



Giustizia

Rivista semestrale di riferimento della Scuola Forense V. E. Orlando - Roma

01
2021



Hanno contribuito:

A. I. ARENA	G. PANEBIANCO
G. BASSANI	A. ROSSI
P. BRONZO	A. SAMMASSIMO
F. CAPORALE	P. SANDULLI
D. CORVI	L. TRIA
E. GALLUCCI	

Direttore Responsabile: **Riccardo Bolognesi**

Direttore Scientifico: **Giorgetta Basilico**



**OPEN
ACCESS**

ISSN: **2784-9422**

Gli Organigrammi della rivista possono essere consultati direttamente sul sito internet insieme al Codice Etico e alle modalità per sottoporre alla redazione un proprio contributo.

Copyright 2022

Giustizia - Rivista giuridica on line open access dell'Associazione APL

Periodicità: semestrale

e-ISSN 2784-9422

Registrazione del Tribunale di Roma al numero 75/2020 del Registro Stampa del 29 luglio 2020

Indirizzo Internet <https://rivistagiustizia.it>

Direttore responsabile: Riccardo Bolognesi

Direttore scientifico: Giorgetta Basilico

Direzione e Redazione

Via Cola di Rienzo, 28 - 00192 Roma

email: redazione@rivistagiustizia.it - Tel. 06 3260 9166

Editing e Diffusione:

EDIZIONI DISCENDO AGITUR®

Bibliografica Giuridica Ciampi

00195 ROMA - Viale Carso, 55 - Tel. 06 8673 1273

web: <https://ciampi.com>

INDICE

FORUM

EDITORIALE.....	5
Cass. pen., Sez. un., 16 marzo 2021 n. 10381	6
PASQUALE BRONZO	
<i>Note processuali alle sezioni unite sull'art. 384 c.p. e il convivente more uxorio</i>	35
ENRICO GALLUCCI	
<i>I "punti di forza" di una pronuncia innovativa e convincente</i>	45
GIUSEPPINA PANEBIANCO	
<i>Profili penalistici della convivenza more uxorio</i>	61

ARTICOLI E SAGGI

FEDERICO CAPORALE	
<i>La prevenzione della corruzione amministrativa tra misure settoriali e riforme di sistema</i>	83
DANIELE CORVI	
<i>La prosecuzione della convivenza esclude l'addebito al coniuge infedele.....</i>	105
PIERO SANDULLI	
<i>Il procedimento collettivo (la class action italiana).....</i>	121
LUCIA TRIA	
<i>Prevenire e combattere le discriminazioni vuol dire difendere il principio democratico.....</i>	145

NOTE A SENTENZA

Corte Cost. 5 maggio 2021 n. 89 con nota di ALESSANDRO ROSSI	
<i>La revocazione dei provvedimenti decisori ammessa in via generale nell'ordinamento giuridico?</i>	
<i>Commento alla sentenza Corte cost., 5 maggio 2021 n. 89.....</i>	178
Cass. civ., Sez. un., 9 settembre 2021 n. 24414 con note di:	
ANTONIO IGNAZIO ARENA	
<i>Il Crocifisso nelle scuole pubbliche, il principio di laicità e i limiti dell'interpretazione conforme a Costituzione.....</i>	198
ANNA SAMMASSIMO	
<i>Il Crocifisso nelle aule scolastiche: la decisione delle Sezioni Unite del 9 settembre 2021, n. 24414.....</i>	242
Trib. Lucca 22 gennaio 2021 n. 64 con nota di GIULIA BASSANI	
<i>Segnalazione di un investimento: pratica commerciale scorretta e responsabilità della banca</i>	261

ARTICOLI E SAGGI

FEDERICO CAPORALE

(Ricercatore lett. B di Diritto amministrativo nell'Università dell'Aquila)

**LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE AMMINISTRATIVA
TRA MISURE SETTORIALI E RIFORME DI SISTEMA***

Sommario: 1. Il contrasto alla corruzione in Italia tra misure di repressione e di prevenzione 2. L'attuale sistema di prevenzione della corruzione amministrativa 3. Le debolezze dell'attuale sistema di prevenzione della corruzione 4. Le perduranti lacune e i possibili rimedi 5. La prevenzione della corruzione come politica di sistema e non come materia

1. IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE IN ITALIA TRA MISURE DI REPRESSIONE E DI PREVENZIONE

A guardare il più noto indicatore mondiale del livello di corruzione⁽¹⁾, il Corruption Perception Index, c'è da preoccuparsi: l'Italia è lontana dalle posizioni migliori, si trova accanto a Paesi piccoli, con istituzioni pubbliche giovani e instabili e un livello di democrazia e trasparenza molto limitato.

Su centottanta Stati, classificati dal meno al più corrotto, l'Italia è al cinquantaduesimo posto, con un punteggio pari a Malta, Arabia Saudita e alle isole di Grenada e delle Mauritius, che non rappresentano, nella nostra immaginazione, degli avamposti di trasparenza, onestà e qualità dell'amministrazione pubblica. Secondo questo indice statistico, il livello di corruzione della Repubblica Ceca, dell'Oman, del Ruanda, della Georgia, del Costa Rica, di Cipro, di Capo Verde, del Botswana, del Qatar, delle Barbados, delle Bahamas, del Cile e del Bhutan, solo per fare alcuni esempi, sarebbe inferiore a quello del nostro Paese. L'Italia sarebbe molto più corrotta della media dei Paesi europei: in tutto il Continente, solo sei Stati avrebbero un tasso di corruzione più alto dell'Italia (la Slovacchia,

* Il contributo ha superato la *double blind peer review*.

¹ Misurare la corruzione è molto difficile. In proposito, cfr. R. CANTONE ed E. CARLONI, *Corruzione ed anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, 2018, 29 ss. e M. GNALDI e B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, Milano, 2018.

la Grecia, la Croazia, l'Ungheria, la Romania e la Bulgaria)⁽²⁾.

Superato il primo impatto, che lascia oggettivamente attoniti, se si legge l'evoluzione di questi dati, si può essere tutto sommato soddisfatti: dal 2012 a oggi, l'Italia ha recuperato oltre venti posizioni⁽³⁾. A conferma della bontà dell'impegno del nostro Paese, i miglioramenti più significativi sono coincisi con alcune grandi riforme recenti adottate proprio in chiave di prevenzione della corruzione: nel 2012, con l'approvazione della legge n. 190⁽⁴⁾, sono state scalate tre posizioni; nel 2014, con l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (d'ora in avanti, Anac)⁽⁵⁾, addirittura otto; nel 2016, con l'adozione del nuovo codice dei contratti e l'introduzione dell'accesso civico generalizzato⁽⁶⁾, sei.

Questi dati, però, sono fondamentali non solo per apprezzare la strada che è stata compiuta, ma anche per capire cosa resta da fare per migliorare ancora.

Tradizionalmente, nel nostro sistema giuridico alla disciplina della prevenzione della corruzione è stata data una connotazione repressiva, di carattere marcatamente

² Cfr. www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl#. Bisogna ricordare, però, che il Corruption Perception Index registra la percezione della corruzione e non la corruzione reale. Tuttavia, questi dati sono abbastanza affidabili perché la metodologia con cui vengono raccolti si è affinata in un arco temporale molto lungo (oltre venticinque anni) e unisce interviste a riconosciuti esperti nella lotta alla corruzione e grandi dirigenti di aziende private ai dati di tredici banche dati mondiali su diversi aspetti sistemici relativi al grado di competitività del Paese e di trasparenza delle istituzioni, al rispetto della *rule of law*, alla solidità delle istituzioni democratiche, alla capacità dei giudici di perseguire i reati. Le informazioni raccolte riguardano sia alcune condotte corruttive che il funzionamento dei meccanismi di prevenzione della corruzione. Al contempo, però, questo indice presenta tre limiti: gli esperti sono – tutti o in larga maggioranza – cittadini del Paese oggetto della misurazione e, quindi, una maggiore propensione culturale a criticare le istituzioni del Paese o a metterne in luce le disfunzioni favorisce un aumento del tasso di corruzione percepita; il dato determina un circolo virtuoso (o vizioso), che influenza la percezione nelle rilevazioni successive; la percezione può essere condizionata dalla descrizione pubblica del fenomeno corruttivo (cioè dal modo in cui i *mass media* trattano i casi di corruzione e, specialmente, dalla confusione tra iscrizione della notizia di reato ed effettiva condanna).

³ Nel 2012, l'Italia era al settantaduesimo posto. Cfr. www.transparency.org/en/cpi/2012/index/nzl.

⁴ Legge 6 novembre 2012, n. 190.

