

INTRODUZIONE

Una delle poche problematiche che da sempre tocca (seppur con diversa intensità) tutti i Paesi del mondo è la corruzione. Non ne sono esenti nemmeno gli Stati membri dell'Unione Europea. Si tratta, infatti, di un fenomeno che costa all'economia europea circa 120 miliardi di euro all'anno. Per tale ragione, su impulso delle istituzioni europee, gli Stati membri hanno iniziato ad adottare svariate tipologie di misure preventive e repressive del fenomeno che, però, come evidenziato nelle relazioni della Commissione Europea sulla lotta alla corruzione, hanno prodotto risultati molto disomogenei tra loro.

Come ampiamente illustrato dall'Autore del presente lavoro, anche l'Italia si è adeguata a tali spinte da parte delle istituzioni europee ed internazionali, risultando peraltro negli ultimi anni una delle nazioni più attive dal punto di vista dell'attuazione di politiche preventive, così da colmare in parte l'enorme distanza esistente rispetto agli Stati più virtuosi.

Il Prof. Avv. Tortora spiega dettagliatamente come il merito del legislatore italiano sia stato quello di non limitarsi all'adozione di isolate politiche preventive ma di costituire un sistema strutturato di lotta alla corruzione, fatto di organismi pubblici *ad hoc* e di norme generali incidenti sull'organizzazione di tutti gli Enti pubblici.

Vengono particolarmente approfonditi i nuovi meccanismi di controllo interno ed esterno, tesi a prevenire il rischio di corruzione negli ambiti regionali e locali, nei quali esso è più elevato e rispetto ai quali i preventivi strumenti hanno rivelato maggiormente la loro scarsa efficacia.

Da lodare la scelta dell'Autore di approfondire i Piani triennali di

Prevenzione della Corruzione e le specifiche misure di prevenzione con essi attuabili. Si tratti, infatti, di strumenti molto sottovalutati ma che in realtà hanno il grande merito di riuscire ad incidere su settori particolarmente attenzionati dall'Unione Europea, in ragione della loro vulnerabilità, quali: sviluppo urbano, edilizia, assistenza sanitaria e vigilanza sulle imprese pubbliche.

Interessante è altresì l'analisi in ottica prospettica della incidenza sull'ordinamento delle norme sui conflitti di interesse, materia particolarmente disomogenea a livello comunitario. Viene approfondito il tentativo del legislatore italiano, attraverso il d.lgs. n. 39/2013, di allinearsi con la tendenza a livello comunitario di escludere qualsiasi forma di incompatibilità personale che possa dar luogo anche (e soprattutto) ai fenomeni di c.d. "piccola corruzione", che resta il vero problema dilagante in Italia e in altri Stati membri.

Altrettanto rilevanti sono gli spunti offerti sulla efficacia delle riforme attuate in tema di appalti pubblici, attesa l'importanza del settore per l'economia dell'UE, in cui un quinto del PIL è speso ogni anno da enti pubblici per l'acquisto di forniture, lavori e servizi. La nota esposizione del tema alla corruzione e le sue molteplici sfaccettature, spiegano l'apprezzabile tentativo del legislatore di coordinare le normative anticorruptive con la disciplina del codice degli appalti ed il conferimento all'Anac di specifici poteri in *subiecta* materia.

In definitiva, il dettagliato quadro normativo ed applicativo emergente dal presente manuale consente di rilevare l'enorme sforzo compiuto dall'Italia nell'arginare, non più solo attraverso misure repressive ma anche con misure preventive, il fenomeno corruttivo che da decenni attanaglia la Pubblica Amministrazione e costituisce un freno agli investimenti stranieri e, conseguentemente, allo sviluppo del "Sistema Paese".

Avvocato-Professore
ROBERTO GIUFFRIDA
Associato di Diritto internazionale
presso l'Università per Stranieri di Perugia

CAPITOLO I

LA NORMATIVA E IL SUO AMBITO DI APPLICAZIONE

SOMMARIO: 1. La nascita del sistema di prevenzione della corruzione in Italia. – 2. La prima legge anticorruzione: la legge n. 190/2012. – 3. ... *Segue*. I decreti attuativi. – 4. La nascita dell'ANAC e il d.l. n. 90/2014. – 5. Il codice degli appalti: d.lgs. n. 50/2016. – 6. Il d.lgs. n. 97/2016 e la delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione. – 7. ... *Segue*. La Delibera ANAC n. 1134/2017. – 8. I più recenti interventi normativi: la legge n. 179/2017.

1. La nascita del sistema di prevenzione della corruzione in Italia

La disciplina nazionale in materia di prevenzione della corruzione costituisce il punto di arrivo di una complessa evoluzione normativa ed interpretativa le cui diverse fasi rispecchiano l'esigenza, sempre più avvertita, di scoraggiare e ostacolare l'allarmante espansione del fenomeno.

Nel corso degli ultimi decenni, il tema della corruzione si è imposto sempre di più nello scenario nazionale ed internazionale, soprattutto in quanto la gravità di tale fenomeno è ormai percepita non solo dalle istituzioni ma anche dai cittadini. Sempre maggiore, infatti, è l'evidenza delle conseguenze negative che esso provoca sul tessuto sociale e sulla competitività del sistema economico e della sua capacità di minare lo stesso assetto democratico di un Paese.

