazione, attraverso più penetranti regole di incompatibilità e di "inconfiribilità": non potranno essere affidati incarichi dirigenziali, o di responsabilità in enti pubblici o in controllo pubblico, a chi ha recentemente ricoperto incarichi di tipo politico (con l'eccezione però di importanti incarichi a livello nazionale).

In una logica analoga, rivolta ad evitare situazioni di "confusione" tra ruoli diversi e quindi a prevenire possibili situazioni di conflitto di interesse, si introduce un "periodo di raffreddamento" per quegli incarichi in cui si riscontri la provenienza da (o la destinazione verso) soggetti privati sui quali l'amministrazione vigila o con i quali l'amministrazione, e lo specifico ufficio, hanno rapporti contrattuali o relazioni costanti. Ciascun ente, poi, attraverso il Piano, può attivare ulteriori meccanismi di prevenzione, quali la rotazione del personale, che ha lo scopo di evitare il formarsi o consolidarsi di situazioni di "rischio". L'imparzialità della pubblica amministrazione viene anche assicurata attraverso l'obbligo di astensione del funzionario i cui interessi siano direttamente coinvolti dal procedimento (art. 6-*bis* della legge n. 241 del 1990 come introdotto dalla legge n. 190) e dai codici di comportamento dei dipendenti, previsti a livello nazionale e obbligatori per ogni amministrazione, che forniscono una sorta di vademecum del comportamento del funzionario, la cui inosservanza è sanzionabile in via disciplinare.

Nell'impianto complessivo della riforma, una "misura" di prevenzione particolarmente importante è poi la trasparenza amministrativa, che si pone come una sorta di antibiotico a largo spettro, particolarmente utile per contenere fenomeni di *maladministration* diffusi e di variabile gravità. L'importanza di questo strumento nella prospettiva dell'anticorruzione è avvertita nello scenario internazionale e trova una manifestazione particolarmente chiara, ma anche ampia e articolata, proprio nella recente legislazione italiana, che ha costruito nell'arco dell'ultimo quinquennio un modello sicuramente innovativo e ricco di potenzialità. In particolare, è progressivamente maturato un sistema di trasparenza strutturato su due modelli: quello degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale ("amministrazione trasparente") in *open data*, oggetto di una disciplina

ampia ed organica con il decreto legislativo n. 33 del 2013, ed ora quello dell'accesso civico generalizzato, ispirato al modello delle legislazioni "FOIA", introdotto con il decreto legislativo n. 97 del 2016.

La trasparenza non si esaurisce, però, attraverso questi due meccanismi, pure importanti: è un valore di fondo ed un'esigenza di sistema, che caratterizza nel suo complesso la logica della prevenzione della corruzione, dove scopo di numerose misure organizzative e procedurali è proprio quello di fare emergere eventuali situazioni di conflitto di interessi. In questa prospettiva si spiega uno strumento che di recente è stato opportunamente rafforzato in via legislativa, e cioè la protezione del cd. *whistleblower*, la "vedetta civica", chi cioè da dentro un'organizzazione avverte l'esistenza del malaffare e quindi dall'interno contribuisce a rendere più trasparente l'amministrazione.

6. Il sistema contratti pubblici nel disegno dell'anticorruzione

A questo quadro, già molto ampio ed articolato, si affianca il ruolo che l'Anac è chiamata a svolgere in materia di contratti pubblici, quale autorità di vigilanza in materia. La scelta del legislatore, nel 2014, non solo di concentrare in un'unica autorità indipendente le materie dell'anticorruzione e degli appalti pubblici, ma di affidare all'Anac le funzioni ed i compiti in materia di vigilanza e regolazione in materia di contratti produce una serie di effetti sul sistema dei contratti e su quello dell'anticorruzione.

In primo luogo, il fatto di poter fare affidamento su un sistema più adeguato di controlli, in capo all'Anac sia per disfunzioni che discendono da inefficienza che per quelle frutto di illeciti, permette di riconoscere alle stazioni appaltanti maggiori margini di discrezionalità. Il nuovo codice si muove, infatti, nella direzione di rinunciare ad automatismi che erano invece stati visti, a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, quale chiave di volta (poi rivelatasi però inefficace) per ridurre la corruzione nel campo dei contratti pubblici: l'idea di eliminare la corruzione eliminando la discrezionalità non ha prodotto risultati appaganti ed ecco quindi il passaggio da soluzioni vincolate e meccaniche (come l'offerta al minor prezzo) in favore di maggiori spazi di valutazione (come l'offerta economicamente più vantaggiosa). Un ampliamento di margini di

manovra che richiede però di essere accompagnato e controllato, in un disegno che vorrebbe strettamente legarsi al miglioramento qualitativo, sia sul versante delle forniture e dei servizi che su quello della stessa capacità dell'amministrazione.

