



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO  
Facoltà di Giurisprudenza

# AZIONI COLLETTIVE, STRUMENTI DI INTEGRITÀ E TRASPARENZA PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E PRIVATO

Atti del Convegno di Trento del 18 maggio 2018

A cura di

Gian Antonio Benacchio - Michele Cozzio

**GIAN ANTONIO BENACCHIO - MICHELE COZZIO**  
(a cura di)

**AZIONI COLLETTIVE, STRUMENTI DI INTEGRITÀ E  
TRASPARENZA PER IL CONTRASTO DELLA CORRUZIONE  
NEL SETTORE PUBBLICO E PRIVATO**

**Atti del Convegno di Trento del 18 maggio 2018**

*scritti di*

GIAN ANTONIO BENACCHIO, PAOLO BERTACCINI, MARIA AGOSTINA CABIDDU  
VIRGINIO CARNEVALI, PAOLO CARTA, EMILIO CASALINI, MARCO CECCHINI  
GIOVANNI COLOMBO, MICHELE COZZIO, DAVIDE DEL MONTE, ANDREA DI NICOLA  
GIOVANNI LOMBARDO, IVANO MACCANI, AGNESE MORELLI, GIUSEPPE NESI  
MICHELE NICOLETTI, NICOLETTA PARISI, LORENZO PICOTTI, ALBERTO PIEROBON  
PASQUALE PROFITI, CHIARA PUTATURO, LORENZO SEGATO, LUCA ZENI



**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**  
Facoltà di Giurisprudenza



**Curiamo la CORRUZIONE**  
PROJECT SUPPORTED BY SIEMENS AS PART OF THE SIEMENS INTEGRITY INITIATIVE

**Segreteria di Redazione**

[osservatorioappalti@unitn.it](mailto:osservatorioappalti@unitn.it)

Progetto grafico a cura di Pio Nainer Design Group

ISBN 978-88-8443-866-9

1ª edizione, dicembre 2019

Volume in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio ad accesso aperto e anagrafe della ricerca IRIS - <https://iris.unitn.it>

Edizione cartacea disponibile contattando [servizioclienti@scalalibri.com](mailto:servizioclienti@scalalibri.com)

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con attenzione, non può comportare responsabilità per involontari errori o inesattezze.*

Quest'opera è distribuita con Licenza



Creative Commons **Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale**

© 2019 - Università degli Studi di Trento

Via Calepina nr. 14

Cap 38122, Trento (TN) - IT

[www.unitn.it](http://www.unitn.it)

## INDICE - SOMMARIO

<i>Prefazione</i>	
Michele Nicoletti .....	pag. V
<i>Presentazione degli Atti</i>	
Gian Antonio Benacchio, Michele Cozzio.....	pag. XI
<i>Saluti inaugurali al Convegno</i>	
Giuseppe Nesi.....	pag. XVII
Luca Zeni.....	pag. XIX
Virginio Carnevali.....	pag. XXIII

### CORRUZIONE E ANTICORRUZIONE: ORIGINI E SVILUPPI DI UNA NOZIONE

<i>Introduzione alla prima sessione.....</i>	pag. 3
Michele Cozzio	
<i>L'anticorruzione nella dimensione storico-politica .....</i>	pag. 25
Paolo Carta	
<i>Il fenomeno corruzione visto dalla prospettiva giuspubblicistica.....</i>	pag. 41
Maria Agostina Cabiddu	
<i>La prevenzione della corruzione nel modello internazionale ed europeo.....</i>	pag. 57
Nicoletta Parisi	

### STRUMENTI PER LA PREVENZIONE E IL CONTRASTO ALLA CORRUZIONE NEL SETTORE PUBBLICO

<i>Introduzione alla seconda sessione.....</i>	pag. 111
Michele Cozzio	
<i>Il contesto sanitario e i risultati del progetto "Curiamo la corruzione".....</i>	pag. 123
Agnese Morelli	
<i>Valutazione dei contenuti e proposta per il miglioramento della qualità dei PTPC.....</i>	pag. 133
Lorenzo Segato	

<i>Patti di integrità 2.0: dalla sperimentazione all'applicazione diffusa nei contratti pubblici</i> .....	pag. 147
Giovanni Colombo, Chiara Putaturo	

<i>Strumenti di policy e indirizzo per un settore sanitario più integro</i> .....	pag. 155
Paolo Bertaccini	

## SPERIMENTAZIONI, ORIENTAMENTI E BUONE PRASSI NEL SETTORE PRIVATO

<i>Introduzione alla terza sessione</i> .....	pag. 161
Davide Del Monte	

<i>SOCIAL ROI: l'impatto socio-economico degli strumenti anticorruzione nel bilancio delle aziende</i> .....	pag. 163
Marco Cecchini, Giovanni Lombardo	

<i>PMI INTEGRITY KIT: le soluzioni sperimentate nelle supply-chain delle grandi aziende</i> .....	pag. 183
Giovanni Colombo	

<i>E altre aspettative sull'applicazione del PMI INTEGRITY KIT: Il caso Finlombarda S.p.A.</i> .....	pag. 189
Marco Cecchini	

<i>Misurare la corruzione tra privati: il progetto Private Corruption Barometer</i> .....	pag. 195
Andrea Di Nicola	

## TAVOLA ROTONDA LA CORRUZIONE DA DIFFERENTI ANGOLI DI VISUALE

<i>Interventi</i>	
Emilio Casalini.....	pag. 203
Alberto Pierobon.....	pag. 211
Pasquale Profiti.....	pag. 221
Lorenzo Picotti.....	pag. 229
Ivano Maccani.....	pag. 235
Nicoletta Parisi.....	pag. 243

Note su Autori e Curatori.....	pag. 249
--------------------------------	----------

## INTRODUZIONE ALLA PRIMA SESSIONE

di Michele Cozzio

1. Tra le difficoltà che si incontrano nell'approccio all'analisi della corruzione v'è, in prima battuta, quella riguardante la sua definizione. Ci si trova di fronte, infatti, a un qualcosa - nozione, fenomeno, dinamica sociale, storica, economica - dal significato sfaccettato, variabile nei contenuti e nelle concezioni, nelle regolamentazioni, nel pratico dispiegarsi.

*"I know it, when I see it"* ovvero "La riconosco quando la vedo", è la celebre frase del giudice Stewart della Corte suprema degli Stati Uniti d'America, il quale faceva riferimento al fatto che tutti capiscono cosa sia la pornografia anche senza bisogno di definirla formalmente<sup>1</sup>. Nel caso della corruzione, non so se si possa dire che ognuno di noi sa esattamente cosa si trova avanti, posto che sono tanti gli elementi e le sfumature che concorrono a renderne varia la rappresentazione, l'individuazione e, prima ancora, la percezione.

Mano a mano che ci si allontana dal nucleo ristretto costituito dal significato letterale del termine<sup>2</sup>, ci si addentra in analisi e percorsi ricostruttivi che, a seconda dell'angolo di visuale (giuridico, filosofico, politico, storico, sociologico, etc.), del contesto geografico e del periodo storico, aprono un ventaglio di sue differenti qualificazioni<sup>3</sup>. Al mutare di ogni prospettiva, infatti, variano anche gli elementi distintivi e, conseguen-

---

<sup>1</sup> L'affermazione è del giudice Potter Stewart, resa nell'ambito della *concurring opinion* nella decisione *Jacobellis vs. Ohio* del 1964; sul tema si veda P. Gewirtz, *On "I Know It When I See It"*, in *The Yale Law Journal*, 1996, 4, 1023-1047; si veda anche C. Cottarelli, *I sette peccati capitali dell'economia italiana*, Milano, Feltrinelli, 2018, 41.