Sebbene siano molteplici i fattori che hanno contribuito e contribuiscono alla diffusione della corruzione, tra questi spicca indubbiamente quella che è stata definita come “corruzione delle regole”,

ossia la predisposizione di regole e testi normativi incoerenti o eccessivamente complessi che favorisce l'abuso o lo sviamento rispetto al perseguimento dell'interesse generale¹.

Ciò che è stato compreso a partire dai primi anni Novanta – e che ha attirato l'attenzione e l'indignazione dei cittadini – è che tali comportamenti non si limitano a produrre dei pregiudizi alle attività economiche, sia nel settore privato sia nel settore pubblico, ma arrivano a compromettere i diritti fondamentali di ogni singolo individuo e a violare il vincolo di solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

Com'è stato efficacemente osservato, la discriminazione connessa alla corruzione compromette la stessa coesione sociale, “che trova fondamento nel principio di solidarietà, ove assumono rilevanza i doveri verso i consociati in ragione di un legame che il richiamato principio di solidarietà pone tra i cittadini. Il cittadino corruttore non solo non adempie al dovere di solidarietà, ma viola la fedeltà alla Repubblica, che richiede ai cittadini l'osservanza della Costituzione e delle leggi, ma anche la fedeltà che si specifica nell'osservanza dei doveri (artt. 2 e 54, comma 1, Cost.). Ancor più il funzionario pubblico corrotto tradisce il dovere di fedeltà qualificata dalla disciplina ed onore che gli è richiesta dalla Costituzione (art. 54, comma 2)”².

Nel momento in cui è cresciuta la percezione generale della elevata incidenza della corruzione e, più in generale, della cattiva amministrazione sull'economia di un Paese e sull'affidabilità delle sue istituzioni, anche le principali Organizzazioni internazionali (l'ONU ed il Consiglio d'Europa in particolare) hanno avvertito l'esigenza di occuparsi del problema e lo hanno fatto mediante la produzione di importanti strumenti convenzionali multilaterali, con l'indicazione agli Stati aderenti della necessità di approntare meccanismi di contrasto anche interni³. Ed è proprio in considerazione (o, meglio, in esecuzione) delle

¹ RACCA G.M., *Dall'Autorità sui Contratti Pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, n. 2-3/2015, pag. 345.

² RACCA G.M., *Dall'Autorità sui Contratti Pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, cit., pag. 346.

³ Si vedano, a titolo esemplificativo: Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, fir-

predette convenzioni che numerosi Paesi (tra i quali l'Italia, ma anche Paesi non facenti parte dell'Unione Europea) hanno deciso di adottare politiche di prevenzione e contrasto del fenomeno in questione⁴.

Nell'ordinamento italiano ha iniziato così a radicarsi l'idea che fosse necessario predisporre un nuovo sistema di prevenzione e contrasto amministrativo della corruzione, da affiancare al tradizionale approccio repressivo che aveva connotato fino a quel momento il sistema italiano ma che, soprattutto in seguito all'esperienza di "Mani Pulite" aveva mostrato con chiarezza i propri limiti⁵.

Il primo passo verso una riforma in tal senso dell'intero apparato amministrativo deve ravvisarsi nella legge 11 febbraio 1994, n. 109 recante la "*Legge quadro in materia di lavori pubblici*" (c.d. Riforma Merloni).

mata nel dicembre 1997 ed entrata in vigore nel febbraio 1999; Convenzioni civile e penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999; Convenzione ONU contro la Corruzione firmata a Merida (Messico) nel 2003, entrata in vigore nel 2005.

⁴Cfr. CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 27 novembre 2017, pag. 1.

⁵Sull'insufficienza delle politiche tradizionali di repressione della corruzione si veda MERLONI F., *Le misure amministrative di contrasto della corruzione*, Testo della relazione al 59° Convegno di Varenna, 21 settembre 2013, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2013, pagg. 4-5 dove si evidenzia che la risposta alla corruzione fino alla legge n. 190/2012 "consisteva da un lato nella repressione penale e dall'altro nelle regole sui comportamenti dei pubblici funzionari (e le relative sanzioni), che comprendono le regole sull'accesso e la permanenza nelle cariche pubbliche (eleggibilità, conferibilità, incompatibilità), volte a prevenire l'insorgere di conflitti tra interessi privati e interesse generale. Si trattava di regole blande (ci si accontentava dell'incompatibilità tra rapporto di lavoro e attività privata), anche perché applicate ai soli dipendenti pubblici, con esclusione dei funzionari 'onorari', cioè dei funzionari esterni all'amministrazione, siano essi soggetti nominati fiduciarmente dagli organi politici o gli stessi componenti degli organi politici. La repressione penale, dal canto suo (con il suo ruolo di deterrenza), si è rivelata largamente insufficiente, proprio per il carattere sistemico della corruzione, per le difficoltà a far emergere il fenomeno, per i tempi brevi di prescrizione (di recente accorciati). La repressione penale della corruzione, nonostante la creazione di sezioni specializzate presso gli uffici delle procure della Repubblica, manca di un approccio organico e di una condivisione larga e bipartisan (come è avvenuto, invece, nel caso della criminalità organizzata, mafia, camorra, n'drangheta)".

Con tale riforma, infatti, il legislatore si proponeva l'obiettivo di operare una integrale riorganizzazione (oltre che una riabilitazione dell'immagine) dell'apparato amministrativo preposto all'esecuzione dei lavori pubblici al fine di superare le criticità del sistema emerse dagli scandali giudiziari che nel 1992 l'avevano travolto. Tra le varie misure adottate per attuare tale progetto di rinnovazione del sistema spicca certamente l'istituzione di una autorità indipendente, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), preposta a svolgere attività di vigilanza, ispezione e verifica.

