



OSSERVATORIO SULLA TRASPARENZA
29 DICEMBRE 2021

Gli appalti pubblici nel PNRR tra
semplificazione e prevenzione della
corruzione

di **Cristiana Benetazzo**

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova



Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazione e prevenzione della corruzione*

di Cristiana Benetazzo

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: L'articolo analizza il fenomeno corruttivo in Italia e la sua incidenza nel settore degli appalti pubblici, alla luce degli indicatori di percezione soggettiva e soprattutto del mutato contesto giuridico-istituzionale degli ultimi anni, gravemente segnato dalle crisi economiche e dagli effetti della pandemia derivante dal Covid 19. Muovendo dal rapporto tra appalti pubblici e sistema di prevenzione della corruzione, vengono quindi sviluppate alcune considerazioni sul ruolo dell'ANAC, riportato al centro dell'attenzione mediatica dalle previsioni del PNRR dedicate alle "Riforme abilitanti", ove si prevede espressamente un intervento di semplificazione della legge n. 190/2012 e del d.lgs. n. 39/2013 nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche, da attuarsi anche tramite la creazione di una piattaforma unica per la trasparenza «che può essere realizzata in via amministrativa dall'Autorità Nazionale Anticorruzione».

Abstract [En]: The article analyses the phenomenon of corruption in Italy and its incidence in the public procurement sector, in the light of subjective perception indicators and, above all, of the changed legal-institutional context of recent years, which has been seriously marked by economic crises and the effects of the Covid-19 pandemic. Starting from the relationship between public procurement and the corruption prevention system, some considerations are made on the role of the ANAC, which has been brought back to the centre of media attention by the provisions of the PNRR dedicated to the "Enabling Reforms", where an intervention to Law no. 190/2012 and Legislative Decree no. 39/2013 as well as the rules on publication obligations and access to public information is expressly provided for, to be implemented also through the creation of a single platform for transparency.

Parole chiave: corruzione; appalti; ANAC; PNRR; semplificazione

Keywords: corruption; procurement; ANAC; PNRR; simplification

Sommario: **1.** L'incidenza del fenomeno corruttivo nel settore degli appalti pubblici e le misure preventive. **2.** (Segue) L'ANAC ... da "Uomo vitruviano" a "Tigre di carta". **3.** La debolezza strutturale degli investimenti pubblici in Italia e i primi interventi di semplificazione del settore: dal programma "Italia veloce" al PNRR. **4.** Il nuovo ruolo dell'ANAC tra semplificazione e prevenzione della corruzione. **5.** (Segue) Le criticità del sistema, le responsabilità della politica e la necessità di un patto economico e sociale per accompagnare gli operatori nella attuale fase di transizione.

1. L'incidenza del fenomeno corruttivo nel settore degli appalti pubblici e le misure preventive

Come è noto, il contesto giuridico-istituzionale degli ultimi anni, segnato dalle crisi economiche e dagli effetti della pandemia è anche un contesto ad elevato grado di corruzione, come emerge dal *Corruption*

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo rielabora, con alcune integrazioni, la relazione tenuta durante il Convegno di studi sul tema "Appalti pubblici: anticorruzione, semplificazione, innovazione", organizzato nell'ambito dell'iniziativa congiunta tra le Università di Padova e Verona in materia di Anticorruzione e Trasparenza, svoltasi in teleconferenza il 16 luglio 2021, su cui v. il link <https://youtu.be/9wAGdux9e-M>.

Perception Index di *Transparency International*¹, che, nel 2020, collocava l'Italia al 52° posto della classifica generale, dopo che, negli anni precedenti, si era registrato un significativo “cambio di passo” che aveva fatto avanzare l'Italia dal 60° al 51° posto della suddetta classifica generale².

Nel 2020 l'Italia è ridiscesa al 52° posto, forse anche a causa degli effetti della pandemia perché, come si legge nel *report* di *Transparency International*, relativo al 2020, quella causata dal Covid-19 «non è solo una crisi sanitaria ed economica. È una crisi di corruzione»³. Ed invero, il fenomeno sembra essere più pervasivo nei paesi meno attrezzati per gestire il virus (Sud Sudan, Somalia, Siria, Yemen e Venezuela), intensificando potenzialmente gli effetti della pandemia⁴.

Nonostante non siano mancati tentativi (anche istituzionali)⁵ di sottovalutarne la portata e di sminuirne la pervasività, va sottolineato che è del tutto sterile contestare le metodologie percettive laddove vengono utilizzate al fine di definire le strategie di prevenzione per limitare gli impatti del fenomeno corruttivo. Infatti, anche se ammettessimo che si tratti di metodi poco validi per misurare la corruzione, la comprensione delle motivazioni per le quali il livello percepito di corruzione da parte di *manager* e analisti internazionali sia così elevato è un'operazione necessaria e utile per chi è chiamato a indirizzare, attuare o controllare politiche e azioni di prevenzione del fenomeno⁶.

¹ A partire dal 1995 *Transparency International* ha elaborato quello che ad oggi è l'indice che gode di maggior celebrità: il CPI (*Corruption Perception Index*). La sua fama deriva dalle capacità di sintesi delle principali *surveys* socio economiche tant'è vero che spesso viene indicato anche come un *poll of polls* (rilevazione sulle rilevazioni). Ogni anno sono coinvolti nella misurazione circa 175 Paesi al mondo a cui sarà attribuito un punteggio che oscilla da 0 (massima corruzione) a 100 (assenza di corruzione). In base ai punteggi prenderà vita la classifica con valutazioni, questa volta, espresse in centesimi (da zero corruzione massima, a 100 corruzione nulla) da qui la tipica tripartizione tra i tre livelli di corruzione percepita: alta, media e bassa. Si veda sul punto J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, spec. 12 ss.

² Cfr. www.transparency.org.

