

Quaderni giuridici

Autorità indipendenti, anticorruzione e *whistleblowing*: le questioni aperte

Atti del convegno CONSOB – AGCM – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Roma, Auditorium CONSOB, 14 ottobre 2022



CONSOB
COMMISSIONE NAZIONALE
PER LE SOCIETÀ E LA BORSA

26

febbraio 2023

L'attività di ricerca e analisi della CONSOB intende promuovere la riflessione e stimolare il dibattito su temi relativi all'economia e alla regolamentazione del sistema finanziario.

I **Quaderni di finanza** accolgono lavori di ricerca volti a contribuire al dibattito accademico su questioni di economia e finanza. Le opinioni espresse nei lavori sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rappresentano posizioni ufficiali della CONSOB, né impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Istituto. Nel citare i lavori della collana, non è pertanto corretto attribuire le argomentazioni ivi espresse alla CONSOB o ai suoi Vertici.

I **Discussion papers** ospitano analisi di carattere generale sulle dinamiche del sistema finanziario rilevanti per l'attività istituzionale.

I **Quaderni giuridici** accolgono lavori di ricerca volti a contribuire al dibattito accademico su questioni di diritto. Le opinioni espresse nei lavori sono attribuibili esclusivamente agli autori e non rappresentano posizioni ufficiali della CONSOB, né impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Istituto. Nel citare i lavori della collana, non è pertanto corretto attribuire le argomentazioni ivi espresse alla CONSOB o ai suoi Vertici.

I **Position papers**, curati dalla CONSOB anche in collaborazione con altre istituzioni, illustrano ipotesi di modifiche del quadro regolamentare o degli approcci di vigilanza e ricognizioni di aspetti applicativi della normativa vigente.

Comitato di Redazione

Concetta Brescia Morra, Nadia Linciano, Rossella Locatelli, Caterina Lucarelli, Marco Maugeri, Francesco Nucci, Francesco Saita, Umberto Tombari, Gianfranco Trovatore, Marco Ventoruzzo

Segreteria di Redazione

Eugenia Della Libera, Paola Maione

Progetto Grafico

Studio Ruggieri Poggi

CONSOB

00198 Roma – Via G.B. Martini, 3

☎ 06.8477.1

☎ 06.8477612

✉ studi_analisi@CONSOB.it

ISSN 2281-5236 (online)

ISSN 2281-5228 (stampa)

Il volume raccoglie i contributi presentati al Convegno CONSOB – AGCM – Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" intitolato «Autorità indipendenti, anticorruzione e whistleblowing: le questioni aperte», tenutosi a Roma, presso l'Auditorium della CONSOB, il 14 ottobre 2022. La raccolta è stata curata da Giorgio Gasparri (CONSOB) e Daniela Condò (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata").

Introduzione e saluti

Roberto Rustichelli 7

Relazioni

Elisabetta Iossa
Cartelli e corruzione: tra legalità ed efficienza 15

Vittorio Capuzza
Il Codice dei contratti pubblici e la sua crisi: un terzo 'consolidamento'
fra nuovo *soft law* e pos-modernità giuridica 21

Emiliano Di Carlo
Il conflitto di interessi e il "sistema per il bene comune" 31

Tavola rotonda

Filippo Cucuccio
Una premessa 43

Renato Catalano
Misure di prevenzione della corruzione 45

Giulietta Gamba
Trasformazioni del contrasto alla corruzione e ruolo dell'AGCOM 53

Claudio Filippi
Le iniziative del Garante per la protezione dei dati personali 57

Maria Antonietta Scopelliti
Anticorruzione e *whistleblowing*: due temi rilevanti per la CONSOB 67

Guido Stazi
Un ricordo di Franco Romani 71

Gian Luca Trequattrini
La Banca d'Italia e la prevenzione dei rischi corruttivi 73

Conclusioni

Giuseppe Busia 81

Autorità indipendenti, anticorruzione e *whistleblowing*: le questioni aperte

Introduzione e saluti

Roberto Rustichelli

Introduzione e saluti

Roberto Rustichelli(*)

1 Premessa

Il tema della corruzione è da molti anni al centro delle agende politiche internazionali ed europee¹ ed alimenta il dibattito sulle misure di prevenzione e di contrasto più efficaci da implementare.