Il legislatore del 1994 ha ritenuto, infatti, che il modello dell'Autorità indipendente potesse rendere più efficace il controllo sull'agire pubblico – in particolare in relazione alle procedure di affidamento e di esecuzione dei lavori – e potesse quindi in tal modo anche facilitare il superamento delle disfunzioni connesse alla diffusione dei comportamenti illeciti emersi con le suddette inchieste giudiziarie (e ristabilire così la fiducia dei cittadini nel corretto funzionamento delle istituzioni)⁶.

Tale soluzione è stata valutata sin da subito con particolare favore non solo all'interno del nostro ordinamento ma anche a livello europeo, tanto che il legislatore comunitario, riconoscendo l'importanza di una vigilanza *super partes* nel settore degli appalti pubblici, ha deciso di prendere spunto da essa e con le direttive n. 18/2004 e n. 17/2004 ha imposto a tutti gli Stati membri la predisposizione di sistemi di controllo sui contratti della pubblica amministrazione e l'affidamento del funzionamento degli stessi ad agenzie indipendenti⁷.

⁶Cfr. ANAC, Piano di riordino, realizzato ai sensi dell'art. 19, comma 3, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, pag. 11, "Seppure nessun riferimento era contenuto alla prevenzione della corruzione, l'Autorità era stata costituita nel periodo storico subito successivo alle indagini cd di Mani Pulite e voleva rappresentare un primo (troppo timido) tentativo della politica e del legislatore di fornire una risposta ai cittadini dimostrando il proprio impegno nella lotta alla corruzione e nel ripristino della legalità e ponendo in essere un presidio preventivo teso a garantire la legalità nel settore degli appalti".

⁷In tal senso PIPERATA G., *Contrattazione pubblica e lotta alla corruzione. Uno sguardo alle recenti riforme amministrative italiane*, in www.federalismi.it, 2 settembre 2015, pag. 11.

2. La prima legge anticorruzione: la legge n. 190/2012.

Deve attendersi tuttavia il 2012 (dunque ben venti anni dall'emersione del fenomeno di "Tangentopoli") per aversi in Italia una prima vera e propria legge anticorruzione⁸.

La struttura fondamentale del sistema di prevenzione della corruzione in Italia deve senza dubbio farsi discendere, infatti, dalla c.d. legge "Severino", ossia dalla legge n. 190/2012 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*". Come autorevolmente evidenziato, "si tratta di una norma approvata in una fase particolare della vita politica italiana. Erano gli anni del governo 'tecnico' di Mario Monti e del divampare della crisi economica e, quindi, delle misure quasi 'emergenziali' di contrasto alla crisi medesima, in funzione del rilancio del Paese. Anche la normativa anticorruzione venne presentata come un'occasione per rilanciare l'immagine internazionale del Paese più che un mezzo per arginare un problema"⁹.

In coerenza con le indicazioni internazionali derivanti soprattutto dal Rapporto del GRECO (*Group d'Etats contre la corruption*)¹⁰ del

⁸ L'esigenza di una normativa in tema trae il suo presupposto dagli allarmanti studi compiuti dall'UE e dall'OCSE in materia di corruzione che stimavano un costo per lo Stato di 60 miliardi l'anno, pari al 3,8% del Prodotto interno lordo e dal rapporto, datato 2011 in cui l'Italia figurava come il terzo paese OCSE più corrotto, con un punteggio CPI (Corruption Perception Index) pari a 6.1 subito dopo Messico e Grecia.

⁹ CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, cit., pag. 2.

¹⁰ Il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) è l'organo anticorruzione del Consiglio d'Europa istituito l'1 maggio 1999. Ha sede a Strasburgo e si pone l'obiettivo di rafforzare le capacità dei propri membri di lottare contro la corruzione, monitorando la loro osservanza degli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa attraverso un procedimento dinamico di valutazione e pressione reciproca. Tale procedimento permette di identificare eventuali mancanze nelle politiche nazionali, spingendo gli Stati a promuovere riforme in ambito legislativo e istituzionale. L'adesione è aperta a tutti gli Stati. Al momento si compone di 49 Stati membri (Fonte: <https://rm.coe.int/brochure-greco-gruppo-di-stati-contro-la-corruzione-l-organo-anticorru/168073cf8b>). L'Italia è membro aderente del GRECO dal 2007.

2009 sull'Italia¹¹, la legge è incentrata, prevalentemente su misure di prevenzione della corruzione, per creare “anticorpi” nella Pubblica amministrazione e in altri soggetti che si avvalgono di risorse pubbliche, perseguono finalità di interesse generale o di cura di interessi pubblici, nonché sulla trasparenza amministrativa e sul potenziamento dei codici etici per i dipendenti pubblici.

Come precisa la relazione illustrativa del relativo disegno di legge, l'obiettivo della norma è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa. Nello specifico, si pongono alla base del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini, oltre che di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standards internazionali.

Gli strumenti preposti dal legislatore a tali finalità sono misure di programmazione (Piano Nazionale Anticorruzione, Piani triennali di prevenzione della corruzione), misure di trasparenza, verifiche e controlli per l'eliminazione di situazioni di conflitti d'interesse (mediante l'introduzione di una più stringente disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di dipendenti pubblici) e codici di comportamento.