³ Così Alison Matthews, coordinatore Alac di *Transparency International*. Le sue dichiarazioni possono essere lette in https://www.ilo.org/rome/risorse-informative/speeches/WCMS_739998/lang-it/index.htm

⁴ Consultabile in www.transparency.org

⁵ Si fa riferimento, ad esempio, al Rapporto del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) del 2009, in cui nella terza parte si legge testualmente: «la molteplicità dei dati, solo alcuni provenienti da fonti ufficiali, che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono, soprattutto sugli organi di informazione, non sembra riuscire a dare, infatti, con la necessaria nitidezza, una rappresentazione del fenomeno che venga, o che possa venire, ritenuta credibile di questa manifestazione criminale che incide sul desiderato e atteso livello di funzionalità della Pubblica Amministrazione». Il Rapporto, in sostanza, delinea un quadro di «bassissimo rischio oggettivo e di un'allarmata percezione soggettiva che ripropongono un fenomeno abbastanza consueto quando si tratta di un fenomeno di marginalità e devianza» in cui «l'esito atteso è quello di una percezione del fenomeno che tende ad assumere il carattere cronico più che alimentarsi di episodi acuti, e nel giudizio finiscono per confondersi sempre di più sentimenti diversi ed eterogenei ispirati dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti». Dati alla mano, il Rapporto addirittura pretenderebbe di dimostrare come l'Italia sia «meglio posizionata rispetto a Paesi che vengono abitualmente indicati come punto sicuro di riferimento in tema di etica e di policy in materia di prevenzione dei fenomeni distorsivi dell'attività amministrativa». Sul punto, v. la relazione sull'attività svolta dal SAeT (Periodo dal 1 ottobre 2008 al 31 ottobre 2009), 48-52; in dottrina, sulle criticità di questi indicatori “di percezione”, J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, spec. 12 ss.

⁶ Non mancano, tuttavia, come anticipato nella nota precedente, forti critiche all'utilizzo di questi indicatori. Se è vero che il reato di corruzione è un reato subdolo, nascosto, omertoso e silente è inevitabile che la percezione di esso tenderà a «fluttuare tra picchi legati ad inchieste giornalistiche o giudiziarie, social (*fake news*) o stereotipi ormai stratificati nel

L'incidenza del fenomeno corruttivo desta, inoltre, una particolare preoccupazione quando si cerca di valutarne gli effetti nell'ambito degli appalti pubblici, che rappresentano circa il 7% del PIL nazionale e che risultano oltremodo importanti per la ripresa economica del Paese⁷. Basta leggere il rapporto triennale ANAC sulla corruzione in Italia, dal quale emerge che oltre il 74% delle vicende corruttive registratesi in Italia fra agosto 2016 e agosto 2019 (pari a 113 casi), hanno riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma dell'ingente volume economico e degli interessi illeciti legati al settore. Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.)⁸.

Per quanto attiene alle modalità "operative", è degna di nota la circostanza che – su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti – solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che, in misura maggiore, possono destare sospetti. Quanto ai dati relativi alla "dislocazione geografica" della corruzione, a essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise⁹.

Sarebbe, tuttavia, ingeneroso, non prendere atto dei significativi progressi dell'Italia sul versante della prevenzione e contrasto alla corruzione, «evidenziati anche dagli innumerevoli e nient'affatto scontati riconoscimenti ricevuti in questi anni dalle organizzazioni internazionali (Commissione europea, Consiglio d'Europa, Ocse, Osce, Fondo monetario) e dal significativo miglioramento nelle classifiche di settore»¹⁰.

contesto sociale, e periodi di quiete dopo la tempesta dove tenderà a scomparire dai nostri pensieri»: così J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, cit., 13.

⁷ Almeno stando ai dati riportati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

⁸ Per un'idea della consistenza del fenomeno nel settore dei contratti pubblici si vedano gli esiti del sondaggio *Flash Eurobarometer 2013* illustrati da G. FIDONE, *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 326-327. In argomento, v. anche F. DI CRISTINA, *La corruzione negli appalti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 179 ss.; M.A. CABIDDU, *L'ordinaria emergenza della corruzione: strumenti di contrasto tra breve elungo periodo*, in *Dir. P.A.*, 2014, 5 ss.

⁹ Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame. In Molise, ad esempio, vi sono stati arresti per corruzione nella primavera 2016, mentre la Procura di Gorizia, nell'ambito di una grande inchiesta sugli appalti, ha disposto nel 2018 numerose perquisizioni (ma non arresti). Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio considerato sono stati registrati 28 episodi di corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14). V. la tab. 1 del citato rapporto ANAC sulla corruzione in Italia, in www.anticorruzione.it.

¹⁰ In questo senso espressamente R. CANTONE, *Torno a fare il magistrato*, in *Anac esperienza entusiasmante ma ormai conclusa*, comunicazione del 23 luglio 2019, in www.anticorruzione.it.

Il reale spartiacque nelle strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi è rappresentato dalla riforma introdotta con la l. 6 novembre 2012, n. 190 che, come noto, ha delineato un sistema integrato che affianca alla «leva tradizionale» composta da misure repressive di carattere penale una «leva nuova» fatta di misure preventive di carattere amministrativo. Trasparenza, inconfiribilità/incompatibilità di incarichi, conflitti di interesse, piani di prevenzione della corruzione, codici di comportamento, semplificazione e digitalizzazione, vigilanza sugli appalti, ecc., sono così divenuti i capitoli essenziali del nuovo paradigma preventivo, retto dal diritto amministrativo e declinato in una miriade di atti legislativi e strumenti di *soft law*: regolamenti, atti di indirizzo, linee guida.

2. (Segue) L'ANAC ... da “Uomo vitruviano” a “Tigre di carta”

E proprio per accrescere l'effettività di queste misure è stata istituita l'ANAC che, con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2016, ma già a partire dal d.l. n. 90 del 2014, cit., ha, invero, assunto un amplissimo “ventaglio” di competenze, tanto da indurre parte della dottrina a paragonarla (attraverso una forse provocatoria similitudine) all'«Uomo Vitruviano di Leonardo da Vinci ma anche assimilabile alle figure degli Ecatonchiri, esseri mitologici da 50 teste e 100 braccia», data la centralità che la stessa occupa, nel contesto giuridico-istituzionale ma anche in quello economico e sociale¹¹.