⁵ L'Anac, infatti, seppur giovane, ha una storia travagliata. Il primo provvedimento legislativo ad accennarvi è proprio la legge n. 190/2012 che attribuisce alla allora Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (Civit) le funzioni di Autorità nazionale anticorruzione. La Commissione viene definitivamente ridenominata Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC.) solo con l'art. 5, c. 3 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101. L'Autorità ha iniziato ad operare effettivamente solo nel 2014, anno in cui le sono state attribuite anche le funzioni in materia di contratti pubblici (art. 19 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90) ed è stato avviato il processo di riordino.

⁶ Cfr. d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

penalistico, attraverso un gruppo di norme incriminatrici tese a sanzionare gli illeciti compiuti dal corrotto e dal corruttore.

A questa prima declinazione, caratterizzata da un intervento *ex post*, successivo alla commissione di un reato⁽⁷⁾, se ne è aggiunta una seconda, a partire dagli anni Novanta, impostata su un gruppo di misure preventive, di carattere amministrativo e che hanno interessato esclusivamente la corruzione amministrativa (che è solo una parte di tutti i casi di corruzione⁽⁸⁾), che anticipano la commissione dell'evento corruttivo, eliminandone (o almeno complicandone) l'occasione⁽⁹⁾.

Queste misure hanno avuto il merito di iniziare a formare un sistema immunitario nei confronti delle condotte corruttive e di proporre un concetto di corruzione più ampio rispetto a quello della disciplina penalistica⁽¹⁰⁾, ma, in fin dei conti, sono

⁷ Al massimo, si può sostenere che l'effetto deterrente della sanzione penale abbia una qualche efficacia preventiva: il timore della pena conseguente all'illecito, infatti, indurrebbe a non commettere il reato.

⁸ Accanto alla corruzione amministrativa, infatti, ci sono la corruzione politica e quella giudiziaria. La differenza è data dal contesto in cui si verifica l'evento corruttivo: l'ambito politico (nel caso della corruzione politica), l'esercizio del potere giurisdizionale (nel caso della corruzione giudiziaria) e l'attività amministrativa (nel caso della corruzione amministrativa). Ognuna di queste categorie interne al concetto di corruzione pubblica ha delle sue regole di carattere preventivo e repressivo. In proposito, cfr. B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, 2017, 75 ss.

⁹ Il dibattito scientifico e lo studio delle misure di prevenzione della corruzione, in questa prospettiva di più ampio respiro, deve molto al contributo tre commissioni di studio: il Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, coordinato da Sabino Cassese e istituito con decreto n. 211 del 30 settembre 1996 del Presidente della Camera dei deputati (il cui rapporto è pubblicato in *La lotta alla corruzione*, Bari, Laterza, 1998), la Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione, nominata dal Ministro della funzione pubblica e presieduta da Gustavo Minervini (i cui lavori sono pubblicati in G. MINERVINI, *Relazione finale della Commissione di studio per contrastare i fenomeni di corruzione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1997, 961 ss.) e la Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, presieduta da Roberto Garofoli, istituita con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione del 23 dicembre 2011 (la cui relazione finale è disponibile all'indirizzo trasparenza.formez.it/sites/all/files/Rapporto_corruzioneDEF_ottobre%202012.pdf).

¹⁰ Il concetto di corruzione, secondo il diritto penale, non è lo stesso del diritto amministrativo: quello del codice penale ha confini più limitati e definiti e comprende le sole condotte che integrano una fattispecie di reato; quello amministrativo ha confini più sfumati e indefiniti, perché assorbe tutte le condotte che configurano un'ipotesi di quella che Sabino Cassese ha definito *maladministration*, o «desgoverno», «administrative malpractices», «bureaupathologies», cioè disfunzioni dell'attività amministrativa che vanno dal formalismo alle resistenze al cambiamento, dall'inefficienza all'ostilità verso la tecnologia, dall'*overstaffing* al nepotismo. La corruzione in senso penalistico comprende solo una parte di queste condotte; la nozione di corruzione amministrativa tocca anche qualsiasi deviazione dal principio di imparzialità e buon andamento (per quel che riguarda l'organizzazione amministrativa) e dal fine

caratterizzate sempre da una dimensione spiccatamente soggettiva, di corruzione delle persone, cioè del funzionario corrotto.

Invece, già nel suo uso originario e quotidiano, il vocabolo corruzione ha un significato molto più specifico e fisico (la decomposizione, il disfacimento o la putrefazione di un oggetto: corruzione dell'aria, corruzione delle acque, corruzione di un cadavere): di qui, esso ha assunto anche un altro significato, di carattere figurato, indicando il fenomeno del guastarsi e del degenerare non più di una cosa materiale, ma astratta (corruzione di una lingua, corruzione dei costumi, corruzione della società⁽¹¹⁾). Il vocabolo corruzione, quindi, ha sempre posto al centro la cosa oggetto del processo degenerativo, mentre la disciplina giuridica della corruzione è stata focalizzata sul soggetto che ha commesso o che potrebbe commettere un atto corruttivo.

2. L'ATTUALE SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE AMMINISTRATIVA

Questa affermazione – la prevalenza di una connotazione soggettiva nell'attuale sistema di prevenzione della corruzione amministrativa – potrebbe sembrare affrettata, visto che al centro di esso sono collocati due tasselli di chiara impronta oggettiva: i piani di prevenzione della corruzione e il meccanismo collaborativo di vigilanza Anac-singole amministrazioni⁽¹²⁾.

Il sistema di pianificazione ha due anime.

La prima è il Piano nazionale dell'Anac, con cui vengono dettate linee guida sull'attuazione dei singoli istituti, risolte eventuali incertezze applicative, suggerite possibili *best practices* e compiuti approfondimenti in settori particolarmente esposti al rischio corruttivo⁽¹³⁾.

previsto dalla legge (nel caso dell'attività amministrativa). In altre parole, la violazione di alcune regole nevralgiche nella disciplina di prevenzione della corruzione amministrativa (il conflitto di interessi, le regole di incompatibilità e inconfiribilità) non comporta sempre e comunque, inevitabilmente, l'integrazione di una fattispecie di reato. Sulla *maladministration*, cfr. S. CASSESE, "Maladministration" e rimedi, in *Foro it.*, 1992, pt. V, 243 ss.

¹¹ Come ha rilevato M. D'ALBERTI, *I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, 2016, 11 ss.

¹² Qui, si utilizza lo stesso concetto tecnico proposto a proposito del metodo di vigilanza del settore dei contratti pubblici, senza voler implicare, però, quei caratteri specifici. Sulla vigilanza collaborativa, cfr. R. CANTONE e C. BOVA, *L'Anac alle prese con la vigilanza sui contratti pubblici; un ponte verso il nuovo Codice degli appalti?*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, 166 ss.

¹³ Cfr. l'art. 1, c. 2-bis della legge n. 190/2012.

La seconda anima è rappresentata dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni – che nelle società diventano un'integrazione al modello 231 – che hanno una finalità molto diversa rispetto al Piano nazionale. Con i piani, infatti, le singole amministrazioni calano le misure di prevenzione nelle loro realtà: individuano le attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, stabiliscono le opportune misure di contrasto, prevedono meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione (ad esempio, la doppia firma o la scomposizione delle fasi procedurali), definiscono le modalità di monitoraggio dei rapporti con i soggetti con cui stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, individuano specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge⁽¹⁴⁾.

In sintesi, il piano è un processo di autoanalisi, che serve all'amministrazione a comprendere, in relazione alle proprie funzioni e al contesto territoriale, sociale, culturale ed economico in cui opera, quali fattori di rischio corruttivo ci sono, quali ambiti della propria attività sono maggiormente esposti al rischio corruttivo, quali aree dell'organizzazione sono più deboli. Questo percorso introspettivo serve alle amministrazioni a capire come adattare le norme generali di prevenzione della corruzione al loro contesto e a individuare altre misure, ritagliate sulle loro esigenze⁽¹⁵⁾.

Il sistema collaborativo di vigilanza, invece, è essenziale per l'efficacia del sistema di prevenzione, per due ragioni.

Primo, la prevenzione della corruzione non può essere imposta alle amministrazioni attraverso sanzioni e norme deterrenti, ma necessita dell'adesione spontanea delle singole amministrazioni⁽¹⁶⁾. La prevenzione della corruzione, infatti, presuppone un cambiamento culturale, la rielaborazione di prassi, prima ancora che di assetti organizzativi e procedimenti: se non si costruisce una cultura dell'anticorruzione, le misure di prevenzione rischiano di essere oggetto di interpretazioni e attuazioni meramente formali, se non elusive⁽¹⁷⁾.