Ai suddetti fini con la legge in esame sono però anche potenziate le misure dirette a stimolare interventi di prevenzione della corruzione “dall'interno” (basti pensare all'introduzione di una iniziale di-

¹¹ Si tratta del rapporto approvato nel corso della Assemblea plenaria del GRECO tenutasi a Strasburgo dal 29 giugno al 2 luglio 2009 in occasione della prima valutazione dell'Italia con riferimento alla tematica della lotta alla corruzione. Il rapporto finale, molto critico del sistema di prevenzione e repressione della corruzione predisposto dal nostro ordinamento, contiene 22 raccomandazioni (es. individuazione di una autorità nazionale anticorruzione; introduzione di un adeguato sistema di protezione per quei dipendenti pubblici che segnalino casi di corruzione nella Pubblica Amministrazione; introduzione di una disciplina per i casi di passaggio di un lavoratore al settore privato – c.d. *pantouflage*). Per una efficace analisi dei contenuti del rapporto GRECO del 2009 sull'Italia si rinvia a BONFIGLI S., *L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in ASTRID, *La corruzione amministrativa*, (a cura di MERLONI F.-VANDELLI L.), Passigli, Firenze, 2010.

sciplina dell'istituto del *Whistleblowing* finalizzato alla tutela del dipendente pubblico che denuncia o riferisce condotte illecite apprese in ragione del suo rapporto di lavoro) e misure per rafforzare la trasparenza "dall'esterno" (accesso civico).

Per accrescere l'effettività delle misure introdotte, il legislatore del 2012 ha individuato, inoltre, la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT)¹² quale autorità indipendente anticorruzione, conferendole alcuni dei compiti in precedenza svolti in materia dal Dipartimento della funzione pubblica.

La legge n. 190/2012 non si limita, tuttavia, a delineare un sistema di prevenzione della corruzione, incidendo altresì sul pregresso e consolidato sistema repressivo della stessa. La norma provvede, infatti, ad aggravare il trattamento sanzionatorio previsto per molteplici reati contro la P.A. e ad ampliare l'area del penalmente rilevante, creando nuove fattispecie di reato al fine di accrescere le tipologie di comportamenti perseguiti e puniti dall'ordinamento (ad esempio, la legge n. 190/2012 inserisce all'art. 346-*bis* c.p. il delitto di traffico di influenze illecite che, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli

¹²La Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche è stata istituita e disciplinata dall'art. 13, d.lgs. n. 150/2009 affinché si occupasse di tutti gli adempimenti in materia di valutazione e misurazione della *performance*. Come autorevolmente rilevato, "*nonostante alcuni primi caratteri di indipendenza (in particolare la necessaria conferma da parte delle commissioni parlamentari con la maggioranza dei due terzi con la nomina effettuata dal Ministro della Pubblica Amministrazione), essa fu a lungo soprattutto un ufficio distinto dall'ufficio ministeriale (il Dipartimento della funzione pubblica), ma fortemente sottoposto al suo indirizzo. Lo stesso riferimento all'integrità nella denominazione della Commissione non dipendeva tanto dall'attribuzione di precise funzioni a garanzia dell'imparzialità dei funzionari, ma rifletteva piuttosto la volontà del legislatore dell'epoca di riportare alla fonte legislativa (e al controllo statale) la disciplina di parte del rapporto di lavoro: si considerino in questa direzione le modifiche apportate dal D.Lgs. 150/2009 alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, considerata soprattutto sul versante della prestazione lavorativa, mentre pochissima era l'attenzione ai profili dell'imparzialità dei funzionari pubblici*" (CANTONE R.-MERLONI F., *Presentazione*, in CANTONE R.-MERLONI F. (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 2).

artt. 319 e 319-ter, punisce con la reclusione da uno a tre anni chi sfrutta le sue relazioni con il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio al fine di farsi indebitamente dare o promettere denaro o altro vantaggio patrimoniale come prezzo della sua mediazione illecita ovvero per remunerare il pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, prevedendo che la stessa pena si applichi anche a chi dà o promette il denaro o altro vantaggio.).

Da questa breve analisi dei contenuti della legge del 2012 emerge che la nozione di corruzione accolta nella stessa è più ampia di quella delle fattispecie penalistiche di corruzione e di concussione, inducendo a parlare di c.d. corruzione amministrativa. Essa comprende, infatti, non solo tutti i reati contro la p.a. disciplinati dal Titolo II del Libro II del Codice penale, ma più in generale tutte le fattispecie di cattiva amministrazione (si pensi, ad esempio, alle situazioni in cui interessi privati condizionano impropriamente l'azione delle amministrazioni o degli enti e, dunque, ai casi di conflitto d'interessi, nepotismo, clientelismo, assenteismo, sprechi, cattiva gestione) a cui peraltro anche la corruzione in senso penalistico è strettamente correlata¹³.

¹³ Si veda però sul punto CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, cit., pag. 4, secondo cui "A ben vedere (...) non si introduce affatto una nuova nozione di corruzione, concetto il cui significato resta saldamente ancorato alla definizione penalistica di scambio fra atti e/o funzione con una utilità, ma si modifica l'approccio, perché si amplia il campo di intervento prima circoscritto a sanzionare specifiche condotte individuali ed ora, invece, rivolto a questioni preliminari, aspetti organizzativi, regolazione e procedimentalizzazione di specifiche attività, e così via. Questo 'ampliamento' è quindi soltanto il frutto della diversa logica della prevenzione rispetto alla repressione: un mutamento di prospettiva per cui diventano rilevanti situazioni nelle quali il rischio è meramente potenziale, il conflitto di interessi 'apparente', ma in presenza delle quali è necessario entrino in gioco misure di 'allontanamento' dal rischio, con scelte che talvolta prescindono completamente dalle condotte individuali.