Si potrebbe, infatti, dire che l'ANAC sia stata istituita nel “trionfo” del principio di precauzione: siccome l'Italia è un paese corrotto, bisogna far di tutto per prevenire la corruzione¹². Il principio - nella traduzione che ne è stata fatta nel nostro ordinamento - ha condotto ad evidenti criticità, forse anche a causa di una certa impreparazione del nostro Paese ad accogliere quello che può essere senza dubbio considerato un fatto “epocale” ovvero l'attribuzione all'ANAC del compito di realizzare molte delle disposizioni attuative previste dalla norma primaria¹³.

¹¹ Così D. SAMMARRO, R. ROLLI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: l'ANAC e l'Uomo di Vitruvio*, in www.giustamm.it, n. 4/2016, § 4. In dottrina ci si è, peraltro, già riferiti all'ANAC come «l'istituzione ‘regina’ del sistema degli appalti»: così P. MANTINI, *La governance dei contratti pubblici*, in F. CARINGELLA, P. MANTINI, M. GIUSTINIANI (a cura di), *Il nuovo diritto dei contratti pubblici*, Roma-Bari, 2016, 551-552; e si è parlato anche di una «Super-Autorità specializzata nel contrasto della corruzione in tutte le sue forme» e focalizzata nel «settore delle commesse di diritto pubblico»: così, M. GIUSTINIANI, *Autorità Nazionale Anticorruzione, nuove forme di controlli sui contratti pubblici e altre novità in materia di gare pubbliche*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, O. TORIELLO (a cura di), *La riforma Renzi della Pubblica Amministrazione*, Roma, 2014, 161.

¹² Secondo F. CINTIOLI, *La lezione Anac: l'Italia non ha bisogno di tecnocrazia*, in https://www.huffingtonpost.it/entry/la-lezione-enac-litalia-non-ha-bisogno-di-tecnocrazia-it_60bdd5c7e4b019366ad4a96a, «la formula dell'indipendenza è stata contrassegnata da tre contingenze: è nata nel momento del maggior vigore dell'antipolitica post-tangentopoli, si è nutrita di quel contesto storico che vedeva lo Stato – specie in paesi come Italia e Germania – fare un passo indietro nell'economia e si è sviluppata in una fase dell'Europa che prediligeva la centralità della Commissione (e dunque un approccio tecnocratico) piuttosto che l'Europa intergovernativa».

¹³ Sul punto sia consentito il rinvio a C. BENETAZZO, *Anac e sistema europeo dei contratti pubblici*, Torino, 2020, spec. p. 12 ss.

Per altro verso, va, però, sottolineato che l'ANAC non ha avuto tutti gli strumenti per poter agire direttamente sul mercato, tant'è che taluni l'hanno accomunata ad una "tigre di carta"¹⁴; immagine che si contrappone nettamente a quella dell'"Uomo Vitruviano", più sopra citata, a cui fa, invece, riferimento altra parte della dottrina¹⁵.

L'ANAC può impugnare le gare di appalto se irregolari, ma è un potere che viene usato solo in alcuni casi eclatanti. Per il resto, l'unico vero potere dell'ANAC è affermare che in una gara di appalto è stata commessa un'illegittimità e ciò anche a seguito dell'abrogazione dell'istituto della raccomandazione "vincolante". Ma tale affermazione non comporta l'obbligo da parte della pubblica amministrazione di fermarsi e tornare indietro¹⁶.

3. La debolezza strutturale degli investimenti pubblici in Italia e i primi interventi di semplificazione del settore: dal programma "Italia veloce" al PNRR

Queste criticità del nostro sistema anticorruzione rappresentano una delle possibili cause della attuale situazione di stallo ed inefficienza in cui versa il settore degli appalti pubblici, su cui pesano da anni "macigni" enormi che ne frenano la realizzazione.

A conferma di quanto appena detto, basta leggere alcuni dati, anzitutto, quelli relativi alla diminuzione del Pil per investimenti pubblici, nell'ultimo ventennio.

Basti pensare che la quota per investimenti pubblici è scesa dal 14,6 per cento degli investimenti totali nel 1999 al 12,7 per cento nel 2019, per poi subire una ulteriore, notevole contrazione in conseguenza della crisi economica causata dalla pandemia (anche se le previsioni dell'Ocse, relativamente al 2021, indicano per l'Italia una significativa ripresa economica, stimata attorno al 6%)¹⁷.

Secondo l'Ance, l'Associazione che riunisce le imprese di costruzione, vi sarebbero opere pubbliche, per complessivi 40 miliardi, bloccate solo per la mancanza di firme, lentezze burocratiche, la semplice paura di funzionari assumersi responsabilità personali, penali e patrimoniali¹⁸.

¹⁴ Così M. CORRADINO, in *L'Italia immobile*, Milano, 2020.

¹⁵ Si veda, al riguardo, la nota 11.

¹⁶ Sull'abrogazione dell'istituto della raccomandazione "vincolante" e sulla legittimazione processuale dell'ANAC ex art. 211, commi 1-bis e 1-ter, del Codice dei contratti pubblici, sia consentito il rinvio a C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., 159 ss.

¹⁷ Anche la Commissione UE, inoltre, rivede al rialzo le stime sull'economia dell'Unione europea. Le previsioni economiche estive 2021 stimano infatti che l'economia Ue si espanderà del 4,8% nel 2021 e del 4,5% nel 2022. Nelle precedenti previsioni di primavera erano del 4,2% e 4,4%, il tasso di crescita per il 2021 è significativamente più elevato nell'Ue (+0,6%) e nell'area dell'euro (+0,5 punti percentuali), mentre per il 2022 è leggermente superiore in entrambe le aree (+0,1%). Si prevede che il Pil reale tornerà al livello pre-crisi nell'ultimo trimestre del 2021 sia nell'Ue sia nell'area dell'euro. Per l'area dell'euro, con un trimestre in anticipo rispetto alle previsioni di primavera.

¹⁸ Cfr. <https://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=45902>.

In questo senso va ricordato anche un recente rapporto del Servizio studi della Camera, il quale svela che, a ormai venti anni dalla legge obiettivo sulle grandi opere¹⁹, queste sono state ultimate solo per il 21% (25 per 90 miliardi)²⁰.