Anche nell'ultima riunione del G20, tenutasi a Roma nell'ottobre 2021, si è data grande rilevanza alla lotta alla corruzione.

In particolare l'Anti-Corruption Action Plan 2022-2024² fa esplicito riferimento ad un rafforzamento dell'impegno dei governi del G20 nel lavorare insieme alla società civile, al mondo accademico, ai media e al settore privato, al fine di *"condividere iniziative per combattere la corruzione transnazionale e per contrastare gli autori di reati di corruzione anche prendendo di mira i loro beni, con attenzione particolare alla corruzione in relazione alla criminalità organizzata, alla gestione delle emergenze, alla presenza nel mondo dello sport (...), nonché alla promozione della cultura dell'integrità nel settore privato con attenzione alle relazioni con il settore pubblico"*.

Sul piano nazionale, è noto che la Legge 190 del 2012, con un deciso mutamento di approccio rispetto al passato, ha accolto un concetto ampio del fenomeno corruttivo³, facendo rientrare in esso non solo fattispecie di matrice penalistica, ma tutte le condotte e le azioni che danno luogo a possibili situazioni di *"maladministration"*.

(*) Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

1 Dopo la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata dallo Stato italiano con legge 3 agosto 2009, n. 116 -, il gruppo di lavoro anticorruzione (ACWG) nell'ambito del G20 che ha adottato nel 2014 il documento internazionale "High level principles on beneficial ownership transparency" sulla trasparenza degli assetti societari e le proprietà effettive; l'Obiettivo 16 (Pace, Giustizia e Istituzioni solide) dell'Agenda 2030 adottata dall'Assemblea generale dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile nel settembre 2015 dove si rappresenta l'obiettivo di "ridurre sensibilmente la corruzione e la concussione in tutte le loro forme".

2 <https://www.transparency.it/informati/news/al-g20-si-parla-anche-di-anticorruzione>

3 Nel PNA (Piano Nazionale Anticorruzione) 2019 di ANAC per comportamenti- che integrano fenomeni corruttivi- si intendono: "Comportamenti soggettivi impropri di un pubblico funzionario che, al fine di curare un interesse proprio o un interesse particolare di terzi, assuma (o concorra all'adozione di) una decisione pubblica, deviando, in cambio di un vantaggio (economico o meno), dai propri doveri d'ufficio, cioè dalla cura imparziale dell'interesse pubblico affidatogli."

La scelta di politica legislativa che ha ispirato la riforma è stata in particolare quella di *"re-indirizzare la risposta dell'Ordinamento, spostandone l'asse dai rimedi successivi di carattere sanzionatorio a quelli preventivi di carattere amministrativo"*⁴.

Sotto altro profilo, va evidenziata la legge n. 3 del 2019, c.d. legge spazzacorrotti, che ha inteso contrastare la corruzione con una serie di misure stringenti tese all'inasprimento delle pene principali e accessorie per i reati di corruzione, rendendo più efficaci le indagini preliminari e limitando l'accesso dei condannati ai benefici carcerari.

In particolare, è stata prevista l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, nonché l'interdizione perpetua dai pubblici uffici in caso di condanna superiore a 2 anni di reclusione (c.d. "Daspo per i corrotti"), mitigata dalla previsione - decorsi almeno 7 anni dalla riabilitazione- dell'estinzione della pena accessoria perpetua quando il condannato abbia dato "prove effettive e costanti di buona condotta".

Infine, l'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione è stata introdotta anche come misura interdittiva, potendola così applicare all'imputato anche prima della condanna.