Questo effetto si persegue, in particolare, attraverso soprattutto la qualificazione delle stesse amministrazioni appaltanti, prevedendo che solo in presenza di specifiche condizioni sia possibile per un ente svolgere, in modo autonomo, la funzione di stazione appaltante: diversamente (ed anzi, di norma) le amministrazioni dovranno dunque far ricorso ad altre stazioni appaltanti e/o a "centrali di committenza" adeguatamente qualificate. L'idea di fondo è quella per cui ad un minor numero di stazioni appaltanti corrisponde una maggiore professionalità, la possibilità di una maggiore responsabilizzazione, la costruzione di regole di condotta mirate ed adeguate, ma anche una migliore capacità di vigilanza da parte dell'Autorità, che si pone nei rapporti con le amministrazioni in termini sempre più "collaborativi" e di accompagnamento.

Il secondo effetto, evidente nel Codice dei contratti, è la crescente attenzione alle garanzie di integrità e di prevenzione della corruzione nella disciplina dei contratti pubblici. In questo senso si muovono più disposizioni del Codice dei contratti: basti pensare a previsioni come l'art. 42, dedicato al conflitto di interessi, che impone alle stazioni appaltanti l'adozione di misure «adeguate per [...] prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni», nella prospettiva di coniugare le esigenze di garanzia della concorrenza e quelle dell'anticorruzione. Nella stessa logica si muovono sia le regole rivolte a disciplinare l'affidabilità e la qualificazione delle imprese: l'intento è chiaramente quello di "proteggere" l'amministrazione e lo stesso buon andamento delle dinamiche contrattuali, escludendo a priori dai rapporti contrattuali con le amministrazioni pubbliche soggetti variamente "a rischio" (perché, ad esempio, legati a vicende di corruzione, riciclaggio, false dichiarazioni, frode, infiltrazione mafiosa, ecc.); sia le regole che introducono dinamiche più trasparenti di rapporto con gli interessi coinvolti nei processi decisionali (attraverso obblighi di pubblicazione degli "incontri e dibattiti con i portatori di interesse", vale a dire i lobbisti).

Il terzo effetto, anzitutto organizzativo, discende dalla "integrazione" tra il campo dei contratti e quelli dell'anticorruzione e della trasparenza come funzioni dell'Anac. Questa concentrazione di funzioni diviene, innanzitutto, concentrazione di capacità conoscitiva: attraverso la banca

dati in materia di contratti, molto ricca di informazioni, diviene possibile giungere ad una conoscenza delle “anormalità” e quindi comprendere, almeno in parte, specifiche situazioni di rischio. Il campo dei contratti pubblici è quello nel quale, prima che altrove, l’Autorità ha sviluppato una serie di indicatori di anormalità e di rischio (cd. *red flags*), utili ad attivare la funzione di vigilanza, ma che si inseriscono ora in termini più complessivi nelle strategie di prevenzione del rischio di corruzione.

In sintesi, si avverte una logica complessiva che connota nel senso dell’anticorruzione l’intera strategia nazionale di recepimento delle regole europee in materia di contratti pubblici. In un disegno, in sostanza, nel quale da un lato il codice dei contratti è conformato in modo penetrante dalle esigenze dell’anticorruzione e d’altra parte il ruolo dell’Autorità si pone sempre più quale strumento e motore di legalità nel sistema dei contratti pubblici: soggetto portatore di un interesse generale alla legalità, titolare per questo di una legittimazione straordinaria, fino a disporre, nel processo amministrativo, di un ruolo quasi assimilabile a quello di un pubblico ministero, con la possibilità, introdotta da una norma 2017, di impugnare i bandi di gara.

7. Potenzialità e rischi del sistema della prevenzione della corruzione

La ricostruzione proposta mostra un disegno ricco e sfaccettato, frutto di uno sviluppo normativo complesso, che richiede di essere governato, maturato in un arco di tempo limitato e sulla base talvolta di esigenze diverse e contingenti. Si tratta di un approccio che non è inusuale nell’esperienza istituzionale italiana, dove alcuni dei sistemi normativi più interessanti (a partire da quello, ad esempio, del contrasto alla mafia) sono maturati spesso in modo caotico e sulla base di risposte “urgenti”, se non emergenziali, a situazioni critiche, per poi consolidarsi e venire “razionalizzati” nel corso del tempo. La questione non è dunque quella di cercare i caratteri del sistema di prevenzione della corruzione nelle relazioni illustrative dei provvedimenti che l’hanno composto, quanto piuttosto verificare, nell’evoluzione ed implementazione delle singole previsioni, l’emergere di un modello con propri elementi di forza ed intimamente coerente.

Questa evoluzione, con riferimento al sistema dell’anticorruzione ed al ruolo complessivamente assunto dalla sua Autorità, ci consegna un’immagine che va al di là della semplice giustap-

posizione di macro-ambiti diversi: si avvertono con evidenza i nessi che collegano le diverse parti e l'influenza, reciproca e positiva, tra i diversi ambiti di intervento. In questo contesto, si avvertono alcune evidenze.