A ciò si aggiunga lo studio della Banca d'Italia sui *“Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti?”* che, analizzando, nel periodo 2000-2013, gli interventi dell'Agenzia territoriale per la coesione, ha evidenziato che la durata media delle opere era di 4 anni e 10 mesi; intervallo che saliva inspiegabilmente a 11 anni per importi di spesa superiori ai 5 milioni, e dunque anche fino a 8 volte in più che nel resto dell'Europa²¹. La progettazione (quando vi erano le professionalità per farla) occupava il 40% del già lunghissimo tempo di esecuzione e gli affidamenti in media 6 mesi.

Sono dati molto preoccupanti, soprattutto se letti unitamente a quelli, altrettanto non incoraggianti, forniti dal *Sistema informatico di monitoraggio delle opere incompiute* istituito nel 2011 dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, secondo cui sarebbero ben 546 le grandi opere incompiute in Italia²².

Non è solo un problema di coperture finanziarie ma anche di procedure amministrative spesso oscure e farraginose, di cui sono prime vittime i cittadini e le imprese ma che poi finiscono per soffocare la stessa amministrazione, vittima a sua volta di una legislazione ipertrofica, che neanche davanti ai giudici trova univoca interpretazione²³.

Come si può uscire da questa situazione di criticità?

Sembrerebbe scontato, ma ormai sia i giuristi che gli operatori del settore concordano sul fatto che occorre creare le condizioni favorevoli per rendere più funzionali gli appalti e attrarre gli investimenti, con l'obiettivo di consentire una piena ripartenza del Paese dopo lo stop causato dalla pandemia da Covid-

¹⁹ Si tratta della nota legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive».

²⁰ Si veda il *report* predisposto nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'attuazione del programma delle infrastrutture strategiche, svolta dal Servizio Studi della Camera dei deputati, consultabile in https://www.camera.it/leg17/465?tema=infrastrutture_strategiche.

²¹ Lo studio, realizzato da C. CARLUCCI, C. GIORGIANTONIO E T. ORLANDO, pubblicato in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, dicembre 2019, n. 538 è reperibile in https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0538/QEF_538_19.pdf.

²² Tra queste, possono ricordarsi, oltre al “Mose” di Venezia, tuttora in fase di completamento:

- la diga del fiume Melito, opera “faraonica” mai realizzata e al centro di una vicenda giudiziaria, dopo che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel dicembre 2019, ha notificato all'ente consortile che avrebbe dovuto realizzare l'opera (il Consorzio di bonifica ionio catanzarese) la formale revoca della concessione;
- la linea ferroviaria Ferrandina-Matera, per la quale i lavori sono iniziati nel 1986;
- la strada Pedemontana delle Marche, per la quale mancherebbero 272 milioni di euro di lavori;
- la Città dello sport di Tor Vergata progettata dal famoso architetto Santiago Calatrava, nata per ospitare i mondiali di nuoto nel 2009, e i cui lavori non sono mai stati conclusi.

Peraltro, sempre stando alle stime del sopra citato Osservatorio, anche per le 25 grandi opere realizzate - per cui sono già stati spesi 1.471.513.827 euro - mancherebbero lavori di completamento per un importo di 1.121.701.634 euro.

²³ Sull'“ipertrofia” normativa che caratterizza il sistema degli appalti in Italia, sia consentito il rinvio a C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, Torino, 2020, *Introduzione*.

19, perché, più che mai in questo momento, a chi decide di fare investimenti occorre dare certezze che quel sistema di regole non sarà variato in continuazione²⁴.

In questa direzione appare orientato il recente sforzo di “semplificazione” operato con il “decreto semplificazioni *bis*”²⁵, che viene attuato principalmente attraverso un sostanziale notevole ampliamento degli affidamenti senza gara, sia per i contratti “sotto soglia” che per i contratti “sopra soglia”, estendendo le deroghe al Codice, già introdotte dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 (di conversione del precedente decreto semplificazioni)²⁶, fino al 30 giugno 2023²⁷. Peraltro, il decreto “semplificazioni” è affiancato da un nuovo piano di investimenti, in parte già previsti nel documento “Italia veloce”, allegato al Documento di Economia e Finanza 2020²⁸ e che oggi trovano corrispondenza anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Si tratta, in estrema sintesi, di una serie di infrastrutture strategiche, per un valore

²⁴ In proposito, F. BASSANINI, *Il finanziamento delle infrastrutture e il ruolo dei capitali privati*, in *Astrid Rassegna* 09/07/2019 – n. 304 (numero 12/2019), ha elencato le seguenti – assai condivisibili - proposte: «*in primis* la certezza delle regole, dei contratti, delle concessioni e della loro interpretazione da parte dei giudici civili, penali, amministrativi e contabili; la rapidità e semplicità delle procedure di decisione, autorizzazione, controllo e dei procedimenti contenziosi; non interferenze della politica nel merito delle scelte tecniche, finanziarie e gestionali; adeguata remunerazione del capitale investito e delle spese di gestione; ragionevoli carichi fiscali; e una corretta ripartizione dei rischi tra pubblico e privato. Come è ovvio che sia, nel mercato globale, gli investimenti vanno dove i rendimenti sono migliori, i rischi più contenuti, e il contesto più *business friendly*».

²⁵ In tal modo è comunemente denominato il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108, recante: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

²⁶ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

²⁷ Va qui precisato che un primo intervento di semplificazione del settore era stato avviato con il decreto “Sblocca-Cantieri” (d.l. 18 aprile 2019, n. 32, conv. in l. 14 giugno 2019, n. 55) e, successivamente, in relazione alla situazione emergenziale causata dalla pandemia COVID-19, con il d.l. n. 76/2020 conv. in l. n. 120/2020, cit., che aveva introdotto, in via transitoria, fino al 31 dicembre 2021, una nuova disciplina degli affidamenti di lavori, servizi e forniture. In particolare, «in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia» l'art. 1, comma 2, lett. a), prevede l'affidamento diretto per prestazioni di importo inferiore a 150.000 euro mentre la successiva lett. b), introduce una procedura negoziata, senza bando, previa consultazione di un numero di operatori variabile sulla base dell'importo complessivo, per le prestazioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria. Anche per l'affidamento dei contratti pubblici di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di cui all'art. 35 del D.lgs. 50/2016, il successivo comma 3 dell'art. 2, cit., consente alle stazioni appaltanti di utilizzare la procedura negoziata senza bando, con invito a 5 operatori, «nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati». Infine, come accennato nel testo, le predette deroghe al Codice degli appalti sono state estese fino al 30 dicembre 2023, dall'ulteriore decreto semplificazioni c.d. “*bis*” (d.l. n. 77/2021, conv. in l. n. 108/2021, cit.).