2 I costi economici, sociali e democratici della corruzione, la percezione della corruzione in Italia e la sfida del PNRR

Nel contesto attuale, la corruzione si esplica con modalità divenute via via più complesse e difficili da identificare in quanto spesso vi è una connessione stretta tra corruzione e criminalità organizzata, determinando ingenti costi diretti ed indiretti alla collettività⁵.

Vengono, innanzitutto, in rilievo i costi economici in quanto la corruzione rappresenta un ostacolo alla crescita economica.

La pervasività dei fenomeni corruttivi frena gli investimenti esteri per la realizzazione di attività ed infrastrutture imprenditoriali, mina la competitività delle imprese e falsa la concorrenza tra di esse - specie in relazione alla partecipazione ad appalti pubblici - a svantaggio delle imprese virtuose.

4 C. Contessa, A. Ubaldi, La prevenzione della corruzione: scenario normativo e prassi nazionale e internazionale in, Manuale della corruzione e della Trasparenza, La Tribuna 2021, cit. pag. 18.

5 È stato correttamente osservato che numerosi sono i canali attraverso i quali la criminalità e le pratiche corruttive incidono negativamente sul contesto socio-economico. "Alcuni di questi canali determinano costi diretti, immediatamente percepibili e misurabili, quali quelli imposti alla collettività per la gestione di complesse misure di prevenzione e contrasto dell'illegalità o alle imprese per il pagamento di estorsioni o tangenti. Altri canali determinano costi indiretti, difficili da misurare, ma non meno significativi. Pensiamo alle distorsioni della spesa pubblica e della concorrenza indotte dai condizionamenti che le imprese infiltrate dalla mafia possono esercitare nel comparto degli appalti pubblici. L'esito di sistematiche distorsioni della concorrenza è quello di indebolire le imprese sane e, in ultima analisi, la capacità competitiva del sistema economico nel suo complesso"; cfr. Gian Luca Trequattrini, Banca d'Italia, La corruzione e la mafia: una lunga storia, intervento alla tavola rotonda "Mafia e corruzione dopo la pandemia: quali politiche di contrasto istituzionale e sociale" ExtraLibera, le giornate di Contro mafia e corruzione, Roma 22 aprile 2022.

In definitiva, a risultarne indebolita è la capacità competitiva del sistema economico del Paese nel suo complesso.

Sotto un diverso profilo, il "costo delle tangenti" e il sovrapprezzo negli acquisti pubblici che ne deriva riduce la disponibilità di fondi pubblici per gli investimenti e incide sulla qualità e sulla quantità dei servizi pubblici erogati, in tal modo facendo aumentare le disuguaglianze sociali⁶.

Vi è quindi anche un rilevante "costo sociale e democratico" da considerare, come rilevato anche dall'OCSE, secondo il quale, in sintesi, *"il vero costo sociale della corruzione non si può misurare soltanto sulla base della quantità di tangenti versate o di fondi pubblici oggetto di distrazione. Esso include anche la perdita di produzione dovuta a una cattiva allocazione delle risorse, gli effetti negativi sulla distribuzione del reddito, il pregiudizio alla fiducia nelle istituzioni legittime, il rendere più accidentato il percorso verso la realizzazione dello sviluppo sostenibile"*⁷.

Come noto, i costi diretti e indiretti del fenomeno corruttivo risultano difficili da quantificare in maniera oggettiva.

Secondo alcune stime⁸ la corruzione costerebbe oltre 900 miliardi l'anno in termini di Pil all'economia degli Stati membri, mentre in Italia il costo sarebbe di 237 miliardi di euro pari a circa il 13% del Pil.

Transparency International – la ONG che analizza il fenomeno corruttivo in oltre 100 paesi nel mondo – misura periodicamente la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica.

Essa assegna una valutazione che va da 0 per i paesi ritenuti a più alto tasso di corruzione, a 100, per quelli più virtuosi.