Il nuovo sistema, proprio perché interessato a prevenire e non a sanzionare, mira ad intervenire su ciò che 'può accadere' e non guarda (solo) a ciò che è accaduto, si rivolge all'organizzazione e non solo all'azione: il focus si sposta dalla patologia dell'illecito alla presenza di un rischio e la strategia di contrasto si rivolge ai conflitti di interesse, da evitare, conoscere, controllare, mettere in trasparenza".

3. ... Segue. *I decreti attuativi.*

La legge n. 190/2012, oltre ad avere un contenuto dispositivo immediato, ha conferito sette deleghe al governo italiano per redigere delle misure per la prevenzione e la repressione della corruzione nella pubblica amministrazione.

Delle sette deleghe, tuttavia, il Governo ne ha attuate solo tre con i seguenti decreti:

– il d.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235 recante “*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell’articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”. Si tratta di un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali per “*a) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall’articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; b) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale; c) coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell’articolo 278 del codice di procedura penale*” (art. 1, d.lgs. n. 235/2012);

– il d.lgs. 9 aprile 2013, n. 33 (c.d. decreto Trasparenza) recante “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”, dedicato alla trasparenza amministrativa, misura fondamentale e di particolare efficacia per la prevenzione della corruzione;

– il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 recante “*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*”, con

il quale il legislatore persegue la precipua finalità di preservare l'imparzialità dell'azione amministrativa e il perseguimento della cura dell'interesse pubblico, evitando che interessi privati possano condizionare l'azione amministrativa. "Nel caso dell'inconferibilità, chi ricopre una funzione dirigenziale o di vertice potrebbe perseguire l'interesse dell'ente privato da cui proviene a discapito della cura dell'interesse pubblico. Nel caso dell'incompatibilità, un soggetto titolare di un ufficio pubblico potrebbe, al contempo, rivestire incarichi presso soggetti privati, che il suo ufficio ha il compito di regolare o finanziare, rischiando di svolgere le sue funzioni in maniera non imparziale"¹⁴.

Con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 è stato approvato, poi, il "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165" adottato ai sensi dell'art. 54, comma 5, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", come sostituito dall'art. 1, comma 44, legge 6 novembre 2012, n. 190.

Si inserisce sempre in questo contesto temporale un altro provvedimento centrale nel nuovo assetto del sistema anticorruzione: il primo Piano nazionale anticorruzione, adottato ai sensi dell'art. 1, comma 2, legge n. 190/2012 con Delibera CiVIT n. 72/2013 dell'11 settembre 2013¹⁵. Esso contiene degli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo di una strategia di prevenzione della corruzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Complessivamente, tutti i provvedimenti finora elencati "costituiscono i 'mattoni' fondamentali nella strategia di ricostruzione di quella *ethics infrastructure* (l'insieme delle istituzioni, dei meccanismi e dei

¹⁴DE ROSA M., *La prevenzione della corruzione nel sistema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi*, in NUNZIATA M. (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione. Rimedi preventivi e repressivi.*, Carocci, Roma, 2017, pag. 123.

¹⁵ Il Piano Nazionale Anticorruzione per il 2013 è reperibile al seguente indirizzo http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione/_piani?id=38b75d7a0a7780427070dde0b21940b1.

sistemi per promuovere l'integrità e prevenire la corruzione nelle amministrazioni pubbliche) la cui importanza è da tempo avvertita nello scenario internazionale e comparato"¹⁶.

4. *La nascita dell'ANAC e il d.l. n. 90/2014.*

Con l'art. 5 della legge n. 125/2013 la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), istituita – come si è già visto – con l'art. 13 del d.lgs. n. 150/2009 e con legge n. 190/2012 individuata quale Autorità anticorruzione, ha assunto formalmente la denominazione di “Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (ANAC)”.

È però il d.l. n. 90/2014 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) a rappresentare “una vera e propria svolta”¹⁷ nell'evoluzione organizzativa dell'ANAC. Il decreto, che avvia le riforme Madia, opera, infatti, una completa ridefinizione dell'assetto dell'Autorità anticorruzione tanto sul piano delle funzioni attribuite quanto su quello dell'organizzazione amministrativa di supporto. Non sono colpite dall'opera riformatrice, invece, la composizione e i requisiti di nomina dell'organo collegiale.

Quanto alle modifiche apportate alle funzioni e all'organizzazione dell'Autorità, le scelte più rilevanti operate dal legislatore del 2014 attengono indubbiamente alla soppressione dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici (AVCP) (con relativo trasferimento delle sue funzioni e del suo personale all'Autorità Nazionale Anticorruzione) e ad una più chiara ripartizione dei compiti tra l'Autorità e il Dipartimento della funzione pubblica (ripartizione che era già stata parzialmente tentata dalla legge n. 190/2012 ma con risultati poco soddisfacenti).

In particolare, la scelta di sopprimere l'AVCP appare dettata non

¹⁶ CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, cit., pag. 2.