¹⁴ Cfr. l'art. 1, c. 5, 8 e 9 della legge n. 190/2012.

¹⁵ Sui piani, cfr. R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, 77 ss.

¹⁶ Circostanza non del tutto riuscita come hanno rilevato M. DELSIGNORE e M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 61 ss.

¹⁷ Come ha notato G. PIPERATA, *Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni*:

Secondo, quand'anche fosse possibile imporre la prevenzione della corruzione, la complessità del sistema amministrativo italiano, composto da tantissimi soggetti, spesso molto piccoli, diversi per funzioni, dimensione, organizzazione e contesto in cui operano, renderebbe la fatica dell'Anac analoga a quella di Sisifo⁽¹⁸⁾: basti pensare ai quasi seimila comuni italiani con meno di cinquemila abitanti (il settanta per cento del totale), ai tantissimi enti non territoriali molto piccoli e con un'amministrazione leggera (come alcuni ordini professionali), alla pleora di società pubbliche e di gestori di pubblici servizi⁽¹⁹⁾.

È inevitabile, quindi, pensare che l'Anac non debba sorvegliare e punire, ma debba declinare diversamente il suo ruolo, instaurando un dialogo proficuo con i destinatari delle misure di prevenzione della corruzione, responsabilizzandoli e impegnandoli direttamente nel processo di cambiamento⁽²⁰⁾.

La cerniera tra l'Anac e le singole amministrazioni, necessaria a garantire il successo di questo metodo collaborativo di vigilanza, sono i responsabili per la prevenzione della corruzione, collocati all'interno delle amministrazioni (e scelti fra il personale di queste), che hanno il compito di diffondere la cultura della legalità e garantire il rispetto delle norme di prevenzione della corruzione.

Il responsabile – quindi – ha un ruolo decisivo nel sistema di prevenzione della corruzione: dialoga con l'Anac e con l'amministrazione di appartenenza ed è il tramite tra le indicazioni dell'una e le necessità dell'altra; è garante della attuazione degli istituti di prevenzione della corruzione all'interno dell'amministrazione; contesta eventuali violazioni delle misure di prevenzione della corruzione e delle misure integrative previste nel piano⁽²¹⁾.

un'introduzione, in F. CERIONI e V. SARCONI (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione. Con le novità della l. 9 gennaio 2019, n. 3*, Milano, 2019, 3 ss., specie p. 16.

¹⁸ Secondo la mitologia, Sisifo venne condannato da Zeus a spingere per l'eternità un grosso e pesantissimo macigno fino alla cima di un monte, da cui, però, inesorabilmente rotolava a valle, costringendo Sisifo a ripetere l'inutile sforzo.

¹⁹ Questo fenomeno è acuito, peraltro, dall'ampiezza dell'ambito soggettivo di applicazione delle norme in materia di prevenzione della corruzione, su cui cfr. P. CLARIZIA, *L'ambito soggettivo di applicazione delle norme di prevenzione della corruzione*, in M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione. Rimedi preventivi e repressivi*, Roma, 2017, 39 ss.

²⁰ Ad esempio, E. FREDIANI, *Vigilanza collaborativa e funzione 'pedagogica' dell'Anac*, in *Federalismi*, 2017, n. 23, definisce questa funzione dell'Anac «“pedagogica”».

²¹ Per sollecitarlo ad adempiere al meglio a questa funzione così delicata, l'ordinamento prevede due ipotesi di responsabilità dirigenziali e disciplinari, nonché per l'eventuale danno erariale: se all'interno

Accanto a questi tasselli centrali, si aggiungono altre previsioni a tutela dell'imparzialità del funzionario o, comunque, funzionali a prevenire i *personal contacts* e i conflitti di interesse, alcune disposizioni che rafforzano la robustezza dell'amministrazione, incentivando la denuncia dei fatti di corruzione o adottando misure organizzative per prevenire il ripetersi di fatti corruttivi, le norme a garanzia della trasparenza amministrativa, che, tra le loro finalità hanno anche quello di essere un deterrente per i singoli funzionari dal compiere condotte corruttive e uno strumento di controllo dell'attività amministrativa per i privati.

La parte preponderante è quella sulla prevenzione dei *personal contacts* e dei conflitti di interesse, che determina l'inclinazione soggettiva del sistema di prevenzione della corruzione. Questa disciplina è quantitativamente predominante, sia perché ricollegata al principio costituzionale di imparzialità dell'amministrazione⁽²²⁾, sia perché connessa al sistema di repressione penale della corruzione. Al contempo, però, è ancora molto magmatica e incerta, perché non si è riusciti a raggiungere, per ogni tassello della disciplina, un equilibrio tra effettività (cioè necessità che sia declinata in norme puntuali, per non risultare del tutto evanescente) e buon andamento dell'amministrazione (che non deve essere appesantita né ingessata da una vincoli troppo precisi⁽²³⁾).

Tra queste misure ci sono i codici di comportamento, le disposizioni in materia di conflitti di interesse, di incompatibilità e di inconfiribilità, quelle sul *pantouflage*, l'obbligo di rotazione ordinaria dei dirigenti. I codici identificano i principi, i comportamenti, le prassi e le cautele che il funzionario amministrativo deve

dell'amministrazione viene commesso «un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato», a condizione che non abbia predisposto il piano o non abbia vigilato sulla sua osservanza; se le misure di prevenzione previste nel piano vengono ripetutamente violate o, comunque, non abbia prestato il dovuto controllo, salvo che provi di avere comunicato agli uffici le misure da adottare e le relative modalità e di avere vigilato sull'osservanza del piano. Cfr. l'art. 1, c. 12 e 14 della legge n. 190/2012.

²² Su cui cfr. C. PINELLI, *Art. 97 I° comma, parte II*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 31 ss. e, ora, A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, 2018, 109 ss.

²³ Si pensi ai limiti nel conferimento degli incarichi amministrativi di vertice o degli incarichi dirigenziali esterni a coloro che, nei due anni precedenti al conferimento, abbiano svolto attività professionale in favore dell'amministrazione o dell'ente che conferisce l'incarico (cfr. l'art. 4, c. 1 del d.lgs. n. 39/2013). In questo modo, si perdono delle competenze importanti e si esclude la possibilità che un professionista che conosce l'amministrazione e le cui competenze sono già state testate sul campo possa assumere un incarico – per quanto temporaneo ed esterno – nell'amministrazione.

seguire nell'assolvere il proprio incarico lavorativo⁽²⁴⁾; con le disposizioni in materia di conflitto di interessi, si obbligano funzionari e dirigenti titolari o rappresentanti di un interesse proprio, ancorché lecito, ad astenersi dall'esercizio delle funzioni pubbliche alle quali sono preposti⁽²⁵⁾; le norme in materia di inconferibilità e incompatibilità vietano, per un determinato periodo di tempo, a chi sia venuto a contatto con particolari interessi, di ricoprire un incarico all'interno della pubblica amministrazione e che un funzionario, in costanza del proprio servizio presso l'amministrazione, riceva da altri soggetti degli incarichi che possano pregiudicarne l'imparzialità⁽²⁶⁾; le disposizioni sulla rotazione ordinaria impongono alle amministrazioni di rinnovare periodicamente l'assegnazione degli incarichi dirigenziali, in maniera tale da non creare sacche di potere e da non incrostare relazioni personali⁽²⁷⁾; il *pantouflage* vieta, per alcuni anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, al dipendente pubblico di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari della sua attività amministrativa, al fine di evitare che l'attività di servizio del dipendente venga

²⁴ Il sistema dei codici di comportamento si articola in un Codice nazionale, di cui al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, e nei codici adottati dalle singole amministrazioni. Sui codici di comportamento, cfr. B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007, 131 ss.

²⁵ Attualmente, l'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi è previsto dall'art. 6-bis della legge n. 241/1990. Tale disposizione, però, si applica esclusivamente al procedimento amministrativo, per quanto abbia un respiro di carattere generale. Il procedimento tramite cui viene risolto il conflitto e la natura degli interessi in conflitto sono specificati dagli articoli 6 e 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, di cui al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62. Lo stesso Codice, all'art. 14, individua anche alcuni casi concreti di conflitto. Sui conflitti di interesse, cfr. G. D'ANGELO, *Conflitto di interessi ed esercizio della funzione amministrativa*, Torino, 2020 e I. PIAZZA, *L'imparzialità amministrativa come diritto. Epifanie dell'interesse legittimo*, Rimini, 2021.

²⁶ Cfr. d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39. Sull'inconferibilità e l'incompatibilità, cfr. M. CALCAGNILE, *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, Bologna, 2017.