Orbene, secondo l'ultima analisi disponibile relativa al 2021, l'Italia ha ottenuto un punteggio di 56/100 posizionandosi, a livello mondiale, al 42esimo posto su 180 paesi.

Pur restando l'Italia ben al di sotto della media europea che è pari a 64/100⁹, va, tuttavia, sottolineato che vi è stato un miglioramento rispetto alle precedenti rilevazioni pari a 3 punti in più sul 2020 e a 14 in più rispetto al 2012.

Tali dati dimostrano che la prevenzione e la lotta alla corruzione devono essere obiettivi ineludibili per il nostro Paese.

Mi limito solo a ricordare che esse rappresentano una delle maggiori sfide legate all'attuazione del "Piano nazionale di ripresa e resilienza", al fine di consentire

6 Commissione Europea, Lotta contro la corruzione, 22 novembre 2017 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_it.pdf

7 OCSE (2013) "Issue Paper: Corruption and Economic Growth".

8 Le stime sono state fatte dal Centro di ricerca Rand, nell'ambito di una ricerca internazionale (cfr., <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/11/05/fenomenologia-e-costo-della-corruzione-in-italia/> "La corruzione in Italia costa ma la burocrazia resta a guardare", Il Sole 24 Ore, 5 novembre 2020.

9 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/ita>.

che le ingenti risorse finanziarie rese disponibili dall'Unione Europea siano gestite con efficienza e tempestività, in un contesto di trasparenza, legalità e confronto competitivo tra le imprese, di modo che il PNRR possa esplicitare per intero le enormi potenzialità di trasformazione ed innovazione del Paese.

3 Prevenzione e contrasto della corruzione: il ruolo “indiretto e complementare” dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

In tale quadro, qual è il contributo che l’Autorità di concorrenza può offrire?

Come noto, una delle aree di maggior rischio corruttivo è quello delle gare pubbliche, degli affidamenti e delle concessioni.

In tale ambito, lo svolgimento delle competenze istituzionali dell’Autorità, sia in materia Antitrust sia in materia di Rating di legalità, può esplicitare – in via “indiretta e complementare”¹⁰ – anche una funzione di prevenzione e contrasto alla corruzione.

Sotto il profilo Antitrust, ad esempio, la lotta ai “cartelli” nelle gare pubbliche può rappresentare di fatto uno strumento di contrasto ex post, laddove all’illecito antitrust si affianchino fenomeni corruttivi.

Si consideri che storicamente la lotta a siffatti cartelli ha rappresentato una priorità di intervento dell’Autorità e che tale intervento è ora reso ancora più efficace dai nuovi poteri istruttori, sanzionatori e decisorio conferitile dal Decreto Legislativo n. 185 del 2021 di recepimento della Direttiva ECN+, nonché da ultimo dalla Legge 5 agosto 2022, n. 118 “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*” (art. 32 ss.).

Un utile strumento di indagine sarà poi offerto con il recepimento della Direttiva 1937 del 2019 che prevede l’istituto del *whistleblowing* come strumento di portata generale “*per rafforzare l’applicazione del diritto e delle politiche dell’Unione*”.

Va sottolineato che l’Italia è in grave ritardo nel recepimento della direttiva, essendo il termine scaduto il 17 dicembre 2021¹¹.

Nel frattempo, l’Autorità sta implementando un proprio meccanismo di *whistleblowing* antitrust sul modello di quello già adottato dalla Commissione europea e da altre autorità nazionali della concorrenza.

Sempre sul versante antitrust, un contributo può venire anche dal potere di impugnare ex art. 21-bis della Legge n.287 del 1990 gli atti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato – a cui possono associarsi condotte corruttive –, nonché dai più ampi poteri di segnalazione, di cui l’Autorità ha fatto ampio uso negli anni.

¹⁰ È infatti l’ANAC (ex art. 1, comma 1, L. n. 190/2012) ad essere preposta alla vigilanza e al controllo sull’applicazione delle misure anticorruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni.