<sup>2</sup> Nel dizionario *on line* Treccani il lemma è così definito "Il corrompersi, l'essere corrotto, nel senso di decomposizione, disfacimento, putrefazione", significato che ritroviamo anche per i termini *corruption* (inglese e francese), *korrupzion* (tedesco), *corrupción* (spagnolo), *коррупция* (russo); in generale, sul *Il significato "proprio" delle parole*, si veda la relazione di V. Italia presentata all'Università LUM Jean Monnet di Bari il 29 aprile 2015 e anche Id., *La legislazione di principi*, Milano, Giuffrè, 2017.

<sup>3</sup> Si veda in questo volume particolarmente il contributo di P. Carta.

temente, può cambiare la connotazione dei comportamenti o, in modo più radicale, l'accezione stessa del termine. Dal confronto interno ai giuristi, ad esempio, è emerso un concetto di corruzione che va al di là di quello contenuto nel codice penale, investendo ogni problema di difformità dell'azione dallo schema dell'efficienza e della legittimità<sup>4</sup>. Al contempo, ci viene ricordato che la corruzione non costituisce solo un fenomeno sociale ma "rappresenta un qualcosa che attiene alla struttura stessa della realtà", di cui costituisce "paradossalmente una particolare forma di accrescimento"<sup>5</sup>.

Quanto detto rende particolarmente evidente il rischio che ogni discussione sulla corruzione in astratto possa rivelarsi un'operazione scientificamente non attendibile e praticamente infruttuosa.

---

<sup>4</sup> Il concetto viene sovente sottolineato: "la nozione di corruzione non è unica e va al di là di quella contenuta nel codice penale", così R. Cantone, nella relazione *Diritto della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella pubblica amministrazione* presentata l'11 dicembre 2017 al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II; recentemente V. Brigante, *Contributo allo studio della corruzione nei contratti pubblici: precisazioni terminologiche e valutative, tra esigenze di uniformità nazionale e opportunità di declinazione locale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, 2, 490 e ss. e ivi la ricca bibliografia riportata. Si vedano anche gli approfondimenti raccolti da F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2019, specie di G. Piperata, *Il sistema di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni: un'introduzione*, pp. 3-18; D. Senzani, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, pp. 41-66; V. Sarcone, *La pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e il coordinamento con la valutazione delle performance*, pp. 67-100. Da altra prospettiva, invece, viene osservato che "il termine corruzione è un termine troppo radicato nella coscienza giuridica per ammettere torsioni e ha una capacità di resistenza nella percezione generalizzata che lo rende indeformabile o almeno non deformabile sino al punto da poter designare un fenomeno diverso da quello del reato", così S. Torricelli, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla "corruzione"*, in *Diritto pubblico*, 2018, 3, 956.

<sup>5</sup> L'espressione è di A. Bixio, *Le origini sociali della corruzione*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2016, 54-55, il quale ricorda che la corruzione sia così legata allo sviluppo delle forme della realtà che la ritroviamo anche nei processi più virtuosi; al riguardo, l'Autore osserva che "l'acqua si corrompe non solo quando cessa di scorrere perdendo la possibilità di depurarsi, ma anche quando si depura in modo così eccessivo che finisce per perdere, con i suoi Sali, le sue qualità".

Nonostante la “varietà irriducibile”<sup>6</sup> delle manifestazioni del fenomeno, non sono mancate alcune sue ricostruzioni in senso unitario. Tra gli studiosi che hanno affrontato il tema in modo complessivo e diacronico, J.T. Noonan rilevava che la corruzione, qualunque sia la prospettiva di analisi, è da *sempre* associata “all’idea che essa rappresenti un male, un atto sbagliato, per l’individuo così come per la società dove si realizza”<sup>7</sup>.

Altri studiosi, L. Picci e A. Vannucci, hanno indicato i criteri ricorrenti per individuare e definire la corruzione<sup>8</sup>: il primo è quello *legale*, che rimanda alle scelte legislative operate in un determinato sistema; il secondo è quello *culturale*, che rappresenta la visione della società in connessione con i valori culturali che determinano il contenuto dell’interesse pubblico e le condotte socialmente e politicamente accettabili; infine, v’è quello *morale*, che rinvia all’etica e ai valori violati dalle prassi corruttive. Sono criteri, ricordano gli Autori, che non agiscono quasi mai in maniera separata ma sono fra loro strettamente correlati: ad esempio, la violazione delle regole viene perseguita dal sistema giudiziario e sovente è accompagnata dalla reazione dell’opinione pubblica, la quale “riflette giudizi di condanna etica del comportamento dei soggetti coinvolti”<sup>9</sup>.

Le citazioni potrebbero continuare seguendo percorsi di studio vastissimi, un *mare magnum* nel quale le analisi degli specialisti in ciascun ramo del sapere si sommano ad approfondimenti interdisciplinari non meno interessanti. Scopriremmo che da qualsiasi angolo di visuale si

---

<sup>6</sup> Così L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione*, Milano, Altra Economia, 2018, 26.

<sup>7</sup> Si veda J.T. Noonan, *Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea*, 1984 (trad. it., *Ungere le ruote: storia della corruzione politica dal 3000 a.C. alla Rivoluzione francese*, Milano, Sugarco, 1987). Sul tema si veda anche S. Rose-Ackerman, B.J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 2016, II ed.; B. Buchan, L. Hill, *An Intellectual History of Political Corruption*, London, Palgrave Macmillan, 2014; R. Bridenthall (edited by), *The Hidden History of Crime, Corruption, and States*, London, Berhahnbooks, 2017. Offre una diversa ricostruzione A. Bixio, richiamato *supra* nella nota 5.

<sup>8</sup> Si veda L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione*, cit., 21 e ss.; A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012; A. Vannucci, *Costi di transazione e meccanismi di governance nel mercato della corruzione*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2018, 1, 25-64; A. Vannucci, *La corruzione in Italia: cause, dimensioni, effetti*, 2013, disponibile on-line.

<sup>9</sup> L. Picci, A. Vannucci, *Lo Zen e l’arte della lotta alla corruzione*, cit., 27.



prospettano riflessioni di grande interesse, foriere di stimoli e sviluppi<sup>10</sup>. Abbiamo quindi un'ulteriore dimostrazione della natura multiforme del fenomeno, di cui è necessario avere consapevolezza quando lo si maneggia.

Sulla base di queste premesse nella prima sessione del Convegno hanno dialogato sul tema della corruzione e dell'anticorruzione specialisti da tre diverse angolazioni - quella dello storico della politica, del giurista pubblicista, dell'internazionalista -, tutte significative ancorché, va detto, parziali. Alle loro considerazioni, infatti, si sarebbero potute affiancare anche quelle di esperti di altri rami del diritto, così come degli economisti, dei sociologi, dei criminologi, degli ingegneri, degli informatici, dei molti operatori (magistrati, forze dell'ordine, avvocati, funzionari, tecnici, organizzazioni del mondo produttivo e della società civile) che nei rispettivi ruoli entrano in contatto con questo fenomeno.

2. Proseguendo le riflessioni con riferimento soprattutto al modo di intendere e fronteggiare la corruzione sul piano giuridico, non possono sottacersi le innovazioni emerse a partire dalla seconda metà degli anni '90 dal contesto internazionale e poi declinate in regole, strumenti e suggerimenti (cd. *soft law*) diretti a tutti gli Stati. Anche la più recente attività legislativa europea e nazionale è stata sollecitata e va interpretata alla luce dei vincoli, degli *standards* e delle misure di prevenzione e repressione formatesi nell'ordinamento internazionale<sup>11</sup>.