²⁷ In questo caso, il rischio è quello di disperdere il patrimonio esperienziale acquisito dal dirigente nel settore cui è preposto, nel corso dell'incarico, soprattutto nelle amministrazioni che operano in settori particolarmente complessi o specialistici, compromettendo la qualità dell'azione amministrativa. Per questa ragione, la rotazione ordinaria può essere sostituita con altre misure, come la scomposizione dei processi decisionali, la segregazione delle funzioni o la doppia sottoscrizione dei provvedimenti. Per gli indirizzi in materia di rotazione ordinaria, si veda Anac, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, all. 2. Peraltro, la rotazione si presta ad alterare il rapporto politica-amministrazione, perché può essere utilizzata per orientare, in maniera strumentale, l'assegnazione degli incarichi dirigenziali.

sviata da promesse di nuovi incarichi lavorativi presso soggetti privati⁽²⁸⁾.

Anche la rotazione straordinaria, che impone all'amministrazione di destinare ad altro incarico il dipendente nei cui confronti sia stato avviato un procedimento penale o disciplinare per condotte di natura corruttiva⁽²⁹⁾, ha una chiara connotazione soggettiva: in questo caso, la nuova assegnazione serve a evitare che il dipendente possa commettere nuovi reati e restituisce agli occhi dei cittadini l'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'assolvimento delle sue funzioni⁽³⁰⁾.

Solo la tutela dei *whistleblowers* e i nuovi strumenti di trasparenza amministrativa hanno un carattere oggettivo, nel senso che irrobustiscono l'amministrazione attraverso misure di contesto, che contribuiscono a facilitare la scoperta della commissione di illeciti. Con la prima, si proteggono i dipendenti pubblici e privati che hanno segnalato illeciti da eventuali misure ritorsive e si derogano le disposizioni in materia di segreto⁽³¹⁾; con le seconde, si facilita l'accesso a documenti, dati o informazioni in possesso dell'amministrazione, da cui possono emergere delle condotte corruttive⁽³²⁾.

3. LE DEBOLEZZE DELL'ATTUALE SISTEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il sistema appena delineato presenta diversi nodi critici, che possono essere ricondotti a due aspetti: uno, di taglio più generale, riguarda il grado di attuazione della disciplina nel suo complesso; l'altro, più specifico, attiene al livello di completezza di ciascuna misura, presa singolarmente⁽³³⁾.

²⁸ Cfr. art. 53, c. 16-ter del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

²⁹ Cfr. art. 16, c. 1, lett. l-quarter) del d.lgs. n. 165/2001.

³⁰ Va segnalato, infatti, che tutte le misure qui analizzate non hanno solo la funzione di prevenire la commissione di condotte corruttive, ma, più in generale, di garantire l'imparzialità dell'attività amministrativa.

³¹ Cfr. art. 54-bis del d.lgs. n. 165/2001 e art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

³² Si tratta degli obblighi di pubblicazione e dell'accesso civico generalizzato, previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Su questi istituti, sia consentito rinviare a F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 853 ss.; G. GARDINI e M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Rimini, 2019; B.G. MATTARELLA e M. SAVINO (a cura di), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Napoli, 2018 e A. NATALINI e G. VESPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015.

³³ Il tema si affronta sempre e solo nella prospettiva della corruzione amministrativa: altrimenti, dovrebbero essere segnalate anche altre lacune, che incidono sulla prevenzione della corruzione politica o giudiziaria, come la disciplina dei conflitti di interessi politici e del *lobbying* o alcuni aspetti del

Il livello di attuazione, pur quantitativamente importante, è ancora qualitativamente insoddisfacente, per diversi fattori.

Innanzitutto, molte amministrazioni non hanno ancora acquisito una cultura della prevenzione corruzione e nutrono una certa sfiducia sull'utilità di questi nuovi adempimenti, che vengono vissuti come incombenze che sottraggono risorse, energie e tempo allo svolgimento della missione istituzionale dell'amministrazione⁽³⁴⁾. Questo determina un'attuazione formale delle misure di prevenzione della corruzione, tesa a evitare le sanzioni correlate all'inattuazione della disciplina più che a prevenire davvero i casi di corruzione.

Inoltre, gran parte delle amministrazioni – soprattutto le piccole amministrazioni, ma non solo – non possiedono le competenze tecniche e i mezzi necessari a svolgere le complesse attività richieste dalle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione: si pensi alla mappatura dei procedimenti e all'individuazione dei fattori di rischio, che richiedono specializzazioni molto eterogenee (statistici, economisti, aziendalisti, ecc.) e non esclusivamente giuristi. Questo determina, in concreto, un'attuazione superficiale delle disposizioni, nel senso che le amministrazioni non riescono a sfruttarne a pieno il potenziale.

Infine, la disciplina della prevenzione della corruzione è difficilmente fruibile: il testo principale (la legge n. 190/2012), già di difficile consultazione, perché costituito da un unico articolo di quasi un centinaio di commi, è stato arricchito da una pletera di altri testi legislativi e dalle decine di provvedimenti (tra linee guida, delibere e piani nazionali) dell'Anac⁽³⁵⁾. Questi interventi hanno frammentato il quadro normativo e stratificato le discipline, rendendo più difficile ricostruire le disposizioni in vigore e più frequenti le sovrapposizioni e le lacune⁽³⁶⁾. Questo

funzionamento del sistema di autogoverno della magistratura.

³⁴ Del resto, le misure di prevenzione della corruzione hanno un costo preciso per le pubbliche amministrazioni. In proposito, cfr. L. DI DONATO, *Gli oneri amministrativi derivanti alle PA dall'attuazione della normativa anticorruzione*, in M. NUNZIATA (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, cit., 167 ss.

³⁵ Alla legge n. 190/2012, si sono aggiunti diversi decreti legislativi e alcune disposizioni inserite nel d.lgs. n. 165/2001 o in altri testi legislativi, di cui si può tentare un elenco non esaustivo: l'art. 34-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179; l'art. 54-*bis* del d.l. 21 giugno 2013, n. 69; l'art. 5 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101; gli art. 19 e 32 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90; l'art. 1, c. 110, lett. a) e b) della legge 7 aprile 2014, n. 56; l'art. 8 della legge 27 maggio 2015, n. 69; l'art. 4 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171; l'art. 52-*quater* del d.l. 24 aprile 2017, n. 50; la legge 30 novembre 2017, n. 179 e i d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, 8 aprile 2013, n. 39 e 25 maggio 2016, n. 97.

³⁶ Ad esempio, l'organizzazione, il funzionamento e le funzioni dell'Anac sono sparse tra diversi testi

panorama è stato reso ancor più complicato dall'incerta qualificazione delle linee guida dell'Anac nel sistema delle fonti⁽³⁷⁾, sommata alla tendenza della stessa autorità di proporre anche letture *praeter* o addirittura *contra legem*⁽³⁸⁾, con l'intento di rendere più incisiva la prevenzione della corruzione. Tutte queste circostanze hanno determinato incertezze applicative: per le amministrazioni è diventato molto difficile capire come attuare le misure di prevenzione della corruzione (e in alcuni casi addirittura quali misure dovessero essere attuate).

Quanto ai fattori di debolezza che caratterizzano ciascuna misura, considerata singolarmente, si tratta di problemi più puntuali, che però hanno una ricaduta incisiva sul complesso della disciplina e che solo in parte – e per quanto compatibile con la sua funzione di soluzione del caso concreto⁽³⁹⁾ – sono stati risolti dalla

legislativi e non sono facili da ricostruire; la disciplina della trasparenza, in cui le amministrazioni vivono come una complicazione la coesistenza tra tre regimi diversi (accesso di cui alla legge n. 241/1990; obblighi di pubblicazione; accesso civico generalizzato).

³⁷ Il Consiglio di Stato ha chiaramente ritenuto le linee guida dettate in materia di prevenzione della corruzione non vincolanti per le amministrazioni. In proposito, cfr. Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 29 luglio 2019, n. 2189.

³⁸ Come avvenuto, ad esempio, a proposito dell'ambito soggettivo della disciplina della rotazione ordinaria, cui, pur in assenza di un obbligo specifico, sono state invitate anche le amministrazioni controllanti enti di diritto privato e gli enti pubblici economici (cfr. le linee Guida di cui alla determinazione n. 1134 dell'8 novembre 2017), dell'ambito soggettivo della disciplina del *pantouflage* (che l'Anac ha esteso oltre i soggetti indicati nella disposizione legislativa, con il *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, p. 66), dell'ambito oggettivo di applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione, di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014 (che l'Anac ha tentato, con diverse linee guida, di ampliare, salvo scontrarsi con l'opinione giustamente restrittiva del Consiglio di Stato, per la quale cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 3 marzo 2021, n. 1791) e della disciplina dei conflitti di interesse (nell'ambito della quale l'Anac, con la delibera n. 321 del 28 marzo 2018, ha suggerito di introdurre un periodo di raffreddamento desunto in via analogica dalla disciplina delle incompatibilità e inconfiribilità).