¹¹ Si veda, da ultimo, il comunicato stampa del 7 settembre 2022.

Per quanto riguarda il meccanismo premiale del Rating di Legalità - il cui ottenimento da parte delle imprese è previsto in maniera crescente nei bandi di gara dalle stazioni appaltanti - si segnala che i criteri qualitativi per ottenere un migliore punteggio di Rating consistono nell'introduzione di cambiamenti organizzativi da parte delle imprese. In particolare, si evidenzia l'adozione di una funzione o di una struttura preposta alla *compliance* normativa, l'adozione di protocolli ai sensi del decreto legislativo 231 del 2001, nonché l'introduzione di specifici modelli organizzativi di prevenzione e di contrasto della corruzione.

Da uno Studio condotto dall'Autorità nel 2021 avente ad oggetto il funzionamento dello strumento del Rating di legalità nel mercato è emerso che, laddove lo sforzo per ottenere il Rating ha determinato l'introduzione dei citati cambiamenti organizzativi, essi hanno svolto un ruolo molto significativo per il 53% delle imprese¹².

Sotto questo profilo, quindi, il meccanismo premiale del Rating di legalità contribuisce a ridurre in via preventiva il rischio corruttivo.

4 Prevenzione della Corruzione e Trasparenza in AGCM: cenni

Infine, alcuni cenni ai presidi interni di prevenzione della corruzione e trasparenza adottati dall'Autorità.

Mi limito a ricordare che:

A) L'Autorità ha adottato sin dal 2014 - quindi, prima che il decreto legislativo 97 del 2016 lo rendesse obbligatorio per le autorità amministrative indipendenti - un Piano triennale per la prevenzione della corruzione e nominato un "Responsabile per la prevenzione della corruzione". Il Piano triennale 2022-2024 è stato adottato con deliberazione del 27 aprile 2022.

B) Inoltre, sin dal 1995 l'Autorità si è dotata di un Codice Etico, da ultimo modificato nel 2018, che oltre a favorire la diffusione di comportamenti ispirati a livelli di legalità ed etica, costituisce una misura che opera in maniera trasversale all'interno dell'Autorità, considerato che il suo esteso ambito applicativo - oltre a comprendere tutto il personale ed i consulenti - si applica in larga misura anche al Collegio ed al Capo di Gabinetto dell'AGCM.

Segnalo che è attualmente in corso una riflessione sulla necessità di modificare l'attuale Codice Etico sotto un duplice profilo:

- i) innanzitutto, per adeguarlo alle norme del Decreto Legislativo n.185 del 2021 che - in sede di recepimento della Direttiva (UE) 2019/1 (cd. *ECN+*) - hanno

12 Cfr. Relazione Annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 2021, pag. 126.

"novellato" l'art. 10 della legge n. 287 del 1990, essenzialmente rafforzando l'indipendenza dell'AGCM, nonché disciplinando l'incompatibilità successiva;

- ii) inoltre, per recepire l'indicazione contenuta nel *Decalogo per il risparmio energetico* pubblicato il 7 settembre 2022 sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica al fine di favorire il raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico richiesti dall'Unione europea e dal Governo per far fronte all'emergenza energetica in atto.

C) Da ultimo, vanno menzionati i "patti di integrità" negli affidamenti adottati dall'Autorità sin dal 2018 per tutte le procedure selettive di affidamento e gestione degli appalti di lavori, servizi e forniture (per importo pari o superiore a 5.000,00 euro) e sottoscritti con l'operatore economico che vi partecipa.

Il Patto stabilisce la reciproca obbligazione di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza nonché l'espreso impegno di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari, al fine dell'assegnazione del contratto e/ o al fine di distorcerne la relativa corretta esecuzione.

La sottoscrizione è obbligatoria ed è contestuale alla presentazione dell'offerta, divenendo parte integrante e sostanziale del contratto stipulato a conclusione della procedura di aggiudicazione.