¹⁷ CANTONE R.-MERLONI F., *Presentazione*, in CANTONE R.-MERLONI F. (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, cit., pag. 5.

solo dalla volontà di dare una svolta ai modi di svolgimento delle funzioni che la legge (e in particolare, il codice dei contratti pubblici) ha nel tempo affidato a detta Autorità, ma anche da quella di rafforzare la stessa capacità organizzativa della nuova ANAC. “Non è un caso che il decreto attribuisca all’Autorità nuove funzioni e nuovi poteri (anche sanzionatori) e si preoccupi di garantire ad essa condizioni operative adeguate, ponendo, con il comma 8 dell’art. 19, le strutture della soppressa AVCP già da subito a servizio dei compiti dell’ANAC”¹⁸.

Dei nuovi compiti affidati all’ANAC si occupa, invece, il comma 5 del medesimo art. 19, il quale prevede che, oltre a svolgere compiti e funzioni precedentemente esercitati dall’AVCP, “*l’Autorità nazionale anticorruzione: a) riceve notizie e segnalazioni di illeciti, anche nelle forme di cui all’art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; a-bis) riceve notizie e segnalazioni da ciascun avvocato dello Stato il quale, nell’esercizio delle funzioni di cui all’articolo 13 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, venga a conoscenza di violazioni di disposizioni di legge o di regolamento o di altre anomalie o irregolarità relative ai contratti che rientrano nella disciplina del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Per gli avvocati dello Stato segnalanti resta fermo l’obbligo di denuncia di cui all’articolo 331 del codice di procedura penale; b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l’adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento*”.

Come anticipato, l’altra scelta dalle implicazioni funzionali e organizzative molto rilevanti effettuata con il d.l. n. 90/2014 consiste nella ridefinizione della distribuzione delle funzioni tra i Dipartimenti della Funzione Pubblica e l’Autorità nazionale anticorruzione.

Nello specifico, il decreto opera in linea di massima una concen-

¹⁸ CANTONE R.-MERLONI F., *Presentazione*, in CANTONE R.-MERLONI F. (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, cit., pagg. 5-6.

trazione delle funzioni in materia di valutazione e misurazione delle performance (che originariamente rappresentava il compito principale della CIVIT) in capo al Dipartimento della funzione pubblica e di quelle in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza in capo all'ANAC (art. 19, commi 9 e 15, d.l. n. 90/2014)¹⁹.

Così facendo il d.l. n. 90/2014 “ridisegna totalmente il volto dell’Autorità (...) focalizzando la nuova *mission* istituzionale, che assume in sé vecchi funzioni delle due autorità e poteri di nuova attribuzione sulla prevenzione della corruzione. La *ratio* della scelta di riorganizzare l’Autorità, passando attraverso la soppressione dell’AVCP e la concentrazione della strategia complessiva di prevenzione della corruzione, estesa anche al settore degli appalti pubblici, in capo a una sola Autorità, va rintracciata anche nella situazione di grave allarme sociale determinatasi all’indomani delle vicende giudiziarie che hanno visto coinvolti, nei mesi immediatamente precedenti alla decretazione di urgenza, importanti appalti legati alla realizzazione di Esposizione Universale di Milano (EXPO 2015) e del Modulo sperimentale elettromeccanico (MOSE) della laguna di Venezia. Si è avvertita, pertanto, l’esigenza stringente di costituire un unico presidio forte a tutela della legalità nella gestione della cosa pubblica e di ricomprendere nella strategia complessiva di prevenzione della corruzione anche il settore degli appalti pubblici di alta rilevanza economica e strategia per il Paese, esposto più di ogni altro al rischio di annidamento di sacche di illiceità e di mala gestione. Alla luce dei pesanti cambiamenti normativi ed organizzativi intervenuti, la nuova missione istituzionale dell’ANAC è stata ridisegnata nella ‘prevenzione della corruzione nell’ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l’attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l’attività

¹⁹ Cfr. CANTONE R.-MERLONI F., *Presentazione*, in CANTONE R.-MERLONI F. (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, cit., pag. 7, dove si rileva che “con il d.l. n. 90 l’ANAC trova nell’ordinamento una posizione più chiara, perché essa diviene l’Autorità nazionale cui tutto il Paese (istituzioni rappresentative, amministrazioni, cittadini) può guardare come soggetto titolare in proprio di funzioni decisive per prevenire la corruzione, nell’esercizio di funzioni che in gran parte sono concentrate nell’Autorità”.

di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della P.A. che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione”²⁰.

In tale ottica, con il testo normativo in esame il legislatore ha deciso di attribuire all'ANAC e, in particolare, al suo Presidente anche importanti ed incisivi poteri di controllo preventivo sulla legittimità degli atti relativi all'affidamento e all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento di grandi eventi, nonché poteri di iniziativa per l'adozione di misure straordinarie per la gestione, il sostegno e il monitoraggio di imprese in presenza di talune situazioni sintomatiche di condotte illecite (artt. 19, comma 7, 30 e 32, d.l. n. 90/2014)²¹.

Nello specifico, l'art. 19 al comma 7 conferisce al Presidente dell'Autorità il potere di formulare proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 ed alla Società Expo 2015 S.p.a. per la corretta gestione delle procedure d'appalto per la realizzazione del suddetto grande evento.

L'art. 30, d.l. n. 90/2014, poi, attribuisce sempre al Presidente dell'ANAC *“compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento EXPO Milano 2015. A tal fine si avvale di una apposita Unità operativa speciale composta da personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo anche proveniente dal corpo della Guardia di Finanza. Per le finalità di cui al presente comma l'Unità operativa speciale opera fino alla completa esecuzione dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015 e co-*

²⁰ Relazione presentata dall'ANAC al Parlamento in data 2 luglio 2015, pag. 21.