³⁹ E, quindi, parzialmente nomopoietica, nel senso che può interpretare in maniera creativa la norma, senza però procedere a una radicale riscrittura. Sulla funzione nomopoietica della giustizia amministrativa, cfr. cfr. M. D'ALBERTI e A. PAJNO, *Il giudice amministrativo tra tutela giurisdizionale e creazione giurisprudenziale*, in M. BESSONE (a cura di), *Diritto giurisprudenziale*, Torino, 1996, 301 ss.; G. BRAIBANT, *Le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration du droit*, in *Mélanges René Chapus*, Paris, 1992, 91 ss.; M. WALINE, *Le pouvoir normatif de la jurisprudence*, in *La technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, II, Paris, 1950, 613 ss.; A. SANDULLI, *Il giudice amministrativo e la sua giurisprudenza*, in S. CASSESE (a cura di), *Il diritto pubblico nella seconda metà del XX secolo*, Milano, 2002, 1373 ss.; S. CASSESE, *Il Consiglio di Stato come creatore di diritto e come amministratore*, in G. PASQUINI e A. SANDULLI (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 1 ss.

giurisprudenza amministrativa⁽⁴⁰⁾.

Ad esempio, i responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, nonostante il ruolo centrale che gli è affidato nel sistema di prevenzione della corruzione, sono ancora troppo fragili, perché la legge non prevede la costituzione di un ufficio di supporto e consente che l'incarico di responsabile sia conferito anche a un dirigente di seconda fascia, ancora nel pieno della sua crescita professionale e, per questo, meno portato a svolgere con rigore e indipendenza la sua funzione di controllo, specialmente nei confronti dei superiori⁽⁴¹⁾. Quindi, i responsabili non hanno sempre l'indipendenza né un'organizzazione adeguata agli ampi poteri loro conferiti.

Per quanto riguarda i codici di comportamento, oltre ad alcune incertezze nell'ambito soggettivo di applicazione⁽⁴²⁾, il problema principale è dato dalla disomogeneità dei contenuti, con il risultato che alcuni sono troppo specifici, rigidi e severi, mentre altri sono del tutto generici.

Quanto ai conflitti di interesse, manca una disciplina del conflitto generalizzato o strutturale, che si determina quando un soggetto è titolare di un interesse che entra sistematicamente in conflitto con l'attività istituzionale del proprio ufficio. La disciplina attuale consente di risolvere questa situazione ricorrendo ad astensioni ripetute, con il rischio, però, di nuocere al buon andamento e alla continuità dell'azione amministrativa. Occorrerebbe prevedere una soluzione alternativa, come il trasferimento ad altro ufficio, ma anche dei criteri oggettivi che consentano di stabilire quando un conflitto di interessi va considerato strutturale, per evitare un utilizzo strumentale di questa misura, di cui ci si potrebbe servire per allontanare

⁴⁰ Ad esempio, in materia di *pantouflage* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 29 ottobre 2019, n. 7411) e di potere di vigilanza dell'Anac sui casi di inconferibilità e incompatibilità (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 11 gennaio 2018, n. 126; Consiglio di Stato, sez. III, 15 gennaio 2018, n. 165).

⁴¹ Quindi, una volta cessato l'incarico, rimarranno all'interno dell'amministrazione (e soprattutto accanto ai colleghi) su cui hanno vigilato, peraltro quando ancora non hanno raggiunto l'apice della loro crescita professionale. Peraltro, è difficile per un dirigente di seconda fascia vigilare su un dirigente di prima.

⁴² Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 62/2013, il personale delle autorità indipendenti sembra essere escluso dall'applicazione del codice. Inoltre, la categoria dei collaboratori o consulenti andrebbe precisata: non è chiaro, infatti, se i funzionari onorari, i componenti degli organi di indirizzo politico-amministrativo delle amministrazioni, anche di carattere elettivo, i titolari di incarichi amministrativi di vertice e i titolari di uffici di diretta collaborazione possano essere ricompresi nella formula «tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, [i] titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché [i] collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione».

dall'ufficio funzionari sgraditi⁽⁴³⁾.

Il sistema delle incompatibilità e delle inconferibilità è particolarmente ostico, perché il legislatore non si è mosso per principi, ma per casi: ne è scaturita una disciplina molto dettagliata, difficilmente fruibile. Questa tecnica ha reso ancora più evidenti le lacune e ha complicato l'uso dell'analogia: ad esempio, tra gli «incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati», sono menzionati i dirigenti, ma non il direttore generale dell'ente; tra gli «incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico», c'è il «presidente con deleghe gestionali dirette», ma non i consiglieri d'amministrazione.

Il *pantouflage* ha posto diversi problemi di attuazione, che hanno portato il legislatore a inserire in un'altra legge, il d.lgs. n. 39/2013, dei chiarimenti – peraltro non risolutivi – in merito al suo ambito soggettivo di applicazione⁽⁴⁴⁾.

Un problema trasversale a questi istituti è, poi, nel dialogo con il diritto penale sostanziale e processuale: l'applicazione di molte disposizioni in materia di prevenzione della corruzione amministrativa, infatti, è legata a determinate fasi del processo penale o alla commissione di alcuni reati. Qui i problemi sono due, probabilmente dovuti proprio alla stratificazione che ha patito la disciplina in materia di prevenzione della corruzione: la scarsa precisione e la totale assenza di uniformità. In alcuni casi è necessaria una sentenza passata in giudicato⁽⁴⁵⁾, in altri è sufficiente una sentenza anche non passata in giudicato⁽⁴⁶⁾, in altri ancora il semplice avvio del procedimento penale⁽⁴⁷⁾; in alcuni casi l'amministrazione ha un ampio

⁴³ Come accade, del resto, nella prassi, per la rotazione ordinaria.

⁴⁴ Cfr. art. 21 del d.lgs. n. 165/2001. Questi chiarimenti non sono stati risolutivi perché l'Anac, con il *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, p. 66, ha cercato di estendere ulteriormente l'ambito di applicazione di questa disciplina. Problemi molto rilevanti per l'attuazione della disciplina, ma che non incidono granché sull'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione nel suo complesso, sono collegati all'esercizio del potere sanzionatorio: infatti, il legislatore ha previsto una sanzione rigida, non modulabile dall'Anac in considerazione dell'entità della violazione effettivamente commessa, dell'elemento psicologico del dipendente e del soggetto privato che conferisce l'incarico. Il divieto di contrarre con l'amministrazione può essere particolare grave quando colpisce un operatore economico (perché può determinare, di fatto, l'esclusione dal mercato) o quando colpisce un prestatore di servizi pubblici (perché può minare la continuità del servizio erogato alla collettività).

⁴⁵ Ad esempio, per i rapporti tra procedimento disciplinare e sentenza penale (cfr. l'art. 55-ter del d.lgs. n. 165/2001) e per la responsabilità del responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (cfr. l'art. 1, c. 12, della legge n. 190/2012).

⁴⁶ Ad esempio, nel caso delle incompatibilità e inconferibilità (cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013) e delle commissioni di concorso (cfr. l'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001).

⁴⁷ Ad esempio, nel caso della rotazione straordinaria (cfr. l'art. 16, c. 1, lett. 1-quarter) del d.lgs. n.

marginale di discrezionalità nel valutare la rilevanza del reato commesso (perché la definizione usata è generica: ad esempio, «reati di corruzione» o «condotte di natura corruttiva»⁽⁴⁸⁾); in altri casi, i reati rilevanti sono espressamente individuati dal legislatore («reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale» o, addirittura, la specifica norma incriminatrice⁽⁴⁹⁾), ma non corrispondono a quelli per cui il pubblico ministero è tenuto a informare il presidente dell'Anac dell'esercizio dell'azione penale⁽⁵⁰⁾.

In alcuni casi, le incertezze sono state tante e tali da paralizzare – di fatto – l'utilizzo della misura, come nella rotazione straordinaria in cui le espressioni «avvio di procedimenti penali» e «condotte di natura corruttiva» hanno lasciato incertezze tanto profonde da dissuadere quasi sempre le amministrazioni dal farvi ricorso⁽⁵¹⁾.

165/2001).