5 Conclusioni

In conclusione, la prevenzione e lotta alla corruzione rappresentano una sfida formidabile per evitare costi in termini economici, sociali e democratici difficilmente sostenibili.

L'impegno sinergico di prevenzione e contrasto al fenomeno corruttivo da parte di tutte le Istituzioni ed enti coinvolti, incluso il mondo imprenditoriale, rappresenta la strada maestra per rafforzare la trasparenza dei processi e delle procedure, una sana concorrenza tra le imprese e, in definitiva, la competitività e la tenuta sociale del sistema-Paese.

Vi ringrazio per l'attenzione e Vi auguro buon lavoro.

Autorità indipendenti, anticorruzione e *whistleblowing*: le questioni aperte

Relazioni

Elisabetta Iossa

Vittorio Capuzza

Emiliano Di Carlo

Cartelli e corruzione: tra legalità ed efficienza

Elisabetta Iossa^(*)

1 Premessa

Con questo intervento vorrei condividere con voi delle riflessioni, che hanno cominciato a svilupparsi quando ancora lavoravo in ambito accademico, per poi arricchirsi ulteriormente grazie alle conoscenze acquisite con l'esperienza intrapresa all'interno dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Questa vuole essere un'occasione per mettere a fuoco le interazioni e le intersezioni che esistono tra le attività poste in essere dalle Autorità indipendenti nel contrasto all'illegalità, osservando come anche la normativa sul *whistleblowing* possa contribuire significativamente tanto alla lotta alla corruzione quanto alla lotta ai cartelli.

Per cercare di comprendere meglio l'impatto e la rilevanza di tali interventi, analizzerò alcuni dati al fine di mostrarvi quanto il contrasto all'illegalità (cartelli e corruzione), in sede di gare e bandi pubblici, possa apportare un contributo positivo non solo all'etica del Paese ma anche all'efficienza dei contratti pubblici.

Di seguito, con il supporto anche di autorevoli contributi della letteratura economica, si procederà, come prima cosa, ad esaminare il rapporto tra cartelli e corruzione, mostrando come i due fenomeni siano strettamente collegati e come tale correlazione assuma talvolta natura positiva, talvolta natura negativa. Se da un lato, infatti, si può affermare che la corruzione rende i cartelli più stabili, vi sono evidenze che dimostrano come coalizioni di imprese finalizzate a contrastare l'illegalità impattino negativamente sui fenomeni corruttivi.

Dopo avervi mostrato la presenza di un forte legame tra cartelli e corruzione e l'importanza dell'esistenza di sinergie nel lavoro delle due Autorità – AGCM ed ANAC – nel contrastare tali fenomeni, l'interrogativo da porsi è se sia possibile ipotizzare anche l'esistenza di un legame tra legalità ed efficienza. Accennando alcuni risultati di un lavoro ancora in corso (Iossa e Latour, 2022¹) – con il quale sono stati esaminati i

(*) Componente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e Professoressa (fuori ruolo) dell'Università di Roma Tor Vergata. Le opinioni espresse in questo intervento sono quelle dell'autrice e non necessariamente coincidono con quelle dell'Autorità.

Il presente contributo rappresenta una sintesi dell'intervento della Professoressa Elisabetta Iossa al Convegno "Autorità indipendenti, anticorruzione e whistleblowing: le questioni aperte", tenutosi il 14 ottobre 2022 a Roma, presso l'Auditorium della CONSOB.

dati a disposizione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e quelli dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – cercherò di rispondere a questa domanda, mostrandovi come ad una più diffusa legalità possa corrispondere anche una maggiore efficienza dei contratti pubblici.