Possiamo segnalare, a titolo esemplificativo: la Convenzione delle Nazioni Unite *against Corruption* adottata a Merida nel 2003, la *Criminal Law Convention on Corruption* adottata dal Consiglio d'Europa il 27 gennaio

---

<sup>10</sup> Non a caso, la bibliografia sulla corruzione è oggi sempre più ampia; al riguardo A. Bixio, *Le origini sociali della corruzione*, cit., 53, nella nota 1 riporta una serie di opere "utili per riflettere sulle origini profonde del fenomeno".

<sup>11</sup> Sul tema N. Parisi, D. Rinoldi, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in G. Forti (a cura di), *Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da 'mani pulite'*, Milano, Vita e Pensiero, 2003, 221 e ss.; anche N. Parisi, G.L. Potestà, D. Rinoldi (a cura di), *Prevenire la corruzione. Questioni e modelli emergenti tra diritto, etica ed economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, specie il contributo di B. Boschetti, *Percorsi del diritto anticorruzione nella dimensione globale e locale*, pp. 181-199. Per una visione più generale sulle ragioni e le modalità delle convenzioni internazionali si rinvia a M. Orlandi, *Il commercio internazionale e la sua regolamentazione: una storia dei trattati economici e commerciali*, Padova, Cedam, 2016.

1999 e ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012 n. 110, nell'ambito della quale è stato costituito il *Groupe d'Etatst contre la Corruption* (G.R.E.C.O.) di cui l'Italia fa parte dal 2007, la Convenzione OCSE *sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali* approvata il 17 dicembre 1999 e ratificata dall'Italia con legge 29 settembre 2000 n. 300. Per dare attuazione a quest'ultima, l'Italia ha adottato il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, che ha introdotto nell'ordinamento nazionale, tra l'altro, la responsabilità amministrativa delle società per i reati di corruzione.

Ne emerge, come è stato osservato<sup>12</sup>, una diversa funzione del diritto internazionale rispetto al passato, quale luogo deputato al confronto fra sovranità nazionali, dove si condividono percorsi che mettono gli Stati in grado di dialogare. Mentre prima, nel tradizionale diritto internazionale, il problema era il confronto tra Stati che gestivano i rispettivi ambiti territoriali intesi come espressione di sovranità assoluta, oggi il confronto tra gli Stati avviene sulle scelte e sulla circolazione di modelli che possono favorire le soluzioni migliori per i cittadini, le rispettive comunità territoriali, la qualità della vita.

Tra gli apporti più incisivi derivanti dal confronto in ambito internazionale si segnala l'attenzione sul fronte della prevenzione dei fenomeni corruttivi<sup>13</sup>. Le convenzioni internazionali del nuovo millennio sollecitano l'intervento degli Stati e delle organizzazioni a far leva sulla prevenzione, nella convinzione della sua utilità nell'anticipare il contrasto alle condotte che si vogliono evitare. Con ciò non viene superata l'importanza della funzione repressiva, propria delle misure di tipo penalistico, ma ad essa viene affiancata un'altra funzione. Del resto, proprio la varietà delle forme di corruzione e dei settori di potenziale interesse "impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi

---

<sup>12</sup> Si veda, in questo volume, part. il contributo di N. Parisi.

<sup>13</sup> Aspetto che veniva sottolineato anche nella corposa analisi coordinata da R. Garofoli, *La corruzione in Italia - Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma. Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di misure per la prevenzione della corruzione*, 2012, disponibile sul sito web [www.osservatorioappalti.unin.it](http://www.osservatorioappalti.unin.it); nel testo viene segnalato che "le indicazioni provenienti dagli organismi e dalle organizzazioni internazionali (il GRECO, le Nazioni Unite, l'OCSE) evidenziano l'esigenza che siano adottati misure e programmi, innanzitutto, orientati a implementare una funzione di prevenzione" (p. 29).

vi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione”<sup>14</sup>.

La repressione ha il compito di ricostruire l'esistenza o meno di una responsabilità individuale, di una persona fisica o di una persona giuridica. La prevenzione, invece, ha il compito di fronteggiare un fenomeno e i fenomeni fuoriescono dall'azione diretta del diritto penale per entrare nella sfera del diritto pubblico, della formazione culturale, della sociologia<sup>15</sup>. Le convenzioni internazionali più moderne ci suggeriscono proprio quest'ultimo approccio<sup>16</sup>.

Ne abbiamo dimostrazione anche nella legislazione italiana di contrasto alla corruzione nella sfera pubblica, riflessa nella legge 6 novembre 2012 n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*). La legge costituisce la risposta agli impegni assunti dall'Italia con la comunità internazionale anche per il tramite dell'Unione europea. La nozione ivi delineata di “prevenzione della corruzione”, non più di matrice prevalentemente penalistica, segna un cambiamento profondo del sistema, così come nuovi sono gli strumenti messi in campo dal legislatore, che necessitano prima di tutto di essere compresi per sviluppare il loro potenziale<sup>17</sup>. In particolare, se-

---

<sup>14</sup> Tale prospettiva viene ribadita nel rapporto dell'ANAC, *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, pubblicato il 17 ottobre 2019, disponibile sul sito web <http://www.anticorruzione.it/>.

<sup>15</sup> Sempre nel citato Rapporto di R. Garofoli viene evidenziato che “il diritto penale è adatto agli interventi puntuali, relativi a singoli fatti, non a combattere macro-fenomeni di criminalità diffusa; il processo penale è costruito per accertare singole responsabilità (...); la politica di contrasto della corruzione, se certo non può non fare a meno di un adeguato, efficace e comunque dissuasivo sistema di repressione dei singoli e personali episodi di malaffare, va anche adeguatamente mirata sulla prevenzione del fenomeno, dovendo essere diretta ad incidere, in modo razionale, organico e determinato, sulle ragioni ed occasioni delle prassi corruttive; va quindi superata la logica secondo cui la risposta istituzionale contro la corruzione dilagante può essere delegata all'azione, certo fondamentale ma da sé sola non sufficiente, dell'autorità giudiziaria” (pp. 29-30).

<sup>16</sup> Tale prospettiva viene ripresa anche nella delibera n. 1064 del 13 novembre 2019 dell'ANAC, recante il *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, p. 12; sul tema N. Parisi, *Il contrasto alla corruzione e la lezione derivata dal diritto internazionale: non solo repressione, ma soprattutto prevenzione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2016, 1, 185.

<sup>17</sup> Sul tema, recentemente, D. Senzani, *Misure di prevenzione della corruzione, discrezionalità e prassi amministrativa*, in F. Cerioni, V. Sarcone (a cura di), *Legislazione anticorruzione e responsabilità nella pubblica amministrazione*, cit., 41, sottolinea che la nuova disciplina na-

gnaliamo: l'adozione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) a livello nazionale e dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) a livello decentrato; gli obblighi in tema di trasparenza; l'accesso civico generalizzato ai documenti della pubblica amministrazione; l'adozione di codici di comportamento; la definizione di obblighi di rotazione del personale e di astensione in caso di conflitto di interessi; la tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito (cd. *wistleblower*); gli obblighi di formazione su tematiche della prevenzione della corruzione; la formalizzazione dei patti di integrità.