⁴⁸ Ad esempio, nel caso della rotazione straordinaria (cfr. l'art. 16, c. 1, lett. 1-*quarter*) del d.lgs. n. 165/2001), si usa l'espressione «condotte di natura corruttiva»; tra le funzioni del responsabile per la prevenzione della corruzione, c'è quella di «verifica[re], d'intesa con il dirigente competente, [l'] effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi *reati di corruzione*» (cfr. l'art. 1, c. 10, lett. b) della legge n. 190/2012, il corsivo è aggiunto).

⁴⁹ Ad esempio, nel caso delle incompatibilità e inconferibilità (cfr. l'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013) e delle commissioni di concorso (cfr. l'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 165/2001) è usata l'espressione «reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale». Per l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 90/2014, si è in presenza di entrambe le tecniche: sono sia individuati i delitti rilevanti («i delitti di cui agli articoli 317 c.p., 318 c.p., 319 c.p., 319-*bis* c.p., 319-*ter* c.p., 319-*quater* c.p., 320 c.p., 322, c.p., 322-*bis* c.p., 346-*bis* c.p., 353 c.p. e 353-*bis* c.p.») e una nozione vaga e generica, che lascia un ampio margine di discrezionalità all'Anac e al prefetto («ovvero, in presenza di rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali»).

⁵⁰ Che sono gli articoli 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346-*bis*, 353 e 353-*bis* del codice penale, ai sensi dell'art. 129, c. 3 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

⁵¹ L'espressione «avvio di procedimenti penali» potrebbe indicare, infatti, l'atto di iscrizione del soggetto nel registro delle notizie di reato, la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero o il decreto che dispone di giudizio all'esito dell'udienza preliminare; le «condotte di natura corruttiva» potrebbero indicare esclusivamente i reati per cui l'art. 129, c. 3 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale impone al pubblico ministero di informare dell'esercizio dell'azione penale anche il presidente dell'Anac, tutti i reati contro la pubblica amministrazione (che sono quelli rilevanti ai fini delle incompatibilità e delle inconferibilità) o addirittura condotte che non integrano fattispecie di reato (del resto, la rotazione straordinaria può essere disposta anche in caso di avvio di un semplice procedimento disciplinare). Ancora: non è chiaro se la misura si debba applicare solo nel caso in cui la condotta corruttiva contestata è collegata all'incarico attuale del dipendente sottoposto a procedimento penale o se si debba applicare anche per fatti compiuti in altri uffici della stessa amministrazione o

4. LE PERDURANTI LACUNE DEL SISTEMA E I POSSIBILI RIMEDI

Al di là di questi aspetti che riguardano misure settoriali, cioè votate esclusivamente alla prevenzione della corruzione, quel che ancora manca, nel nostro sistema giuridico, è un approccio trasversale, di sistema, alla prevenzione della corruzione. Il propagarsi del fenomeno corruttivo è prodotto anche da alcuni fattori, come la probabilità di scoprire una condotta corruttiva (perché minore è il rischio della sanzione e maggiore è la tendenza a delinquere) o le lentezze, vischiosità e impedimenti del procedimento (che i privati possono essere indotti ad aggirare promettendo utilità ai funzionari amministrativi)⁽⁵²⁾, che possono essere affrontati solo andando al di là di un approccio settoriale alla prevenzione della corruzione. Alcuni di questi fattori sono, ad esempio, l'ampiezza del potere dell'amministrazione (inteso non solo come potere discrezionale in senso tecnico⁽⁵³⁾, ma anche come margine di opinabilità nella ricostruzione del regime giuridico applicabile a un determinato procedimento⁽⁵⁴⁾), l'opacità del processo decisionale⁽⁵⁵⁾, una bassa *accountability* del decisore⁽⁵⁶⁾, la tempestività e la prevedibilità dell'azione amministrativa⁽⁵⁷⁾, il formalismo delle procedure e dei controlli⁽⁵⁸⁾, l'entità delle

presso altre amministrazioni.

⁵² In proposito, cfr. più ampiamente A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in F. MERLONI e L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, 37 ss. Si esaminano, in questa sede, solo quelli di carattere giuridico: ve ne sono altri, come la tenuità dei costi morali della scoperta dell'illecito (cioè è il grado di riprovazione pubblica conseguente alla scoperta di un reato, che dovrebbe operare come un deterrente 'culturale'), per i quali un approccio giuridico può poco.

⁵³ Per questa definizione di discrezionalità, cfr. M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939 e A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 65 ss.

⁵⁴ Perché maggiori sono gli elementi di incertezza nell'esercizio del potere, più è difficile dimostrare l'illiceità della condotta tenuta.

⁵⁵ Alcune norme procedurali (come l'obbligo di motivazione e le garanzie di partecipazione) consentono di apprezzare se gli interessi sono stati acquisiti e bilanciati in maniera adeguata. Se vengono attuati in maniera tenue o formale diminuisce la probabilità di scoprire una eventuale condotta illecita.

⁵⁶ Intesa nel senso di facile individuazione del soggetto che ha adottato la decisione che configura lo scambio corruttivo (cioè chi è il responsabile della condotta illecita, come nelle decisioni collegiali). Più è facile individuare il responsabile della condotta (cioè più è alta l'*accountability*), minore è l'incentivo a commettere reati.

⁵⁷ Perché per superare inefficienze, ritardi e vischiosità dei procedimenti e per orientare una conclusione incerta, i privati sono indotti a commettere dei reati.

⁵⁸ Controlli e procedure meramente formali inducono i privati a commettere dei reati, per orientare il

posizioni di rendita⁽⁵⁹⁾, le relazioni tra politica e amministrazione e, soprattutto, tra amministratori politici e di carriera⁽⁶⁰⁾.

La prima politica di sistema, che, opportunamente declinata, potrebbe assumere anche una funzione di prevenzione della corruzione, è quella di semplificazione normativa.

Nonostante il nesso tra complicazione delle regole e corruzione sia stato percepito sin dall'antichità⁽⁶¹⁾, nel nostro ordinamento le leggi sono ancora troppe e troppo difficili da consultare; sono scritte male sia sul piano lessicale che delle tecniche redazionali adottate; sono eterogenee per tipo (leggi, regolamenti, linee guida) e per livello (nazionale e regionale); in alcuni settori, è complicato anche solo ricostruire le norme effettivamente in vigore, perché le disposizioni sono disseminate in vari testi normativi, anche di taglio generale, adottati in momenti differenti, senza indicare eventuali abrogazioni⁽⁶²⁾.

L'oscurità del regime normativo favorisce la propagazione della corruzione: sarebbe opportuno, allora, accorpate le regole che disciplinano una stessa materia in un unico testo, migliorandone, al contempo, la forma e la tecnica di redazione, e adottare un sistema di manutenzione costante dei testi normativi. Più che un problema di strumenti⁽⁶³⁾, sembra essere un problema di continuità delle politiche di semplificazione, che andrebbero affidate – a regime⁽⁶⁴⁾ – a una struttura semi-

risultato dei controlli.

⁵⁹ Intese come le utilità ricavate dai cittadini per effetto dell'attività amministrativa: maggiori sono le utilità (ad esempio concessioni particolarmente lunghe o rinnovabili automaticamente), maggiore è la propensione a commettere il reato (perché si abbassa il costo-opportunità tra l'utilità tratta dalla commissione del reato e l'eventuale sanzione, nell'ipotesi in cui venga scoperto l'illecito).

⁶⁰ La prevalenza di relazioni di scambio – anziché di reciproco controllo e indirizzo – determina un indebolimento dell'apparato di prevenzione delle condotte corruttive. In proposito, cfr. N. LONGOBARDI, *Il declino italiano. Le ragioni istituzionali*, Firenze, 2021, 189 ss.

⁶¹ Cfr. M. D'ALBERTI, *Corruzione*, Roma, Treccani, 2021, 102 ss.

⁶² In proposito, cfr. B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011 e M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Roma-Bari, 2010.

⁶³ Esistono, infatti, fin troppi strumenti: i regolamenti di delegificazione, di cui all'art. 17, c. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400; le leggi annuali di semplificazione di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59; i codici/testi unici di semplificazione e riassetto di un intero settore previa delega legislativa; diversi interventi *una tantum*, come il c.d. "taglia-leggi" di cui all'art. 14, c. 12 ss. della legge 28 novembre 2005, n. 246 o l'intervento di pulizia operato con il d.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10.

⁶⁴ Un buon esperimento è rappresentato dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione, di cui all'art. 5 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77. Questa nuova Unità ha, però, i limiti di operare per un periodo di tempo circoscritto e di inserirsi in un quadro già caotico (e che non è stato razionalizzato), in cui sono già previsti anche l'Ufficio per la semplificazione e

indipendente e specializzata⁽⁶⁵⁾, che – proprio in quanto semi-indipendente – debba ridurre lo *stock* normativo senza incidere sulla qualità – cioè sull’ampiezza – dei poteri amministrativi⁽⁶⁶⁾.