2 Cartelli e corruzione nelle gare pubbliche

In letteratura economica esiste un filone di ricerca che si è occupato di studiare la possibile esistenza di una correlazione tra cartelli e corruzione, cercando di indagare anche la natura di tale legame. Potremmo trovarci davanti, infatti, ad una correlazione positiva, qualora in presenza di una corruzione più diffusa siano presenti anche più intese anticoncorrenziali. Al contrario, dovremmo parlare di correlazione di tipo negativo, ogniqualvolta ad una corruzione più diffusa corrisponda una minor diffusione di intese anticoncorrenziali.

Una parte della letteratura economica (si veda ad esempio Lambert et al., 2006-2011²) ritiene che ci si possa logicamente aspettare una correlazione positiva tra corruzione e cartelli. La corruzione, difatti, contribuirebbe a rendere più stabili le intese anticompetitive in sede di gara, poiché, sfruttando il contributo attivo del funzionario corrotto, riuscirebbero ad ottenere l'aggiudicazione delle gare per le quali hanno presentato un'offerta.

In particolare, il funzionario corrotto potrebbe facilitare l'assegnazione della gara all'impresa designata – ossia all'impresa che secondo il cartello è destinata a vincere la gara – attraverso diverse modalità:

- a. il funzionario corrotto potrebbe predisporre un bando di gara su misura, in modo tale che i requisiti richiesti dalla stazione appaltante coincidano con le caratteristiche possedute dall'impresa designata;
- b. il funzionario corrotto potrebbe intercettare le offerte presentate da imprese estranee al cartello – magari migliori di quelle presentate dall'impresa designata – così da permettere alla designata di modificare e riadattare la propria offerta, al fine di aggiudicarsi la gara;
- c. il funzionario corrotto potrebbe intercettare l'offerta dell'impresa cartellista che devia dall'accordo collusivo, permettendo agli altri di riadattare le offerte ed aggiudicarsi la gara.

Come accennato è, tuttavia, possibile che tra cartelli e corruzione esista anche una correlazione di natura negativa. La letteratura economica (Dixit, 2015³), nel

- 1 Iossa, E. e Latour, C. (2022): Firms' Legality and Efficiency: Evidence from Public Procurement. *Mimeo, University of Rome Tor Vergata*.
- 2 Lambert-Mogiliansky, A. e Sonin, K. (2006). Collusive market sharing and corruption in procurement. *Journal of Economics & Management Strategy*, 15(4), 883-908. Lambert-Mogiliansky, A. (2011). Corruption and collusion: strategic complements in procurement. *The International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two (Cheltenham UK: Edward Elgar, 2011) pp*, 108-140.
- 3 Dixit, A. K. (2015). How business community institutions can help fight corruption. *The World Bank Economic Review*, 29(suppl_1), S25-S47.

sostenere questa tesi, si è ispirata ad alcuni movimenti con i quali le imprese si sono coalizzate per contrastare l'illegalità. Ne è un esempio il movimento italiano Addiopizzo, diffuso in Sicilia, con il quale le imprese hanno cercato di opporsi alle attività poste in essere dalle organizzazioni criminali, coalizzandosi e proteggendosi, nonché isolando quelle imprese che invece cedevano alle spinte estorsive.⁴

Coalizioni di imprese, anche in seno ad associazioni nazionali, potrebbero svolgere un ruolo di contrasto alla corruzione non solo in chiave etica, ma anche secondo una logica efficientista, prendendo atto e coscienza che la corruzione non risponde complessivamente all'interesse delle imprese (sappiamo, del resto, che la corruzione toglie anche rendite alle imprese per trasferirle ai funzionari corrotti). In presenza di un tessuto industriale molto forte e coeso che monitora l'operato dell'amministrazione, potremmo, dunque, aspettarci che la corruzione sia meno diffusa.

2.1 Cartelli, corruzione e criminalità

Sempre al fine di comprendere meglio il tipo di interazione esistente tra cartelli e corruzione, è risultato utile approfondire l'incidenza di tali fenomeni sulla realizzazione dei reati di turbativa d'asta. Nello specifico, con un recente lavoro del 2022 (Iossa, Raganelli, Marconi, 2022⁵) abbiamo esaminato tutte le sentenze della Corte di Cassazione, pubblicate tra il 2016 ed il 2020, aventi ad oggetto reati di turbativa d'asta⁶ (artt. 353, 353-bis, 354 c.p.) nei bandi pubblici per l'affidamento di lavori.