²⁸ Nello specifico, il programma del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prevedeva 200 miliardi di euro in investimenti su porti, direttrici ferroviarie (ad es.: il nodo di Genova, il Terzo Valico di Giovi, la Pontremolese e la Palermo-Catania-Messina), aeroporti, città metropolitane, strade e autostrade. Tra queste ultime, la Pedemontana lombarda e la Salerno-Potenza-Bari. L'elenco completo delle opere da sbloccare è contenuto nell'allegato al Documento di Economia e Finanza 2020, reperibile in http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Allegato_MIT.pdf.

complessivo di 82,7 miliardi di euro²⁹ finanziate, a legislazione vigente, per circa 33 miliardi di euro. Il finanziamento sarà completato con ulteriori risorse nazionali ed europee, compreso il *Next Generation EU*. Per i lavori più complessi, si stabilisce espressamente la possibilità di nomina di «commissari straordinari»³⁰, sulla base della procedura già utilizzata per la ricostruzione del viadotto sul Polcevera, che – come unanimemente riconosciuto - ha rappresentato senz’altro un “modello” dal punto di vista della rapidità di tempi di esecuzione dell’opera (anche se – forse – non altrettanto dal punto di vista della trasparenza)³¹.

Si tratta di misure, i cui effetti in termini di semplificazione e accelerazione delle procedure non sono ancora pienamente valutabili, stante la loro recente adozione³², ma che appaiono apprezzabili anche per il maggiore investimento sul capitale umano³³, nonostante esse nascondano qualche “insidia” in termini di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, richiedendo un attento bilanciamento tra la massima concorrenzialità, assicurata dalle procedure di gara aperte, e la maggior semplificazione derivante dalla previsione di *iter* procedurali più snelli (come, ad es., l’affidamento diretto senza gara e la procedura negoziata senza bando, che, come detto, generano maggiori sospetti degli organi inquirenti in sede di lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata).

²⁹ Si tratta di 16 infrastrutture ferroviarie, 14 stradali, 12 caserme per la pubblica sicurezza, 11 opere idriche, 3 infrastrutture portuali e una metropolitana, per un valore complessivo di 82,7 miliardi di euro. Nello specifico i fondi saranno così ripartiti: 21,6 miliardi al Nord, 24,8 miliardi al Centro e 36,3 miliardi al Sud.

³⁰ L’*iter* previsto dalla l. n. 120 del 2020 ha ufficialmente preso avvio con la nomina, nell’aprile 2021, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito del parere positivo espresso dalle commissioni competenti di Camera e Senato, di ventinove Commissari straordinari per gestire 57 opere pubbliche da tempo bloccate a causa di ritardi legati alle fasi progettuali ed esecutive e alla complessità delle procedure amministrative.

³¹ Ci si riferisce alla nota vicenda che ha riguardato il protocollo di vigilanza collaborativa siglato in data 7 dicembre 2018 tra ANAC e Comune di Genova (reperibile in www.anticorruzione.it), in base al quale tutta la documentazione relativa all’appalto per i lavori di demolizione e ricostruzione del c.d. “ponte Morandi” avrebbe dovuto essere sottoposta all’ANAC per un controllo preventivo di legittimità. Protocollo che, tuttavia, il 9 aprile 2019, l’ANAC ha deciso di risolvere unilateralmente, a causa della mancata attivazione dell’intesa da parte del Commissario.

³² Sugli effetti del primo decreto “Semplificazioni” si vedano le anticipazioni dell’ultimo Osservatorio OICE/Informatel di luglio 2020 sulle gare pubbliche di ingegneria e architettura. I dati pubblicati nel report “Effetto decreto Semplificazioni, giù i bandi sotto i 150.000 euro” evidenziano l’effetto del decreto “Semplificazioni” sul mercato degli affidamenti diretti fino a 150.000 euro (possibili dal 17 luglio 2020). In particolare, prendendo come riferimento il periodo 17-31 luglio, è stato rilevato che:

- il numero delle gare di progettazione risulta del 32,5% in meno rispetto a quelle emesse dal 17 al 30 giugno (56 a luglio, 83 a giugno).

- le gare per tutti i servizi di ingegneria e architettura sono calate del 22,0%.

Continua, invece, la forte crescita degli appalti integrati. Nel periodo considerato il numero è cresciuto del 17,9% e il valore complessivo è del 68,8%.

³³ Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni di cui all’art. 47, commi 4 e 5, lett. c) e d), del d.l. n. 77/2021, conv. in l. 108/2021, cit., che favoriscono la partecipazione di imprese che si vincolino all’assunzione di giovani e donne, in ossequio al principio della parità di genere.

4. Il nuovo ruolo dell'ANAC tra semplificazione e prevenzione della corruzione

Queste brevi premesse sul rapporto tra appalti pubblici e sistema di prevenzione della corruzione, inducono a qualche considerazione finale sul tema più generale del ruolo dell'ANAC, recentemente riportato al centro dell'attenzione mediatica dalle polemiche insorte sulla disposizione dell'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80³⁴ su quale sia l'Autorità competente in materia di anticorruzione in relazione agli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (se gli uffici governativi o, appunto, l'ANAC)³⁵.

A tale riguardo, occorre premettere che in Italia si oscilla costantemente tra due grandi poli, quello della semplificazione e quello della prevenzione della corruzione. In alcuni momenti il sistema viene inasprito, in altri c'è una semplificazione estrema (come nell'attuale fase "emergenziale". In mezzo troviamo una legislazione che interviene sempre sulle procedure delle gare di appalto, trascurando altre fasi essenziali: programmazione, progettazione ed esecuzione. Ne deriva che gli appalti in Italia in teoria corrono, nel senso che vengono effettivamente assegnati. «Se poi però andiamo per le strade, i cantieri non li vediamo»³⁶.