²¹ Per un approfondimento sui nuovi poteri attribuiti al Presidente dell'ANAC dal d.l. n. 90/2014 si veda CANTONE R.-COCCAGNA B., *I poteri del Presidente dell'ANAC nel d.l. n. 90*, in CANTONE R.-MERLONI F. (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, cit., pag. 97 ss.

munque non oltre il ((31 dicembre 2017)). 2. Per le finalità di cui al comma 1, il Presidente dell'ANAC, avvalendosi della predetta Unità, in aggiunta ai compiti attribuiti all'ANAC in conseguenza della soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici: a) verifica, in via preventiva, la legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015, con particolare riguardo al rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza della legge 6 novembre 2012 n. 190, nonché, per la parte di competenza, il corretto adempimento, da parte della Società Expo 2015 p.a. e delle altre stazioni appaltanti, degli accordi in materia di legalità sottoscritti con la Prefettura di Milano; b) dispone dei poteri ispettivi e di accesso alle banche dati già attribuiti alla soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui al comma 9, dell'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ivi compresi poteri di accesso alla banca dati di cui all'articolo 97, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. 3. Il Presidente dell'ANAC può partecipare, altresì, alle riunioni della sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere presieduta dal Prefetto di Milano ai sensi dell'articolo 3-quinquies, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166. 4. All'attuazione del presente articolo si provvede con le risorse finanziarie e strumentali disponibili nel bilancio dell'ANAC e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”²².

²² In esecuzione di tali previsioni, si è proceduto alla costituzione della predetta UOS, articolata in un ufficio di staff e in un ufficio per la vigilanza e il controllo cui sono state affidate le attività di verifica, ispezione ed analisi. L'esperienza dell'Unità Operativa Speciale per l'Expo 2015 è terminata nell'anno 2017. Come rilevato dall'ANAC nella Relazione annuale per il 2017 presentata al Senato della Repubblica il 14 giugno 2018 “L'esperienza della UOS Expo è cominciata con il fine, originariamente, di presidiare l'esposizione universale, ma ben presto si assiste ad un'evoluzione dell'alta sorveglianza in una peculiare forma di 'vigilanza collaborativa' che, grazie anche all'apporto dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), viene annoverata tra le *best practices* da esportare in altre realtà, nazionali e internazionali. Tale meccanismo di vigilanza collaborativa è

Appare evidente come le misure introdotte con gli artt. 19, comma 7 e 30, d.l. n. 90/2014 siano di carattere sostanzialmente temporaneo ed emergenziale, giustificate dall'importanza economica e di immagine per il nostro Paese dell'Esposizione Universale del 2015²³ e che, per queste stesse ragioni, sono state poi successivamente impiegate anche per la gestione di ulteriori grandi eventi o situazioni di crisi, quali il Giubileo Straordinario della Misericordia, la ricostruzione successiva al sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009 e le Universiadi 2019.

Ma il testo normativo in esame non si è limitato a conferire al Presidente dell'ANAC i poteri "temporanei" appena analizzati. Esso, infatti, con l'art. 32 ha provveduto altresì ad introdurre uno strumento di prevenzione della corruzione "a regime"²⁴ costituito dalle "mi-

stato replicato per un altro evento nazionale di significativa rilevanza: il Giubileo straordinario della Misericordia. (...) La sperimentazione della vigilanza preventiva si consolida 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'" (ANAC, *Relazione annuale per il 2017*, 14 giugno 2018, pag. 247, <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2018/ANAC.Relazione.2018.pdf>).

²³ Cfr. Relazione presentata dall'ANAC al Parlamento in data 2 luglio 2015, pag. 127 ove si legge: "L'evento Expo Milano 2015, destinato ad accogliere visitatori provenienti da varie parti del mondo, ha rappresentato una grande e importante sfida per il nostro Paese e ha richiesto lo sforzo congiunto di una molteplicità di attori istituzionali. L'urgenza di realizzare importanti opere ed allestimenti di vario genere entro la data di apertura, avvenuta per il 1 maggio 2015, lo stanziamento di ingenti risorse economiche e la situazione generalizzata di allarme sociale, creatasi all'indomani delle note vicende giudiziarie su importanti appalti legati all'organizzazione dell'evento, hanno reso necessaria l'introduzione di disposizioni ad hoc e strumenti efficaci, al fine di prevenire e contrastare i fenomeni corruttivi. Tale intervento è stato realizzato con il d.l. n. 90/2014 il quale chiarisce, fin dalle premesse, che la *intentio legis* è quella di 'introdurre disposizioni volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica, correttezza e trasparenza delle procedure nei lavori pubblici, anche con riferimento al completamento dei lavori e delle opere necessarie a garantire lo svolgimento dell'evento Expo 2015'".

²⁴ TALLARO F., *L'ANAC*, in GAROFOLI R.-FERRARI G. (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici dopo il correttivo approvato con d.lgs. 19 aprile 2017*, n. 56, NelDiritto Editore, Roma-Bari, 2017, pag. 160.

sure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese”²⁵ (divenute note come commissariamento a fini anticorruzione, benché il commissariamento sia solo una delle misure previste dalla norma) e a conferire al Presidente dell’Autorità poteri di iniziativa con riferimento ad alcune di esse²⁶.