La prima: per quanto centrato apparentemente su un approccio programmatico e razionalizzante, che ruota intorno ai piani di prevenzione ed al processo di *risk assessment*, ed alla connessa figura del responsabile della prevenzione, il sistema ha una pluralità di punti di snodo e matura intorno a meccanismi e soluzioni diverse, tra i quali, in modo non secondario, quelli previsti ed implementati nel campo della regolazione e della vigilanza sui contratti pubblici. Tenute insieme dalla prospettiva del contrasto della corruzione, queste parti entrano in dialogo (anzitutto di tipo conoscitivo, oltre che organizzativo) e costruiscono una rete più fitta, e più spessa, che si rafforza proprio grazie all'esistenza di una pluralità di nodi e di funzioni, non marginalizzabili nel loro complesso. Un irrobustimento che avviene tanto a livello centrale che a livello di singole amministrazioni.

La seconda, strettamente connessa alla prima: le diverse componenti dialogano e sono in relazione, si sviluppano in modo omogeneo grazie all'azione dell'Autorità, tanto che progressivamente ha sempre meno senso parlare di "settori" o "parti" (l'anticorruzione, la trasparenza, i contratti). C'è, in altri termini, un dialogo interno tra le funzioni ed i poteri dell'Autorità, che finiscono per essere sempre più accomunati ed integrati in termini procedurali e di regolazione.

La terza: lo stesso concetto di "anticorruzione" si sta evolvendo insieme ai poteri ed alle funzioni dell'Autorità. Ferma l'attenzione alla finalità di prevenzione della corruzione in senso proprio, si assiste ad una dilatazione dell'ampiezza delle strategie e delle azioni di prevenzione. Chiarito l'obiettivo, in sostanza si assiste ad un ampliamento delle regole e dei provvedimenti volti a prevenirla, che operano spesso su un versante che è quello degli standard organizzativi e delle garanzie di "buona amministrazione".

Si tratta di un disegno nel quale è coerente trovare fianco a fianco "logica" (e finalità) di anticorruzione in senso stretto ed ambiti di intervento e strategie profondamente calati nell'azione amministrativa, nel suo complesso e nei suoi settori "di rischio". In questo senso, paiono sempre meno pertinenti le critiche che vedono nell'affidamento all'Autorità anticorruzione delle funzioni in materia di *procurement* pubblico una risposta inadeguata ed "emergenziale", che snatura le

funzioni di vigilanza e di regolazione dei contratti: al contrario, è proprio questo un ambito che mostra bene come, attraverso la prospettiva del contrasto di situazioni patologiche (nel campo, peraltro, che in Italia ne costituisce il più frequente terreno di coltura), si arriva a rendere più efficace l'azione di miglioramento del campo dei contratti.

Non mancano, certo, problemi e resistenze. L'Autorità, spesso rappresentata nel dibattito pubblico come "gendarme" dai poteri dilatati, ha visto a ben vedere ampliarsi le proprie responsabilità più che i propri poteri o la propria struttura. D'altra parte, è evidente l'esigenza di rafforzare la "rete" dell'anticorruzione e quindi anzitutto il ruolo e la posizione dei responsabili anticorruzione e dei relativi uffici, nelle diverse amministrazioni.

Il sistema amministrativo italiano, purtroppo, è spesso debole, sfibrato, privo di adeguate competenze e vede nelle regole dell'anticorruzione un ostacolo dipinto come insormontabile, il che non è. Però questa retorica dell'adempimento "burocratico" e la connessa resistenza od ostilità, cui l'Autorità cerca di rispondere con piani e misure sempre più "semplici" ma "mirati" alle diverse amministrazioni ed ai diversi settori di intervento, rischiano di alimentare ulteriori resistenze e spinte al superamento di un'esperienza evidentemente osteggiata soprattutto da chi nella *maladministration* trova spazi per la soddisfazione dei propri interessi personali o politici.

È un rischio (anzi, il rischio) assolutamente da evitare. La corruzione è un male che colpisce il sistema e pregiudica le opportunità di tutti, un "tarlo", come ha ammonito recentemente Papa Bergoglio, che non bisogna essere "timidi o irrilevanti nello sconfessare e sconfiggere"; un "ostacolo" da rimuovere, soprattutto perché ostacola proprio coloro che più hanno merito e più hanno bisogno, soprattutto i giovani: è un male da contrastare, con la repressione penale, certo, ma anche con un sistema di prevenzione, da migliorare, da irrobustire, da completare, da rafforzare.

RAFFAELE CANTONE
Presidente Anac

Abstract

The article provides a wide-ranging overview of the corruption phenomenon, even from a *de iure condendo* perspective. The Author starts by illustrating the traditional repressive approach to cor-

ruption, based on criminal legislation. He highlights the advantages of the new approach promoted in Italy by the National Anti-corruption Authority, made of an administrative legislation aimed at preventing the corruption phenomenon. Finally, the paper illustrates the transparency obligations to prevent conflicts of interest; in this respect a specific attention is paid to benefits and risks of a corruption prevention system.