Va comunque detto che all'ANAC si sono sviluppate prassi importanti, come quella della vigilanza collaborativa, in cui l'autorità accompagna le pubbliche amministrazioni in un percorso di legalità: questa è una storia di successo e l'Ocse ne ha fatto una *best practice* mondiale³⁷.

³⁴ Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia.

³⁵ Nello specifico, l'art. 6 del decreto citato introduce un nuovo strumento di pianificazione finalizzato ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, disponendo che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 con più di 50 dipendenti, con esclusione delle istituzioni scolastiche, «entro il 31 dicembre, adottano il Piano integrato di attività e organizzazione» che ha durata triennale con aggiornamento annuale (comma 2), sulla base di un Piano tipo che dovrà essere approvato dal Dipartimento della Funzione pubblica, previa intesa in Conferenza unificata, con valore di strumento di supporto alle amministrazioni. È, dunque, lecito attendersi che il Piano di prevenzione della corruzione possa essere ricompreso tra quelli che saranno abrogati ed assorbiti nel nuovo Piano, consistendo il suo contenuto proprio nell'individuazione di misure (strumenti) per il trattamento del rischio residuo di corruzione e nella loro programmazione (fasi) anche in termini di tempi di attuazione e di relative responsabilità. Di qui la preoccupazione espressa dall'attuale Presidente Giuseppe Busia in merito al rischio di un significativo indebolimento delle funzioni di regolazione, vigilanza, ordine e sanzionatorie dell'ANAC e la conseguente richiesta di emendamenti correttivi avanzata in audizione presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato. Tra i vari emendamenti proposti dal presidente dell'ANAC – e poi accolti dalla suddetta Commissione – quello all'articolo 6, comma 2, lett. d), su cui v. anche *infra*, nel testo e in nota 45.

³⁶ In tal senso, v. l'intervista di L. Serafini a M. Corradino, *La politica dia regole certe sugli appalti, o in Italia non sbloccheremo mai le opere pubbliche*, pubblicata in <https://www.tpi.it/cronaca/appalti-italia-immobile-michele-corradino-intervista-20201208710054/>.

³⁷ Cfr. *ANAC, Relazione annuale per il 2017*, 14 giugno 2018, 247, consultabile in www.anticorruzione.it. Tale meccanismo di vigilanza collaborativa, già utilizzato in relazione alle opere del grande evento Expo Milano 2015 è stato, poi, replicato per un altro evento nazionale di significativa rilevanza: il Giubileo straordinario della Misericordia. Ma la sperimentazione della vigilanza preventiva si è consolidata solo nel 2016 con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, che, tra le prerogative dell'Autorità, stabilizza proprio tale attività di controllo cooperativo con le stazioni appaltanti per affidamenti di particolare interesse (lo stesso modello di collaborazione è stato infatti utilizzato, seppure con risultati non del tutto soddisfacenti sul piano della trasparenza, con riguardo ai lavori di demolizione e ricostruzione del viadotto sul Polcevera a Genova, su cui v. anche la nota 31). Per una attenta analisi degli aspetti – positivi e negativi – di tale

Questa potrebbe essere la strada da percorrere: certamente, nell'ambito delle c.d. "Riforme abilitanti" introdotte dal PNRR è prevista una revisione e semplificazione della legge 190/2012 per evitare che «alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti» (è il caso, ad es., delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti amministrativi o delle disposizioni sulla trasparenza «che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori»)»³⁸.

Il che non implica, a parere di chi scrive, un ruolo affatto minoritario di ANAC: al contrario, valorizzando il dato testuale dell' art. 6, comma 1, del decreto n. 80/2021, cit., che fa salvo il rispetto della legge 190/2012³⁹, potrebbe ritenersi che, in materia di anticorruzione e trasparenza, nonostante il Piano anticorruzione sia destinato a confluire nel nuovo Piano integrato di attività e organizzazione⁴⁰, siano rimasti invariati i poteri e il ruolo di ANAC, spettando al Dipartimento della Funzione pubblica solo il potere di sanzionare la mancata approvazione del Piano.

Una diversa allocazione delle funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza rischierebbe di non porsi in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che richiede l'indipendenza dell'autorità anticorruzione⁴¹. I fondi europei che l'Italia riceverà in virtù del PNRR necessitano

forma di vigilanza, cfr. G.C. CURIEL, *La candidatura – Expo: la vera storia di un successo italiano*, Milano, 2015; A. PAVESI, *Expo Milano 2015: un difficile percorso giuridico*, in www.giustamm.it, n. 8/2015; R. CANTONE – B. COCCAGNA, *Le misure straordinarie di prevenzione della corruzione nei contratti pubblici*, Gnosis, 2015, 4, 148 ss.; R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020, 319 ss.

³⁸ Si veda la Parte 2A del PNRR (consultabile in https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf), dedicata alle "Riforme abilitanti", specialmente il paragrafo dedicato a "Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione", p. 69, ove si prevede espressamente un intervento di semplificazione della legge n. 190/2012, cit. e del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull'accesso alle informazioni pubbliche, da attuarsi anche tramite la creazione di una piattaforma unica per la trasparenza «che può essere realizzata in via amministrativa dall'Autorità Nazionale Anticorruzione». In dottrina, cfr., sul punto, V. A. BONANNO, *L'attuazione del PNRR e il futuro dell'anticorruzione in Italia. Quale semplificazione?*, in <https://lasettimanagiuridica.it>.

³⁹ Più precisamente, il comma 1 dell'art. 6, nell'introdurre nell'ordinamento il PIAO (su cui v., *infra*, la nota seguente), chiarisce che la sua adozione da parte delle pubbliche amministrazioni avviene «nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150 e della legge 6 novembre 2012, n.190». Sotto tale profilo, va segnalato che il PNRR, in coerenza con il Dispositivo di ripresa e resilienza di cui al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, prevede che le misure economiche siano accompagnate da interventi di riforma che, per ciascuna delle 16 componenti che danno sostanza alle 6 missioni, creino le condizioni affinché le politiche di spesa possano essere attivate e realizzate con tempestività ed efficienza.

⁴⁰ Si tratta di un documento di programmazione unico, previsto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021, cit., sostitutivo del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza (PTPCT) che accorperà, tra gli altri, i piani della *performance*, del lavoro agile, della parità di genere. Sul nuovo PIAO v. anche la nota 35.