²⁵ Sulla natura di misure di prevenzione della corruzione di tali strumenti si veda la sentenza n. 1519/2016 del TAR Lazio, nella quale si afferma espressamente che le disposizioni contenute nell’art. 32, d.l. n. 90/2014 sono “*disposizioni volte alla prevenzione della corruzione nel settore degli appalti pubblici, che hanno natura e funzione cautelare (...). Al riguardo (...) va rilevato che la ratio dell’istituto è quella di salvaguardare (sempre in un’ottica di prevenzione della corruzione) i tempi di esecuzione delle commesse pubbliche, mediante l’introduzione di misure volte a garantire che le indagini della Magistratura penale su fatti illeciti, connesse alla gestione di appalti o concessioni non ritardino la conclusione di opere pubbliche o non pregiudichino la prestazioni di servizi, soprattutto quando (come nel caso di specie) si tratti di servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali, ai quali deve essere garantita la necessaria continuità. In tale contesto, la normativa di riferimento si pone anche l’obiettivo di evitare, almeno fino alla conclusione del procedimento penale, che la prosecuzione dell’appalto si traduca nell’attribuzione di un vantaggio indiretto all’autore dell’illecito e che questi possa trarre profitto dalla propria attività criminosa.(...) Come detto, le misure amministrative di cui all’articolo 32 del d.l. n. 90/2014, hanno natura di prevenzione della corruzione, essendo finalizzate a porre le imprese contraenti con la pubblica amministrazione al riparo da condizionamenti illeciti nella gestione dei contratti di appalto. Esse hanno carattere cautelare e provvisorio e, quindi, non hanno una natura sanzionatoria (penale o amministrativa). Ne consegue che le stesse vanno considerate misure straordinarie disposte nell’ambito di un’attività di pubblica utilità, ove l’eventuale compressione della libertà di iniziativa economica trova giustificazione nella necessità di salvaguardare interessi pubblici di rango superiore, quali, ad esempio, il bene giuridico della ‘sicurezza pubblica’, nei limiti in cui tale tutela sia ritenuta di estrema necessità e per il tempo strettamente indispensabile al ripristino della legalità violata” (TAR Lazio-Roma, Sez. I-ter, 3 febbraio 2016, n. 1519, punti 1 e 5 in diritto).*

²⁶ Cfr. “*Seconde linee guida per l’applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell’ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia*” adottate da ANAC e Ministero dell’Interno in data 28 gennaio 2015, pag. 2, ove si ricorda che “l’esigenza di introdurre questi strumenti di controllo pubblico della gestione delle imprese si è posta a seguito di rilevanti iniziative di indagine concernenti gli episodi corruttivi che avevano inquinato l’affidamento e la realizzazione di opere pubbliche di importanza strategica per il Paese, con pesanti ricadute anche sul piano della sua immagine a livello internazionale. In

Come rilevato dalla stessa ANAC nella già citata Relazione annuale presentata alla Camera dei Deputati il 2 luglio 2015, con l'art. 32, d.l. n. 90/2014 "ha fatto ingresso nel nostro ordinamento il commissariamento a fini anticorruzione, un istituto assolutamente innovativo e di grande efficacia nella prospettiva del contrasto in via amministrativa e preventiva della corruzione, ma di notevole complessità applicativa e interpretativa, anche con riferimento ai paventati dubbi di coerenza con i principi generali del diritto, *in primis* di rango costituzionale. Si tratta, invero, di una norma molto controversa e discussa che ha destato rilevanti perplessità tra gli studiosi del diritto, che ne hanno evidenziato in più occasioni le criticità sotto il profilo operativo e non hanno mancato di sottolinearne le preoccupazioni in un'ottica di rispetto dei principi costituzionali, soprattutto a fronte dei presupposti applicativi individuati dal legislatore, ritenuti vaghi, indeterminati ed esposti, in quanto tali, al rischio di interpretazioni eccessivamente discrezionali, se non addirittura arbitrarie"²⁷.

questo contesto, è emersa la necessità di arricchire il sistema di prevenzione dei fenomeni di *maladministration*, previsti dalla legge n. 190/2012, con strumenti di immediata applicazione e operatività, capaci di preservare l'interesse sotteso alla realizzazione dell'appalto affidato, in un regime di legalità controllata. Tali esigenze trovano puntuale riscontro nella lettera dell'art. 32, d.l. n. 90/2014. La disposizione, infatti, finalizza le misure di straordinaria gestione dell'impresa, disposte a fini anticorruzione, esclusivamente alla completa esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto pubblico, in relazione al quale sono emerse le fattispecie di reato o gli altri comportamenti illeciti (comma 1, lett. a) e b))".

²⁷ Relazione *cit.*, pag. 137. Quanto ai dubbi di arbitrarietà l'Autorità fa riferimento nella Relazione al fatto che tra i presupposti per l'adozione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio alle imprese "accanto a ben individuate fattispecie di reato, il legislatore attribuisce rilievo anche a 'rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali attribuibili ad un'impresa aggiudicataria di un appalto' (art. 32, comma 1)" (Relazione *cit.*, pag. 137). Sulla natura controversa delle misure in questione si veda anche CANTONE R., *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, *cit.*, pag. 3, ove si sottolinea però che il meccanismo del commissariamento "si sta rivelando molto incisivo ed utile, poiché consente in sostanza, sempre su proposta del Presidente dell'ANAC e con decreto prefettizio, il commissariamento di appalti ottenuti in modo illecito ed è quindi finalizzato a garantire l'interesse pubblico alla conclusione delle opere".