Ne deriva, con particolare riferimento al settore pubblico, una diversa e più ampia (rispetto a quella penalistica) delimitazione del concetto di corruzione, espressa col termine *maladministration* o *mala gestio*. In questo modo, l'azione di prevenzione interviene su una serie di comportamenti devianti, comprensiva sia di quelli enucleati da norme amministrativo-disciplinari, sia di quelli diretti all'assunzione di decisioni di "cattiva amministrazione", perché contrarie all'interesse pubblico per-

---

zionale stabilisce un'articolata batteria di strumenti di contrasto del fenomeno corruttivo che evidenziano lo spostamento dell'attenzione dal momento repressivo a quelle preventivo. L'Autore osserva come tali innovazioni non abbiano ancora mostrato tutta la loro portata e innovatività. Sempre con riferimento a tali innovazioni, un altro Autore ha osservato che la matrice internazionale di molte delle nuove soluzioni è all'origine di alcune difficoltà di coordinamento con le regole (nazionali) previgenti; in particolare viene rilevato che "l'esame del testo della L. 190/2012 evidenzia in modo netto la volontà di adeguarsi agli *standard* elaborati dalla comunità internazionale e recepiti dall'Unione europea. Il problema è che, con una scelta probabilmente frettolosa e forse anche dettata da un facile entusiasmo, si è scelto di introdurre norme che, da un lato, non si presentano facilmente compatibili con il sistema previgente e, dall'altro, introducono strumenti e approcci di politica amministrativa molto nuovi, a volte dirimpenti, senza una compiuta riflessione sugli effetti concreti che ne scaturiscono rispetto al panorama esistente, riflessione che - anche se non in linea con una 'marcia a tappe forzate' verso gli standard internazionali e comunitari - sarebbe stata molto opportuna per evitare di considerare la L. 190/2012 una riforma solo apparente", così F. Martines, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2015, disponibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Il rischio, in altri termini, è che nuove nozioni e strumenti impongano l'attuazione di adempimenti e obblighi che finiscono per "gravare negativamente sull'efficacia della nuova legge", causando non poche difficoltà "nel districarsi fra diverse condotte sanzionate e, conseguentemente, ricorrere all'adozione di strumenti programmatori e di gestione del rischio talmente generici da risultare, di fatto, inutili rispetto agli obiettivi originari del legislatore nazionale".

seguito dall'amministrazione, specie con riferimento all'imparzialità, al buon andamento, alla funzionalità e all'economicità<sup>18</sup>.

Si comprende perché delineando una nozione ampia di "prevenzione della corruzione"<sup>19</sup> si è cercato di definire i presupposti per contrastare comportamenti *lato sensu* corruttivi nelle amministrazioni pubbliche.

A maggio 2019 è stato presentato il secondo Rapporto sull'Italia relativo all'attuazione della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*. La valutazione sui progressi compiuti a partire dal 2012 nella lotta alla corruzione è positiva. Il documento si concentra sull'efficacia dell'azione svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e riconosce che la legislazione italiana "prevede l'applicazione di tutte le disposizioni della Convenzione relative alla prevenzione"<sup>20</sup>. Non mancano altri riconoscimenti positivi nei confronti dell'Italia, rilasciati dai più autorevoli organismi internazionali: ONU, Commissione europea, Consiglio d'Europa, OSCE.

Meno positive, per il momento, sono le valutazioni espresse dai commentatori interni, che lamentano l'eccesso di burocrazia, la progressiva evoluzione delle pratiche corruttive in corrispondenza alla sempre più elevata complessità delle procedure amministrative e all'ipertrofia del quadro normativo, evidente specie nei settori più esposti - per l'entità e la qualità degli interessi in gioco - al rischio corruzione, ovvero quello degli appalti pubblici e del governo del territorio<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Sul tema si veda F. Merusi, *Introduzione ai possibili antidoti alla cattiva amministrazione. A che cosa possono servire le riforme amministrative*, in Aa. Vv., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme*, Atti del Convegno annuale Roma 7-8 ottobre 2016, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; anche P. Piras, *Il buon andamento nella pubblica amministrazione tra etica pubblica e corruzione: la novella del nemico immortale*, in *Il Diritto dell'economia*, 1, 2015, 35-47.

<sup>19</sup> Nel citato *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, l'Autorità Nazionale Anticorruzione precisa che la legge 190/2012 non "modifica il contenuto tipico della nozione di corruzione" ma per la prima volta si introducono e si mettono a sistema misure che incidono su condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali (proprie anche delle forme di cattiva amministrazione) che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio (p. 13).

<sup>20</sup> Il testo del Rapporto è disponibile sul sito web del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (<https://www.esteri.it/mae/it>).

<sup>21</sup> Sul tema si veda, in questo volume, part. il contributo di M.A. Cabiddu; anche S. Casese, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 1, 1 e ss.; M. Delsignore, M. Ramajoli, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di*

3. Con riferimento all'azione di contrasto alla corruzione, va segnalata anche la tendenza, emergente nel nuovo millennio, di una sempre più cospicua regolamentazione delle attività d'impresa mediante soluzioni predisposte e adottate dagli stessi operatori economici (codici etici, bilanci sociali, certificazioni, marchi, etichettature), basate sull'utilizzo di principi e *standard* di condotta ispirati a valori etico-sociali, che rimandano ai concetti di "responsabilità sociale d'impresa" ("*corporate social responsibility*", in sigla CSR), "condotta d'impresa responsabile" ("*responsible business conduct*", in sigla RBC) nonché "ai principi inerenti imprese e diritti umani" ("*business and human rights*").

Queste soluzioni sono il risultato di iniziative promosse quasi sempre a livello sovrastatale o globale, le uniche che riescono a perseguire un qualche principio di coordinamento e condivisione di obiettivi e tutele nel campo della politica economica e della disciplina dei rapporti commerciali, sui quali risultano sempre più dominanti le prassi delle grandi multinazionali.

Tra le più significative segnaliamo il *Global Compact*, strumento di natura pattizia adottato nel 1999 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, che impegna gli aderenti a dichiarare di sostenere e applicare nella propria sfera di attività dieci principi fondamentali in materia di diritti umani, lavoro, ambiente, lotta alla corruzione<sup>22</sup>.

Di pari importanza è l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 da 193 Stati, in occasione della 70<sup>a</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite<sup>23</sup>. L'Agenda è portatrice di una visione su tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale), articolata in 17 macro obiettivi (cd. "*Sustainable Development Goals*", in sigla *SDGs*), a loro volta ripartiti in 169 obiettivi, sia qualitativi che

---

*un'amministrazione senza macchia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2019, 1, 61 e ss.; M. De Benedetto, *Controlli della Pubblica Amministrazione sui privati: disfunzioni e rimedi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2019, 3, 855 e ss., part. 868.

<sup>22</sup> Sono principi condivisi universalmente, derivati dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, dalla *Dichiarazione ILO*, dalla *Dichiarazione di Rio* e dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*; per una descrizione dei principi e della loro attuazione nel mondo e in Italia si rinvia al sito web *Global Compact Network Italia*, <https://www.globalcompactnetwork.org/it/>.

<sup>23</sup> Il testo integrale della Risoluzione n. 70/1 è disponibile in lingua italiana a questo indirizzo web [https://www.unric.org/it/images/Agenda\\_2030\\_ITA.pdf](https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf).

quantitativi. La loro implementazione è oggetto di un monitoraggio sistematico condotto a livello di macro regioni dell'ONU (ad esempio la regione europea), Stati nazionali ed ulteriori ambiti subnazionali (in Italia per singole Regioni)<sup>24</sup>. Il macro obiettivo "Pace, Giustizia e Istituzioni Solide" tratta esplicitamente dell'anticorruzione, la cui valenza è trasversale a tutti gli obiettivi dell'Agenda.

L'Unione europea ha partecipato attivamente alla definizione dei contenuti dell'Agenda 2030; lo sviluppo sostenibile, del resto, è previsto nelle disposizioni iniziali dei trattati<sup>25</sup> e integra numerose politiche, progetti e iniziative europee<sup>26</sup>.