⁴¹ Si veda, sul punto, F. POCAR, *Convenzioni del Consiglio d'Europa sulla corruzione: ora l'Italia completa il cammino con norme adeguate*, in *Guida al dir. Il Sole 24 Ore*, 8 settembre 2012, 10 nonché la *Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione (Rel. N. III/11/2012), Novità legislative: L. 6 novembre 2012, n. 190* recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» ove si afferma: «Il Parlamento ha varato una normativa organica intesa ad implementare l'apparato preventivo e repressivo contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione. Invero, l'intervento normativo, frutto di un lungo ed articolato procedimento legislativo, ha

improrogabilmente di un'attenta e sistematica opera di monitoraggio sul loro utilizzo, e dunque un considerevole aumento di trasparenza su tutte le procedure di gestione ad essi collegate.

5. (Segue) Le criticità del sistema, le responsabilità della politica e la necessità di un patto economico e sociale per accompagnare gli operatori nella attuale fase di transizione

In secondo luogo occorre considerare «che all'interno dell'Autorità si è creato e consolidato un 'centro di competenze' nell'ambito dell'intensa attività di dialogo portate avanti con le pubbliche amministrazioni»⁴². Dunque, pur apprezzandosi l'intento semplificatorio del legislatore, vi è, al contempo, la necessità che la disciplina di cui all'articolo 6, cit., venga armonizzata con le funzioni e l'expertise consolidata di ANAC su questi temi, allo scopo di «favorire la prosecuzione delle indicazioni fornite alle pubbliche amministrazioni, nonché la permanenza in capo ad un'autorità indipendente delle funzioni di monitoraggio e sanzionatorie»⁴³.

Esiste però una diversa – e altrettanto condivisibile – interpretazione secondo cui nella materia della trasparenza ed anticorruzione il potere regolatorio sarebbe stato trasferito al Dipartimento della funzione pubblica (competente ad adottare il Piano tipo e a vigilare sull'adozione del Piano da parte delle amministrazioni), mentre permarrebbero in capo ad ANAC il potere di vigilanza e quello sanzionatorio nonché il potere d'ordine, ove ricondotto al *genus* della vigilanza⁴⁴; interpretazione che parrebbe avvalorata anche dalle modalità procedurali previste per l'adozione del PIAO, il quale, una volta adottato, deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'Amministrazione e trasmesso al Dipartimento della Funzione pubblica⁴⁵.

soprattutto l'esplicito fine di corrispondere agli obblighi derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 (c.d. Convenzione di Merida) e della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), sanando così la mancata attuazione delle medesime da parte delle rispettive leggi di ratifica (l. 3 agosto 2009, n. 116 e l. 28 giugno 2012, n. 110)».

⁴² In questo senso v. la richiesta di emendamenti correttivi presentata da Presidente Busia poi accolta dalla Commissione Affari costituzionali e Giustizia del Senato in sede di conversione del decreto legge citato (su cui v. anche la nota 45).

⁴³ V., ancora, la richiesta. la richiesta di emendamenti correttivi presentata da Presidente Busia citata nella nota precedente.

⁴⁴ Dello stesso avviso è F. DI LASCIO, *I controlli sui contratti pubblici tra autorità e collaborazione*, relazione al Convegno di studi "Appalti pubblici: anticorruzione, semplificazione, innovazione", organizzato dalle Università di Padova e Verona, tenutosi in videoconferenza in data 16 luglio 2021.

⁴⁵ Tale interpretazione, basata su un pregevole ed attento esame logico-sistematico delle disposizioni del c.d. decreto "Reclutamento nella P.A." (d.l. n. 80/2021), al momento, sembrerebbe, però, smentita dall'approvazione, in sede di conversione in l. 6 agosto 2021, n. 113, dell'emendamento, che prevede che il Piano Integrato di Attività e Organizzazione dovrà definire gli strumenti per raggiungere la piena trasparenza e gli obiettivi di contrasto alla corruzione «secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione»: art. 6, comma 2, lett. d). Un'approvazione che, almeno in parte, sembrerebbe ristabilire la centralità dell'Anac nelle politiche pubbliche in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione.

Resta da capire se, alla luce di una riforma complessiva del sistema degli appalti pubblici si possa ridisegnare il ruolo dell'ANAC avvicinandolo ad una sorta di *audit* interno o, forse, meglio di Centrale di committenza ausiliaria (analogamente alla funzione di Agid per gli appalti innovazione) che funga cioè da supporto tecnico operativo alle amministrazioni, anche al fine di favorire una piena digitalizzazione delle gare d'appalto che in 1/3 dei casi sono svolte in forma telematica⁴⁶.

Per dare attuazione a tale percorso, il PNRR ha previsto che «un disegno di legge delega sarà presentato in Parlamento entro giugno 2021, con un termine di nove mesi dall'approvazione per l'adozione dei decreti delegati». Dunque, la strada per la riforma del sistema di prevenzione della corruzione, nella parte in cui si risolve in un appesantimento di oneri ed adempimenti si presenta ancora impervia: questo primo intervento normativo, attuato con lo strumento della decretazione d'urgenza, non pare, invero, affrontare tutte le questioni oggetto degli obiettivi di semplificazione previsti dal PNRR, risolvendosi esclusivamente - come pare ad un attento esame⁴⁷ - nel “travaso” del Piano anticorruzione nel nuovo Piano integrato di attività e organizzazione.

E veniamo ad un altro tema di fondo: dov'è che il meccanismo degli appalti si inceppa?

Qui c'è una forte responsabilità della politica, che ha portato in questi anni a una legislazione farraginoso, troppo mutevole. Il precedente Codice degli appalti del 2006 era stato cambiato 223 volte in nove anni. Nel 2016 è stato approvato un nuovo Codice: e anche stavolta, si è assistito a più di 140 modifiche in quattro anni. Questo continuo cambiamento confonde operatori, pubbliche amministrazioni e imprese, che non riescono a programmare le loro attività. Al contempo, la politica deve sicuramente recuperare uno spazio importante. Serve una legislazione di qualità, che indichi alle pubbliche amministrazioni e alle imprese cosa fare, e in maniera stabile. Siamo tradizionalmente abituati a pensare alle gare in termini di lavori pubblici. Ma gli appalti non sono solo cantieri, sono anche servizi, forniture. La criminalità se n'è accorta, il legislatore no. I dati ci dicono che la criminalità “attacca” soprattutto i settori della sanità e dei rifiuti, quelli in cui il ricorso agli appalti è più massiccio.