Sarebbe fondamentale, però, anche che la semplificazione normativa (e gli strumenti di *better regulation*, come la verifica dell’impatto della regolazione, l’analisi di impatto della regolazione e l’analisi tecnico-normativa⁽⁶⁷⁾) iniziasse a tenere conto dell’impatto (della disciplina esistente e delle modifiche proposte) sulla prevenzione della corruzione⁽⁶⁸⁾.

In questo modo, sarebbe più facile abbinare alla semplificazione anche un intervento sartoriale, necessario in settori particolarmente sensibili, come l’urbanistica, l’edilizia, l’ambiente, la sanità, i contratti pubblici.

Una seconda politica di sistema consiste nella semplificazione amministrativa, da compiere procedimento per procedimento, con un approccio multilivello⁽⁶⁹⁾, e non più attraverso una riscrittura della legge generale sul procedimento amministrativo⁽⁷⁰⁾. Il riordino dei procedimenti amministrativi potrebbe consentire

la sburocratizzazione e l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione presso il Dipartimento della funzione pubblica.

⁶⁵ Il rapporto dell’ente specializzato con il Governo è fondamentale perché tocca l’aspetto più delicato delle politiche di semplificazione (intese sempre solo nel senso della riduzione dello *stock* normativo e non della riduzione delle funzioni pubbliche), il rapporto con la politica. Per la continuità delle politiche di semplificazione, infatti, è necessario che la struttura a ciò deputata sia impermeabile ai cicli politici e composta da esperti esterni all’amministrazione; d’altro canto, la struttura deve mantenere un certo dialogo con il Governo per assicurare il sostegno politico alle proposte di semplificazione (che devono pur sempre essere approvate dal Parlamento) e non lavorare inutilmente.

⁶⁶ Infatti, la semplificazione normativa, come insegna l’esperienza britannica, ha una dimensione tecnica, che consiste nella mera riduzione dello *stock* normativo, e in una politica, che consiste nella riduzione e nella rimodulazione dei poteri amministrativi. In proposito, mi sia consentito rinviare a F. CAPORALE, *La semplificazione normativa e il modello delle Law Commissions come strumento per prevenire la corruzione*, in *Corruzione e pubblica amministrazione*, cit., 255 ss.

⁶⁷ Su cui cfr. M. De BENEDETTO, M. MARTELLI e N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011.

⁶⁸ Questa è la funzione del Corruption impact assessment, una delle *best practices* suggerite dalle organizzazioni internazionali nella prevenzione e nel contrasto della corruzione. In proposito, cfr. L. DI DONATO, *L’analisi di impatto della corruzione (AIC): un nuovo strumento per i regolatori?*, in *Federalismi*, 2015, n. 21.

⁶⁹ Su cui cfr. A. FLORI e S. PAPARO, *La semplificazione per le competitività: le sfide di una cooperazione multilevel*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURZIO e L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, 499 ss.

⁷⁰ Per i limiti della riscrittura della legge generale sul procedimento amministrativo, mi sia consentito rinviare a F. CAPORALE, *Le modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *Giornale dir. amm.*, 2021, 772 ss.

di ridefinire, là dove necessario, anche la corretta estensione della discrezionalità amministrativa, che non deve essere né troppo ampia né troppo ridotta⁽⁷¹⁾, e di rafforzare i procedimenti amministrativi generali, che – per tradizione del diritto amministrativo continentale⁽⁷²⁾ – non hanno sufficienti garanzie di partecipazione e obblighi di motivazione⁽⁷³⁾.

⁷¹ In molti settori, hanno avuto luogo processi di riduzione della discrezionalità (su cui cfr. M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 99 ss.), che dimostrano l'interazione tra cultura del merito e della concorrenza e prevenzione della corruzione (in proposito, si veda sempre M. D'ALBERTI, *Corruzione*, cit., 116 ss.). La correlazione tra corruzione e concorrenza è molto forte: da un lato, un sistema di mercato a bassa concorrenza (per gli elevati costi di transazione per le imprese, costituiti da regole non necessarie o troppe complesse e da oneri burocratici ingiustificati) tende a favorire la corruzione. D'altra parte, entrare in un sistema di mercato a bassa concorrenza significa acquisire una posizione di rendita e rappresenta, quindi, un forte incentivo verso condotte corruttive. La relazione tra concorrenza e corruzione è bidirezionale: molta corruzione ostacola la concorrenza, perché la corruzione rappresenta una barriera all'ingresso nel mercato e configura, per i consumatori, un costo occulto. La correlazione tra corruzione e concorrenza è fotografata perfettamente dal Global Competitiveness Index, un indice che misura diversi aspetti del funzionamento complessivo di un Paese per stabilire il suo livello di competitività e la funzionalità delle sue istituzioni per la crescita: tra gli aspetti di maggiore debolezza delle istituzioni italiane, nella prospettiva della crescita economica, questo indicatore segnala proprio la presenza del crimine organizzato, l'efficienza del sistema giuridico nel sindacare la regolazione, la pesantezza del sistema regolatorio, l'efficienza del sistema processuale, l'incidenza della corruzione, le lacune nella regolazione dei conflitti di interesse, l'instabilità della regolazione, la scarsa meritocrazia nel mercato del lavoro. In ogni caso, la cultura della concorrenza e del merito hanno i loro limiti, di cui bisogna essere ben consapevoli. In proposito, cfr. M.J. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Milano, 2021.

⁷² Per un inquadramento della scarsa tradizione continentale per le tutele procedimentali nei procedimenti amministrativi generali, cfr. G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020, 225 ss.; S. BATTINI, B.G. MATTARELLA e A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007, 107 ss. e M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato. Mutamenti dei sistemi nazionali e contesto globale*, Bologna, 2019.

⁷³ Basti pensare che anche nell'impianto della legge generale sul procedimento amministrativo, l'obbligo di motivazione non si applica agli «atti normativi e per quelli a contenuto generale» (art. 3, c. 2 della legge n. 241/1990) e le garanzie di partecipazione all'«attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione» (art. 13, c. 1 della legge n. 241/1990). Una strada potrebbe essere incentivare l'utilizzo delle analisi di impatto della regolazione, delle analisi costi-benefici e degli altri strumenti di rafforzamento della motivazione (e, quindi, dell'*iter* decisionale) e rafforzare la partecipazione e i diritti ad essa connessi, come il diritto di interrompere una procedura decisionale, il diritto ad ottenere informazioni precise e dati certi, il diritto di controdedurre sulle informazioni e i dati, il diritto di presentare e discutere controproposte, il diritto di ricorrere al giudice per ogni violazione dei propri diritti. Sui diritti (e sui limiti) della partecipazione amministrativa, cfr. R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA e F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 3 ss.

Ma vischiosità, ritardi, lungaggini, errori non dipendono solo dalle regole formali che governano i procedimenti, ma, spesso, dall'insufficienza dei mezzi e delle risorse (finanziarie, tecniche, di personale) a disposizione dell'amministrazione⁽⁷⁴⁾: è necessario – e questa è la terza possibile linea di intervento – investire sull'organizzazione amministrativa. Non si tratta, però, solo di incidere sul piano quantitativo, aumentando le risorse destinate alle amministrazioni, ma di intervenire sul piano qualitativo, migliorando le tecnologie a disposizione⁽⁷⁵⁾.

Sul piano qualitativo incide anche una quarta linea di intervento: la ricostruzione dei corpi tecnici, storicamente un fiore all'occhiello dell'amministrazione italiana e ormai indeboliti⁽⁷⁶⁾. I corpi tecnici sono fondamentali per prevenire o individuare i casi di corruzione e ridurre la permeabilità dell'amministrazione rispetto agli interessi privati⁽⁷⁷⁾: specialmente in questa particolare congiuntura storica, in cui le amministrazioni pubbliche devono far fronte alla giuridificazione di nuovi interessi e alla tendenza prevaricante assunta dalla tecnica sul diritto⁽⁷⁸⁾, nel quadro di una

⁷⁴ Sul rapporto tra organizzazione e attività amministrativa, cfr. N. LONGOBARDI, *A dieci anni dalla legge n. 241 del 1990. Sulle implicazioni tra organizzazione ed attività amministrativa*, in N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2009, 161 ss.