Un'altra iniziativa è riconducibile al concetto di "responsabilità sociale d'impresa", emerso sul finire degli anni Novanta, con il forte coinvolgimento delle Istituzioni europee. Sul tema, alle iniziali sollecitazioni del

---

<sup>24</sup> Indicatori e report di monitoraggio sono disponibili a questo indirizzo web <https://unstats.un.org/sdgs/>; con riferimento al monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 in Italia si veda il sito dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS) <https://asvis.it/>, ove sono riportati anche i risultati delle misurazioni a livello regionale (<https://asvis.it/il-monitoraggio-degli-sdgs-a-livello-regionale/>); si veda anche il dossier *L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile*, pubblicato il 26 settembre 2019 dal Servizio studi della Camera dei deputati (disponibile on line <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105015.pdf>).

<sup>25</sup> Si veda part. l'art. 3, par. 5 e l'art. 21, par. 2, del Trattato sull'Unione Europea; anche l'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>26</sup> Si veda particolarmente la Comunicazione della Commissione, *Proposta relativa a un nuovo consenso europeo in materia di sviluppo. Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro*, COM(2016) 740, del 22 novembre 2016; la Comunicazione, *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità*, COM(2016), del 26 novembre 2016; la Comunicazione, *Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2016) 497, del 14 ottobre 2016; la Comunicazione, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM(2018) 773, del 28 novembre 2018; la Comunicazione, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22 del 30 gennaio 2019, che segnala come linee programmatiche dell'Agenda concorrono ad aggiornare la precedente programmazione Europa 2020, delineata nella Comunicazione, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, del 3 marzo 2010; si veda anche lo studio Aa.Vv., *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*, del primo febbraio 2019, richiesto dalla Commissione sviluppo del Parlamento europeo, disponibile dal database *Think tank* <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>.

Parlamento europeo<sup>27</sup> ha fatto seguito, nel 2001, l'azione della Commissione<sup>28</sup> e, negli anni successivi, la sua applicazione al diritto europeo delle società<sup>29</sup> e a molte politiche dell'Unione<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Sul tema, i primi riferimenti si possono rinvenire nella Risoluzione del Parlamento europeo sull'introduzione della clausola sociale nel sistema unilaterale e multilaterale di commercio, pubblicata nella GUCE C 61 del 28 febbraio 1994, e più in dettaglio nella Risoluzione sulle norme comunitarie applicabili alle imprese europee che operano nei PVS: verso un codice di condotta europeo, nella GUCE C 104 del 14 aprile 1999, 180 e ss., ove si fa riferimento al ruolo che le imprese europee possono svolgere nello sviluppo socioeconomico sostenibile globale (lett. A) e al fatto che nessuna impresa dovrebbe trarre profitto da vantaggi competitivi derivanti dal mancato rispetto del diritto del lavoro e dei requisiti sociali e ambientali, riconoscendo altresì che "è sempre più chiaro che la responsabilità sociale delle imprese è legata a buoni profitti finanziari" (lett. C). Il Parlamento considera positivamente i codici di condotta volontari delle imprese, i quali possono coesistere con eventuali forme di regolamentazione vincolante (lett. F). Sul punto si veda part. A. Di Pascale, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010, 137 e ss.

<sup>28</sup> Si veda il Libro verde della Commissione, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001) 366, del 18 luglio 2001; anche la Comunicazione, *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2006) 136 del 22 marzo 2006; la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2011) 681, del 25 ottobre 2011; il documento di lavoro della Commissione, *Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress*, SWD(2019) 143, del 20 marzo 2019, che riporta lo stato dell'arte, a livello europeo, sui progressi in tema di responsabilità sociale delle imprese, condotta d'impresa responsabile e diritti umani.

<sup>29</sup> A margine del secondo *Piano d'azione sul diritto europeo delle società* - presentato dalla Commissione europea il 12 dicembre 2012 (COM/2012/740 def.) - sono indicate le linee di intervento dell'Unione sulla responsabilità sociale d'impresa; si veda anche D. Russo, *La promozione della responsabilità sociale d'impresa nell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, 2, 477 e ss.

<sup>30</sup> Così G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 25; si veda anche G. Conte, *L'impresa responsabile*, cit., 58-66; Id. (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia*, Roma-Bari, Laterza, 2008; V. Capecchi, *La responsabilità sociale dell'impresa*, Roma, Carocci, 2005; P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa in Europa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, part. i contributi di A. Perfetti, *La promozione della responsabilità sociale di impresa nel quadro dell'Unione (79-108)*, A. Latino, *La responsabilità sociale di impresa quale strumento di tutela dei diritti dei lavoratori nel quadro dell'Unione* (pp. 173-196); B. Raganelli, I. Mauro, *Anticorruption Measures in Public Procurement: Issues and Challenges*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 2, 329 e ss.



Dal 2011<sup>31</sup>, inoltre, la responsabilità sociale d'impresa è stabilmente associata a questioni: *sociali* (diritti umani, lavoro e occupazione, formazione, discriminazioni, parità di genere, salute e benessere dei lavoratori); *ambientali* (biodiversità, cambiamenti climatici, efficace utilizzo delle risorse, ciclo di vita dei prodotti, prevenzione dell'inquinamento, certificazioni, etichettature, marchi); *etiche* (contrasto della corruzione, codici etici); *consumeristiche* (pratiche commerciali scorrette, doveri di informazione, *privacy*).

La responsabilità sociale d'impresa è stata intesa inizialmente come "integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate"<sup>32</sup>, definizione che sottolinea l'approccio volontaristico al tema. In questi termini, l'essere socialmente responsabili è rappresentativo della decisione di imprese ed organizzazioni di investire nel capitale umano, nell'ambiente, nelle relazioni contrattuali (con fornitori e consumatori) qualcosa in più rispetto a quanto richiesto dalla legislazione<sup>33</sup>. Nel tempo il significato è mutato facendo riferimento "alla responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società"<sup>34</sup>; in questo modo l'accento viene posto sull'elemento della responsabilità, il che dovrebbe

---

<sup>31</sup> Si veda part. la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit., pt. 1.1. e 3.1., elaborata su impulso del Consiglio e del Parlamento europeo, che ridefinisce gli interventi dell'Unione su questo tema.

<sup>32</sup> Libro verde del 2001, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, cit., pt. 20-22. L'adesione delle imprese, richiede, dal punto di vista formale, la condivisione di principi e orientamenti riconosciuti a livello internazionale con riferimento, ad esempio, alle *Linee guida dell'OCSE sul dovere di diligenza per la condotta d'impresa responsabile* (2018) disponibili all'indirizzo web <https://mneguidelines.oecd.org/Guida-dell-ocse-sul-dovere-di-diligenza-per-la-condotta-d-impresa-responsabile.pdf>, ai principi del *Global Compact* delle Nazioni Unite, alla certificazione ISO 260000, alla citata *Dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali* e la politica sociale, ai *Principi guida su imprese e diritti umani* delle Nazioni Unite.

<sup>33</sup> La richiesta di un *quid pluris* rispetto ai minimi di legge si giustificherebbe anche sulla base di considerazioni economiche: l'applicazione delle pratiche di CSR, infatti, "favorirebbe un incremento della competitività delle imprese e agevolerebbe la produttività dei lavoratori", lo ricorda G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, cit., 21. Sul tema, in questo volume, si veda anche il contributo di M. Cecchini e G. Lombardo.

<sup>34</sup> Si veda la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit., pt. 3.1.

facilitare (ma il cambiamento è tuttora in atto) il riconoscimento di conseguenze giuridiche in caso di violazione degli strumenti / regole di responsabilità sociale che le organizzazioni hanno adottato<sup>35</sup>.