Uno scenario che – come è stato efficacemente sottolineato – fa «riemergere sullo sfondo l'eterno confronto tra democrazia e tecnocrazia. A chi affidare la garanzia dei diritti, a chi la cura di funzioni così impegnative come l'anticorruzione? A chi vanta una legittimazione democratica (il politico) o a chi ne esibisce una tecnica (il tecnocrate)?»⁴⁸.

⁴⁶ Sulla c.d. funzione “pedagogica” dell'ANAC sia consentito il rinvio a C. BENETAZZO, *Anac e sistema europeo dei contratti pubblici*, cit., spec. Capitolo Quarto.

⁴⁷ In questo senso E. CARLONI, *Procurement e anticorruzione alla luce del piano di ripresa e resilienza*, relazione tenuta al Convegno di Studi “Appalti pubblici: anticorruzione, semplificazione, innovazione”, tenutosi in video conferenza il 16 luglio 2021 nell'ambito dell'iniziativa congiunta tra le Università di Padova e Verona su “Anticorruzione e trasparenza” (su cui v. <https://youtu.be/9wAGdux9e-M>).

⁴⁸ Così F. CINTIOLI, *La lezione Anac: l'Italia non ha bisogno di tecnocrazia*, in https://www.huffingtonpost.it/entry/la-lezione-enac-litalia-non-ha-bisogno-di-tecnocrazia_it_60bdd5c7e4b019366ad4a96a

Ardua la “sentenza”, a cui potrebbe dare una risposta solo un nuovo patto economico e sociale fondato su una etica responsabile⁴⁹, su un confronto sincero tra politica, amministrazione e mondo del lavoro, che serva poi ad educare all’etica del pubblico⁵⁰; a battere la convinzione che occorra corrompere per sopravvivere⁵¹, attraverso quella missione complessa, che la dottrina d’oltralpe definisce *pédagogique, dissuasive et corrective*⁵².

⁴⁹ Cfr. l’intervento del Presidente del Consiglio Mario Draghi in occasione della cerimonia di firma del “Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale” consultabile in <https://www.governo.it/it/articolo/patto-l-innovazione-del-lavoro-pubblico-e-la-coesione-sociale-l-intervento-di-draghi/16374> nonché la relazione tenuta dallo stesso Presidente all’assemblea di Confindustria in data 23 settembre 2021 in cui auspica un «patto economico, produttivo e sociale del Paese [...] dal quale nessuno può chiamarsi fuori».

⁵⁰ Più in generale, sul valore anche etico dell’attività d’impresa cfr. *ex plurimis*, R. MCCUSKER, *Codes of Ethics as Corporate Camouflage: An Expression of Desire, Intent or Deceit?*, in *Journal of Financial Crime*, vol. 7, n. 2/1999; S. ROSSI, *Luci e ombre dei codici etici d’impresa*, in V. DI CATALDO, P.M. SANFILIPPO (a cura di), *Le fonti private del diritto commerciale, Atti del convegno di studi (Catania, 21 e 22 settembre 2007)*, Milano, 2008, 27 ss.; D. MCBARNET, *Corporate Social Responsibility Beyond Law, Through Law, for Law*, 2009, U. of Edinburgh School of Law, Working Paper No. 2009/03, in <https://ssrn.com/abstract=1369305>; C. ANGELICI, *Responsabilità sociale dell’impresa, codici etici ed autodisciplina*, in *Giur. comm.*, 2011, I, 159 ss.; ID., *Divagazioni sulla “responsabilità sociale” d’impresa*, in *Riv. soc.*, 2018, 1 ss.; M. LIBERTINI, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell’impresa*, *ivi*, 33 ss.; P.L. MARCHINI, V. TIBILETTI, A. MEDIOLI, *I modelli di gestione, organizzazione e controllo per la prevenzione della corruzione nelle imprese. Un’analisi nel contesto italiano*, in *Il controllo nelle società e negli enti*, 2014, 369 ss.; F. BENATTI, *L’evoluzione dei codici etici: dalla funzione promozionale alla valenza giuridica*, in *Banca borsa e titoli di credito*, 2015, 241 ss.; ID., *I codici etici come strumento dell’impresa fra responsabilità sociale e giuridica*, in *Studium iuris*, 2016, 557 ss.; V.C. RENNA, *La cosiddetta “certificazione etica” può costituire un requisito di accreditamento per la selezione dei contraenti della P.A.?*, *cit.*, 19 ss.

⁵¹ Sottolinea tale aspetto anche F. PATRONI GRIFFI, *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, *cit.*, 4 ss.

⁵² Si tratta, più precisamente, di definizione elaborata nell’ambito delle scienze pedagogiche: cfr., ad es., A. BONBOIR, *La pédagogie corrective*, Paris, 1970, su cui v. la nota critica di G. AVANZINI, in *Revue française de pédagogie*, n. 14/1971, 33-34; D. KOMBOUCHNER, *L’autorité pédagogique et la crise du sens des savoirs scolaires*, in *Le Télémaque*, n. 1/2009, 97 ss.; C. TRIBOULET, *La relation pédagogique – Autorité et communication*, in www2.espe.u-bourgogne.fr. Sulla “trasposizione” della formula in rapporto all’attività dell’ANAC, cfr. S. LICCIARDELLO, *Sulle sanzioni a tutela della concorrenza e del mercato. Italia e Francia a confronto*, *cit.*, 97; E. D’ALTERIO, *Regolare, vigilare, punire, giudicare: L’Anac nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, *cit.*, 499 ss. Sulla funzione c.d. “pedagogica” dell’ANAC, sia consentito il rinvio a C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, *cit.*, Capitolo Secondo, §§ 10 e 11, in cui ci si è soffermati anche sulle possibili implicazioni della c.d. funzione di vigilanza “collaborativa”.