⁷⁵ Come rilevato da DELOITTE, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, 2017, 17. Ovviamente, ci sono anche altri motivi di insuccesso delle politiche di digitalizzazione, su cui cfr. B. Carotti, *La digitalizzazione*, in B.G. MATTARELLA e E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Mafia) e ai decreti attuativi*, Milano, IlSole24ore, 2017, 73 ss. e G. PIPERATA, *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della pubblica amministrazione italiana*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA e C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016, 255 ss.

⁷⁶ Sull'importanza dei corpi tecnici nella storia del Paese, cfr. A. VARNI e G. MELIS (a cura di), *Burocrazie non burocratiche. Il lavoro dei tecnici nelle amministrazioni tra Otto e Novecento*, Torino, 1999. Sul progressivo depauperamento delle competenze tecniche nell'amministrazione italiana, cfr. G. MELIS, *La fuga dall'amministrazione. Ascesa e declino dei tecnici nell'amministrazione dell'Italia unita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 469 ss. e i numerosi contributi pubblicati nel fascicolo n. 2 del 2019 della *Rivista giuridica del Mezzogiorno*.

⁷⁷ Ad esempio, i corpi ispettivi, ora svuotati di capacità e poteri, riuscivano a scoprire e risolvere i casi di corruzione prima della loro esplosione, e che. In proposito, cfr. G. Melis, *Perché abbiamo il primato della corruzione*, disponibile all'indirizzo www.eticapa.it/eticapa/tag/melis-spoils-system/. La permeabilità delle amministrazioni rispetto agli interessi privati è anche il risultato della maggiore ricchezza e competenza tecnicamente dei soggetti privati rispetto alle burocrazie che dovrebbero governarli.

⁷⁸ Per la giuridificazione, cfr. B. MARCHETTI e M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, 2016. Sulla tendenza prevaricante della tecnica, cfr. E. SEVERINO, *Il destino della tecnica*, Milano, 1998 e, per la tecnicizzazione del diritto amministrativo, S. CIVITARESE MATTEUCCI e L. TORCHIA (a cura di), *La tecnicizzazione*, Firenze, 2016. Sul rapporto tra diritto e tecnica, invece, cfr. N. IRTI ed E. SEVERINO,

società sempre più complessa⁽⁷⁹⁾, forti competenze tecniche sono necessarie per la qualità dei controlli e della regolazione, per evitare la cattura del decisore pubblico, e, in un certo senso, anche per svolgere al meglio la funzione di prevenzione della corruzione, giacché questa necessita – come si è detto a proposito della redazione dei piani triennali delle singole amministrazioni – di sociologi e aziendalisti in grado di elaborare complesse analisi del rischio corruttivo in relazione al contesto. Il declino dei corpi tecnici aumenta il rischio corruttivo anche da un'altra prospettiva: per sopperire alle carenze tecniche, si finiscono per delegare funzioni ai privati; ma proprio nella delega di funzioni si indentificano alcune delle attività più esposte al rischio corruttivo (le procedure di gara per l'affidamento di concessioni e appalti e i relativi controlli).

5. LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE COME POLITICA DI SISTEMA E NON COME MATERIA

A questo punto, è possibile tornare alla domanda iniziale: perché l'Italia è ancora indietro negli indici internazionali di percezione della corruzione e cosa resta da fare?

I limiti dell'attuale sistema della corruzione sono dovuti proprio alla sua eccessiva connotazione soggettiva: la corruzione è stata ridotta a un fenomeno individuale, a una somma di condotte patologiche poste in essere da persone senza scrupoli, o, tutt'al più, a un fenomeno endemico di alcuni settori, come l'università, l'edilizia, la sanità, gli appalti.

Di conseguenza, la corruzione è stata affrontata aumentando i presidi che distolgono il funzionario dal commettere condotte corruttive o, al massimo, riscrivendo le regole di alcuni settori in chiave di prevenzione della corruzione, finendo – in

Dialogo su diritto e tecnica, Roma-Bari, 2001; L. MENGONI, *Diritto e tecnica*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, 1 ss. e N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007.

⁷⁹ Sulla complessità della società, cfr. E. MORIN, *La sfida della complessità*, Firenze, 2017. Sulle trasformazioni del diritto amministrativo, dovute alla complessità della società, cfr. S. CASSESE, *Mezzo secolo di trasformazioni del diritto amministrativo*, in *Diritto amministrativo e società civile. Vol. I. Studi introduttivi*, Bologna, 2018, 3 ss. e, dello stesso autore, la parte VI del volume *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010, 441 ss., nonché *New paths for administrative law: A manifesto*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, 603 ss., e S. CASSESE, G. NAPOLITANO e L. CASINI, *Towards multipolar administrative law: A theoretical perspective*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2014, 354 ss.

questo secondo caso – per mettere in secondo piano l’adeguatezza funzionale di quelle discipline⁽⁸⁰⁾. Questo ha portato anche a concentrare su un unico soggetto – l’Anac – le funzioni di prevenzioni della corruzione.

La corruzione, invece, va letta come un fenomeno strutturale della società, favorito da alcuni fattori di debolezza di contesto, che vanno dalle istituzioni al sistema delle fonti: la qualità delle leggi, la complicazione, la vischiosità e le lentezze dei procedimenti amministrativi, le carenze quantitative e qualitative dell’organizzazione amministrativa costituiscono delle crepe in cui si insinuano le pratiche corruttive⁽⁸¹⁾.

È una conseguenza ovvia, quindi, che le politiche di prevenzione della corruzione non possano prescindere dall’intervenire su queste crepe: non è un caso se i recenti miglioramenti nei ranking internazionali sono coincisi non solo con una risistemazione e un rafforzamento delle norme settoriali in materia di prevenzione della corruzione, ma anche e soprattutto con le prime riforme di sistema tese a rafforzare le istituzioni pubbliche anche (ma non solo) in chiave di prevenzione della corruzione, come il decreto legislativo in materia di trasparenza.

La prevenzione della corruzione, insomma, è un tema trasversale dell’ordinamento, per cui sono necessarie – ma non sufficienti – misure soggettive (le disposizioni sui *personal contacts*), interventi settoriali e un’amministrazione dedicata. In quanto fenomeno che riguarda l’ordinamento nel suo complesso, la prevenzione della corruzione deve diventare una sensibilità trasversale, assorbita anche in altre politiche di riforma dell’ordinamento, affidate ad amministrazioni diverse

⁸⁰ È il caso delle norme sull’università, in cui le riforme del reclutamento hanno complicato le carriere, senza apportare un reale beneficio in termini di trasparenza e merito, e delle norme sui contratti pubblici, che hanno finito per privilegiare la prevenzione della corruzione sulla concorrenza e sulla funzione sociale dei contratti pubblici. Sulle riforme del reclutamento, cfr. G. DELLA CANANEA, *Il reclutamento dei professori universitari: due “lezioni” dall’esperienza italiana*, in *Munus*, 2017, n. 2, VI ss. e C. FRANCHINI, *The New System for Recruiting Professors in Italian Universities: Strength and Weaknesses*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013, 57 ss. Sul principio di concorrenza nei contratti pubblici, cfr. M. D’ALBERTI, *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, 297 ss. e A. FONZI, *Il principio di concorrenza nell’esecuzione dei contratti pubblici*, Torino, 2019; sulla funzione sociale dei contratti pubblici, E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, 2021.

⁸¹ Questo quadro è già in M. D’ALBERTI, *Corruzione “soggettiva” e “oggettiva”*, in M. D’ALBERTI e R. FINOCCHI (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, 1994, 13 ss. Ora cfr. anche M. D’ALBERTI, *Il propagarsi della corruzione amministrativa*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, 2017, 1 ss.

dall'Anac, come la semplificazione normativa, la semplificazione amministrativa e gli interventi quantitativi e qualitativi sull'organizzazione amministrativa.

ABSTRACT

Negli ultimi anni, il sistema di prevenzione della corruzione amministrativa è cresciuto molto. Ciononostante, il nostro Paese è ancora piuttosto attardato nelle classifiche che misurano la percezione della corruzione e la solidità del sistema istituzionale. Il saggio analizza l'attuale sistema di prevenzione della corruzione amministrativa, ne evidenzia le lacune e segnala la necessità di integrare le misure settoriali – giustamente connotate da un approccio soggettivo – con una politica trasversale di prevenzione della corruzione.

In recent years, the Italian system for preventing administrative corruption grew considerably. Nevertheless, Italy is still behind in the rankings that measure the perception of corruption and the soundness of the institutional system. This essay analyses the current system for preventing administrative corruption, highlights its shortcomings and points out the need to complement sectoral measures - rightly characterised by a subjective approach - with an horizontal approach absorbing the prevention of corruption into legislative, administrative and regulatory simplification, reforms of public sector management and procompetitive policies.