Alle autorità pubbliche si chiede di assumere un “ruolo di sostegno” alla diffusione delle pratiche di responsabilità sociale delle imprese<sup>36</sup>, tramite l’adozione di misure incentivanti e forme di “regolamentazione complementare”.

Ne sono un esempio l’obbligo di comunicazione delle informazioni di carattere non finanziario, riguardanti profili ambientali, del personale, del rispetto dei diritti umani, del contrasto alla corruzione attiva e passiva. Il legislatore europeo ne fa oggetto di regole armonizzate con la direttiva 2014/95/UE, che ha come destinatari alcune tipologie di imprese. La portata precettiva e l’impatto di queste regole, tuttavia, è ancora limitato<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Il tema è indagato, tra gli altri, da G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, cit., 25 e ss., approfondendo la possibilità di attribuire conseguenze giuridiche a fronte della violazione di regole volontariamente adottate dalle imprese. Nella letteratura giuridica si è posta anche la questione se la responsabilità sociale delle imprese rappresenti regola etica o regola di diritto, facendo dipendere da tale qualificazione la loro rilevanza giuridica.

<sup>36</sup> Si veda part. la Comunicazione, *Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, cit, pt. 3.4.

<sup>37</sup> L’approccio precettivo / regolamentare proposto dalla direttiva si rivela, invero, piuttosto limitato: (i) vuoi per l’assenza di una esplicita previsione del regime rimediabile, che viene demandato agli Stati membri; (ii) vuoi per le caratteristiche delle imprese e degli enti di interesse pubblico destinatari (banche, compagnie di assicurazione e riassicurazione, società i cui valori immobiliari siano negoziati in mercati regolamentati italiani ed europei), che durante l’esercizio finanziario abbiano avuto in media un numero di dipendenti superiori a 500 e che alla data di chiusura del bilancio abbiano superato determinate soglie relative allo stato patrimoniale (venti milioni di euro) o al totale dei ricavi (quaranta milioni di euro). Così G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese. Strumenti attuativi e rimedi*, cit., 115 e ss., secondo il quale “il restringimento dell’ambito applicativo da un punto di vista soggettivo fa sì che le previsioni obbligatorie (...) abbiano portata precettiva che potremmo definire eccezionale”.

Un altro esempio riguarda il settore dei contratti pubblici (appalti e concessioni). L'evoluzione delle regole europee nel periodo 2000-2014<sup>38</sup> ha introdotto la possibilità per le amministrazioni di stabilire requisiti di partecipazione, criteri di aggiudicazione, punteggi premiali, contenuti e condizioni di esecuzione dei contratti tali da garantire elevati standard sociali, occupazionali e ambientali. Alle amministrazioni, inoltre, viene riconosciuta la possibilità di richiedere alle imprese di dotarsi di sistemi per prevenire la commissione di comportamenti corruttivi, ad esempio codici di condotta, programmi di formazione, meccanismi di disciplina interna ovvero imponendo ai partecipanti alle procedure di aggiudicazione la sottoscrizione di patti di integrità<sup>39</sup>.

Così facendo, il legislatore dell'Unione incorpora espressamente tra le ragioni di pubblico interesse sottese alla stipulazione dei contratti pubblici anche il contrasto alla corruzione. L'intento è quello di valersi della leva economica degli appalti pubblici per orientare i sistemi di contrattazione pubblica degli Stati alla realizzazione di obiettivi di inclusione sociale, innovazione, crescita economica, tutela ambientale, promozione della responsabilità sociale delle imprese, formula che viene qualificata come "uso strategico dei contratti pubblici" o "appalti strategici".

---

<sup>38</sup> Tale aspetto costituisce, ad esempio, uno dei tratti caratterizzanti la riforma europea del *public procurement* attuata nel 2014 dalle direttive 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, 2014/24/UE sugli appalti pubblici, 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali pubblicate nella GUUE L 94 del 28 marzo 2014. Le regole europee orientano l'attività negoziale al conseguimento di obiettivi riguardanti l'innovazione, l'inclusione sociale, la crescita economica, la tutela ambientale, la lotta alla corruzione. Una visione esplicita nei considerando iniziali delle direttive: "gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020 (...) in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici (...) e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale" (considerando 2, dir. 2014/24/UE); sul tema si veda anche la Comunicazione della Commissione, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, COM(2017) 572 del 3 ottobre 2017, con note di M. Cozzio, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 1, 53-62.

<sup>39</sup> Aspetto segnalato, tra gli altri, da S. Torricelli, *Disciplina degli appalti e strumenti di lotta alla "corruzione"*, cit., 965, il quale si interroga anche su quanto le amministrazioni possano in tal modo "ingerirsi in questioni organizzative interne all'azienda". Sul tema dei patti di integrità si rinvia in questo volume al contributo di G. Colombo e C. Putaturo.

Questa visione dell'uso strumentale della contrattazione pubblica costituisce l'approdo di un'evoluzione durata oltre 15 anni alla quale hanno concorso tutti i formanti del diritto europeo (dottrinale, politico, legislativo, giurisprudenziale, economico e sociale)<sup>40</sup>.

Lo stesso approccio caratterizza le recenti iniziative dell'Unione sull'apertura del mercato degli appalti pubblici a imprese e beni provenienti da Stati *extra* UE. L'obiettivo è quello di garantire condizioni di parità e reciprocità, nonché il rispetto di *standard* equivalenti in materia di sicurezza, lavoro, ambiente e lotta alla corruzione tra le imprese dell'Unione e quelle dei Paesi terzi. Imprese e beni di questi Paesi, infatti, non sempre sono vincolati da *standard* identici o equivalenti a quelli stabiliti per gli operatori europei, né sono soggetti a norme sugli aiuti di Stato rigorose al pari di quelle europee, il che può determinare condi-

---

<sup>40</sup> Sul tema si veda lo studio di W. Kahlenborn, J. Frijdal, C. Moser, M. Essig, *Strategic use of public procurement in Europe. Final report to the European Commission*, Berlin, Adelphi, 2011; PricewaterhouseCoopers, *Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies. Final report*, Lussemburgo, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, 2015. In letteratura, tra gli altri, M. Rolfstam, *Public Procurement And Innovation. The Role of Institutions*, Edward Elgar Publishing Ltd., UK, 2013; C. Risvig Hansen, C. Tvarnø, S. Ølykke (eds.), *EU Public Procurement. Modernisation, Growth and Innovation. Discussions on the 2011 Proposals for Public Procurement Directives*, Djøf Publishing, 2012; T. Medina Arnaiz, *Comprando para asegurar nuestro futuro: la utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea*, in J.M. Gimeno Feliu (dir.), *Observatorio de contratos públicos 2010*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 43-105; J.M. Gimeno Feliu, *La ley de Contratos de Sector Público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2019, 97 e ss.; C. Bovis, *Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 2012, 4, 221-227; Id. (edited by), *Research Handbook on EU Public Procurement Law*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing, 2016, part. 215 - 324; S. Arrowsmith, *Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review*, in S. Arrowsmith, S. Kunzlik (eds.), *Social and Environmental policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions*, Cambridge University Press, 2009, p. 147-248; Id., *Horizontal Policies in Public Procurement: A Taxonomi*, in *Journal of Public Procurement*, 2, 2010, 149-186; R. Caranta, M. Trybus (eds), *The Law of Green and Social procurement in Europe*, Djøf Publishing, 2012; F. Lichere, R. Caranta, S. Treumer (eds), *Modernising Public Procurement: the new Directives*, Djøf Publishing, 2014; H. Caroli Casavola, *Le nuove direttive sugli appalti pubblici e le concessioni. Le regole e gli obiettivi strategici per le politiche Ue 2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 12, 1135-1140; F. Novello, *Il green public procurement nelle regole, nelle politiche e nelle prassi dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *Riv. Trim. App.*, 2017, 4, 1097 e ss.; A. Farì, *L'uso strategico dei contratti pubblici*, in M. Cafagno, F. Mangano (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, cit., 441-466; É. Muller (sous la dir.), *La commande publique : un levier pour l'action publique ?*, Parigi, Dalloz, 2018.

zioni di svantaggio e squilibri concorrenziali <sup>41</sup>. Al contempo, l'applicazione di *standard* equivalenti a quelli europei a imprese e beni provenienti da Paesi terzi può condizionare il comportamento nel mercato, favorendo un più diffuso riconoscimento di obiettivi (condivisi a livello internazionale) in tema di sostenibilità, tutela dei valori sociali e ambientali nelle catene di approvvigionamento globali.

Tutte le iniziative richiamate (*Global compact, Agenda 2030, responsabilità sociale d'impresa, uso strategico degli appalti pubblici*) si fondano sull'aspettativa che Stati e imprese attuino strategie condivise per prevenire, gestire, mitigare gli impatti negativi sulla società e sull'ambiente, anche nelle loro catene di approvvigionamento. Tale convincimento riflette il ruolo che l'etica, le motivazioni collegate all'etica, il risultato imprenditoriale collegato al perseguimento di valori etici, assumono progressivamente nello spazio globale delle relazioni economiche<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Si veda la Comunicazione *Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE*, COM(2019) 5494, del 24 luglio 2019, pubblicata nella GUUE C 271 del 13 agosto 2019. Tra gli obiettivi della Commissione v'è quello di promuovere il principio secondo il quale l'impostazione delle procedure competitive di aggiudicazione degli appalti pubblici di matrice europea prendono in considerazione non solo l'elemento del prezzo ma anche elevati standard del lavoro, dell'ambiente, della sicurezza, del contrasto della corruzione non derogabili per le imprese e i beni provenienti da Stati terzi. Sul tema si veda anche la Comunicazione, *UE-Cina. Una prospettiva strategica*, JOIN(2019) 5, del 12 marzo 2019, diretta, tra l'altro, a definire "relazioni più equilibrate e reciproche in materia di commercio e investimenti" con riferimento anche agli appalti pubblici (pt. IV e V).

<sup>42</sup> Non solo gli studi giuridici aprono il diritto alla dimensione morale e alla sfera dei valori etici (Rawls, Sen, Dworkin, Rodotà, Conte) ma anche gli economisti (Simon) per i quali è "ormai diffusa la convinzione che non tutti i comportamenti umani siano riconducibili a scelte razionali e non tutte le motivazioni di tali comportamenti siano ispirate da incentivi monetari" (Frey). Gli Autori riconoscono come l'etica stia conquistando spazi sempre più ampi, rappresentando una delle motivazioni più idonee e plausibili "per proporre codici di valori, prassi e regole che non scaturiscano solo dalla logica dei rapporti di forza o dei compromessi di potere" (p. 17); sul punto viene rilevato che sono sempre più numerose le imprese che dichiarano di ispirare le loro condotte a standard di comportamento etico-sociale, che operano in ambiti di mercato definito "equo e solidale", che rinviano a marchi e certificazioni il rispetto delle condizioni di lavoro e dei lavoratori (p. 19). Si veda anche G. Conte, *L'impresa responsabile*, cit., 7 e ss., che riconduce l'emersione dell'etica anche alle difficoltà della politica e all'inadeguatezza del diritto nel coordinare e regolamentare i processi sociali ed economici nella sfera economica globalizzata; in precedenza Id., *Codici etici e attività d'impresa nel nuovo spazio globale di mercato*, in *Contratto e impresa*, 2006, 1, 115 e ss.

Ne derivano regole e prassi che, come rilevato, impegnano tutto lo spettro delle soluzioni giuridiche - dalle forme di *soft law* alle fonti di diritto rigide - articolate su più livelli di gerarchia delle fonti, comunque in grado di concorrere significativamente al rafforzamento di valori quali sostenibilità, inclusione sociale, tutele del lavoro, contrasto della corruzione.<sup>43</sup>

4. La complessità dei fenomeni corruttivi è anche alla base delle difficoltà che si incontrano nella predisposizione di metodi scientificamente attendibili e condivisi per la loro misurazione. Come ci viene ricordato: *“the ability to measure changes in corruption over time and across countries, in a valid and reliable manner, remains a contested issue. This is despite the proliferation of indicators purporting to do just that”*<sup>44</sup>. Del resto, è altrettanto indiscusso che *“the role of corruption, the abuse of public office for private gain, in limiting human development is now well established”*. La costruzione di modelli di misurazione attendibili costituisce quindi una sfida importantissima, potendo contribuire all’elaborazione di politiche e strumenti di prevenzione e di contrasto efficaci<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Con riferimento alla capacità dei modelli contrattuali e delle forme di autoregolamentazione delle imprese di orientare l’attività al perseguimento di dette finalità si veda M. Cafaggi, *Regulation through contracts: Supply-chain contracting and sustainability standards*, in *European Review of Contract Law*, 2016, 3, 1-40; anche M. Cafaggi, *La complementarità tra responsabilità sociale e responsabilità giuridica d’impresa*, in L. Sacconi (a cura di), *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d’impresa*, Roma, Bancaria editrice, 2005, 225 e ss.; G. Bevivino, *La responsabilità sociale delle imprese...*, cit., 99; sul tema anche A. Beckers, *Regulating Corporate Regulators through Contract Law? The Case of Corporate Social Responsibility Codes of Conduct*, Fiesole, European University Institute, MWP 2016/12. Si segnala, inoltre, che dal 2016, è stato adottato lo standard internazionale ISO 37001 (*“Anti-bribery management systems”*) per la prevenzione della corruzione all’interno delle organizzazioni pubbliche e private. Lo standard può essere applicato anche nell’ambito dei modelli ISO 9001 (*“Quality management systems”*) che stabiliscono i requisiti per i sistemi di gestione della qualità di imprese e organizzazioni. Si veda N. Parisi, F. Clementucci, *Assessment Of The Effectiveness Of Anti-Corruption Measures For The Public Sector And For Private Entities*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 1, 281 e ss.

<sup>44</sup> In questi termini A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, gennaio 2018; il testo fa parte dei *Policy Research Working Papers* pubblicati dalla Banca Mondiale ed è disponibile sul sito web <http://econ.worldbank.org>.

<sup>45</sup> Sul tema si veda G. Corrado, L. Paganetto, *L’analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D’Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 96. Tra l’altro, a ben guardare, riuscire a determinare con una certa attendibilità le di-

Non mancano a livello internazionale indicatori che offrono la ‘propria rappresentazione’ della corruzione. Tra i più conosciuti e autorevoli ricordiamo: il *Corruption Perceptions Index* (CPI), il *Global Corruption Barometer* (GCB) e il *Bribe Payers Index* (BPI) predisposti dall’organizzazione non governativa Transparency International; i *Worldwide Governance Indicators* (WGI) elaborati dalla Banca Mondiale, composti di sei indicatori tra i quali il *Control of Corruption* (CC) e la *Government Effectiveness* (GE); lo *United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, compilato dalla Divisione *Crime Prevention and Criminal Justice* delle Nazioni Unite<sup>46</sup>.

In via generale, tali indicatori possono suddividersi in due tipologie.

Vi sono quelli i cui risultati si basano sulla percezione della corruzione misurata mediante interviste rivolte a specifiche categorie (imprenditori, analisti politici, economici, finanziari, singoli cittadini). Essi riguardano i cd. indicatori soggettivi di percezione indiretta, tra i quali rientrano i citati CPI, GCB, BPI, WGI.

Una seconda tipologia di indicatori è quella basata sull’esperienza diretta della corruzione e non sulla semplice percezione. Si tratta dei cd. indicatori soggettivi di percezione diretta, elaborati facendo riferimento, ad esempio, al numero delle denunce per reati di corruzione per i quali è stata avviata un’indagine penale, ovvero al differenziale tra la previsione e i costi effettivi riguardanti opere e forniture.

---

mensioni del fenomeno “vuol dire disporre di una mappa dettagliata degli sprechi e delle inefficienze della pubblica amministrazione e ciò, in un’ottica di *spending review*, implica la possibilità di conseguire risparmi di spesa senza intaccare il livello delle prestazioni offerte o la qualità dei servizi”, R. Cantone, *Prefazione*, in G. Tartaglia Polcini, *La corruzione tra realtà e rappresentazione, ovvero: come si può alterare la reputazione di un paese*, Bologna, Minerva Edizioni, 2018, 19.

<sup>46</sup> Sul tema va osservato che il noto rapporto *Doing Business* predisposto dalla Banca Mondiale con l’obiettivo di misurare i costi “del fare impresa” in oltre 190 Stati non tiene conto dell’incidenza della corruzione; solo recentemente (2019) il gruppo di lavoro del *Doing Business* sta sviluppando un nuovo set di indicatori “that benchmarks the efficiency, quality, transparency, accountability and integrity of public procurement systems around the world”, si veda World Bank Group, *Doing Business 2019. Training for Reform*, 2019, 32, disponibile sul sito web [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

Entrambe le tipologie mostrano punti di forza e di criticità.

Per gli indicatori del primo tipo, ad esempio, è diffusa la critica che essi tendono a sovrastimare il fenomeno a causa di fattori di contesto quali, ad esempio, la pressione dei media nonché le diverse sensibilità espresse dalle categorie / individui intervistati, per cui sarebbe forte il rischio di inattendibilità dei risultati o comunque di una rappresentazione, attraverso il dato percepito, distante dalla realtà<sup>47</sup>.

Numerosi studi, tuttavia, hanno dimostrato una forte correlazione tra i risultati espressi da questi indicatori con quelli basati su esperienze reali di corruzione<sup>48</sup>.

Anche per gli indicatori del secondo tipo vengono ravvisati punti di forza e di debolezza. Si tratta di indicatori fondati su dati oggettivi, dettagliati e disaggregati, solitamente circoscritti a specifici contesti territoriali, tipologie di attività, settori di indagine. Proprio tale circostanza, per altro, li rende poco adatti alla comparazione tra differenti realtà sovrazionali; i dati utilizzati, infatti, fanno riferimento a casi di studio nazionali o molto dettagliati.

---

<sup>47</sup> Si vedano ad esempio le osservazioni di S. Cassese, *Le strategie anti-corruzione da ripensare*, in *Corriere della Sera*, 13 dicembre 2017, fortemente critiche verso queste metodologie di misurazione; sul tema si segnala posizione espressa da *Transparency International Italia* che evidenzia l'autorevolezza degli indicatori utilizzato nell'ambito del CPI (testo disponibile <https://www.transparency.it/risposta-cassese-indici-misurazione-corruzione/>).

<sup>48</sup> Sul tema, recentemente, A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, cit., 27, che evidenziano soprattutto l'affidabilità degli indicatori soggettivi di tipo composito. Più cauti G. Corrado, L. Paganetto, *L'analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 85, per i quali dal confronto tra le statistiche ufficiali italiane e il livello di percezione della corruzione del Paese emerge una "sostanziale scarsità di dati e l'impossibilità di comparazioni internazionali robuste relative al fenomeno della corruzione". In particolare, nel caso dell'Italia, proseguono gli Autori, "al bassissimo livello del tasso di condanne per reati di corruzione si contrappone un elevato livello di percezione (...) il che suggerisce un elevato valore della cifra nera della corruzione che non viene colta dalle statistiche ufficiali". Sul tema si veda anche M. Cozzio, *Politica, Sanità e Corruzione*, *estremi di un rapporto a geometria variabile*, in G. Benacchio, M. Cozzio (a cura di), *Strumenti e buone pratiche per contrastare la corruzione nel settore sanitario*, Trento, Università degli Studi di Trento, 2016, 3-22, disponibile on line <http://hdl.handle.net/11572/153977>.



Anche la loro interpretazione, inoltre, può essere fonte di equivoci. Si consideri, ad esempio, il dato relativo all'incremento delle denunce per reati di corruzione: esso potrebbe significare l'intensificazione del fenomeno ovvero la maggiore propensione a denunciare comportamenti illegali, ovvero la combinazione delle due cose. Tali tipologie di misurazione, infine, dovrebbero tener conto (del che non v'è evidenza) delle diverse caratteristiche istituzionali e processual-penalistiche presenti nei sistemi oggetto di confronto.

Quanto detto riassume alcune delle ragioni per le quali la capacità degli indicatori della corruzione rimane "questione dibattuta". Vero è che dall'applicazione degli indicatori derivano conseguenze pratiche. Le misurazioni, infatti, con i rispettivi *rating* e *ranking* offrono una fotografia diretta ed estremamente efficace della realtà<sup>49</sup>, che può riflettersi sulla reputazione di un Paese/sistema a livello internazionale. A bassi livelli di reputazione corrispondono danni di immagine e minore affidabilità, che penalizzano il giudizio complessivo da parte degli investitori internazionali, rendendo quel Paese/sistema meno attrattivo e competitivo rispetto ad altri. Di qui l'importanza di maneggiare con estrema cautela qualsiasi elaborazione.

Non può sottacersi, per altro, che la diffusione di questi indicatori ha svolto un importante ruolo di sensibilizzazione dell'opinione pubblica nei confronti della corruzione, facendo crescere il livello di attenzione delle istituzioni e ponendo il tema dell'anticorruzione al centro del dibattito internazionale.

Nuovi sviluppi, inoltre, sono attesi dall'evoluzione delle tecniche di misurazione della corruzione, la cui frontiera è rappresentata da sistemi in grado di incrociare i risultati ottenuti dagli indicatori sia di percezione che di esperienza diretta, con anche quelli riguardanti tematiche non di-

---

<sup>49</sup> In generale i sistemi di misurazione e i relativi *rating* rappresentano un modo estremamente efficace per illustrare i risultati di un'attività comparativa tra entità differenti sulla base di parametri e/o indicatori predefiniti; sul tema si veda A. Gambaro, *Misurare il diritto*, in L. Antonioli, G. Benacchio, R. Toniatti (a cura di), *Le nuove frontiere della comparazione*, atti del I Convegno Nazionale della SIRD a Milano, 5-6-7 maggio 2011, Trento, Dipartimento di Scienze Giuridiche, 2012, 3 -18; S. Cassese, L. Casini, *Public Regulation of Global Indicators*, in Davis K., Fisher A., Kingsbury B., Merry S.E. (eds.), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford University Press, 2012.

rettamente correlate alla corruzione<sup>50</sup>. Queste soluzioni, in un futuro ormai prossimo, potranno essere integrate anche dalle conoscenze che si stanno formando nell'ambito del *data mining* e della cd. 'intelligenza artificiale', in un contesto caratterizzato da crescente disponibilità di dati, potenza computazionale e capacità di elaborazione.

---

<sup>50</sup> Così A. Hamilton, C. Hammers, *Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption*, cit., 27; anche G. Corrado, L. Paganetto, *L'analisi economica della corruzione nel Sistema istituzionale*, in M. D'Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, cit., 85 e 96.