Utilizzando la banca dati Pluris-CEDAM⁷, su un totale di 261.796 procedimenti, abbiamo estratto 314 sentenze della Corte – aventi ad oggetto il reato di cui all'art. 353 c.p. – per poi risalire alle 139 vicende (più sentenze possono infatti riguardare la stessa vicenda) nelle quali il reato di turbativa d'asta si presenta come il risultato di quattro principali gruppi di fattispecie, non necessariamente mutualmente escludenti: corruzione, cartelli, criminalità organizzata ed altre fattispecie eterogenee (ad es. turbativa d'asta realizzate tramite uso di documenti falsi).

Prendendo in considerazione le sentenze che richiamano le fattispecie corruttive (artt. 318 e 322 c.p.), abbiamo notato che la corruzione si presenta individualmente quale causa di turbativa d'asta nel 62% delle vicende, mentre nel 21% dei casi si presenta congiuntamente ai cartelli.

Analizzando, invece, le sentenze nelle quali è emersa la presenza di cartelli, abbiamo osservato che tale fattispecie si presenta individualmente come causa del reato di turbativa d'asta solo nel 29% dei casi, mentre nel 24% delle vicende si presenta

4 Per un approfondimento, si veda Burguet, R. Iossa, E. e Spagnolo, G. (2022). Cartels and Bribes. *Mimeo, University of Central Florida*.

5 Iossa, E., Raganelli, B., & Marconi, F. (2022). Appalti e turbative: corruzione, cartelli e criminalità. Nella lente della Corte di Cassazione. *Mercato Concorrenza Regole*, 34(1), 9-49.

6 Più precisamente, con reati di turbativa d'asta si intende far riferimento ai reati di turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), turbata libertà nella scelta del contraente (353-bis c.p.) e astensione dagli incanti (art. 354 c.p.).

7 La Banca dati Pluris – Cedam contiene le sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali della Corte di Cassazione, con esclusione dei provvedimenti adottati in camera di consiglio.

in congiunzione con la corruzione. Vi è, invece, compresenza di cartelli, corruzione e criminalità nel 32% dei casi. Complessivamente, quindi, i cartelli si presentano insieme alla corruzione nel 56% dei casi analizzati.

Questi dati non ci permettono di affermare con certezza la natura positiva o negativa della correlazione tra cartelli e corruzione (per far ciò avremmo bisogno di un altro tipo di analisi), tuttavia ci mostrano chiaramente che i cartelli beneficiano molto della corruzione per essere sostenibili e stabili (la corruzione è presente nel 56% dei casi di cartelli), mentre le fattispecie corruttive hanno molto meno bisogno dei cartelli (i cartelli sono presenti nel 21% dei casi di corruzione). In ogni caso, è evidente come l'interazione tra queste due forme di illegalità sia molto diffusa, confermando la presenza di forti sinergie nel lavoro svolto dalle Autorità nel contrasto all'illegalità, in particolare nella lotta alla corruzione ed ai cartelli.

Rilevanti, da ultimo, anche i dati raccolti sull'incidenza della criminalità organizzata nei reati di turbativa d'asta. Nei casi in cui la turbativa d'asta è stata ricondotta alla presenza di infiltrazione mafiosa (artt. 416 e 416-bis c.p.), i dati hanno confermato – come già sostenuto dagli esperti – la presenza di un'illegalità di natura sistemica: quando la turbativa d'asta è dovuta ad infiltrazione mafiosa, nella gran parte dei casi risultano presenti sia i cartelli che la corruzione (31%), o almeno uno dei due (ad es. la criminalità si accompagna alla corruzione nel 43% delle vicende analizzate).

3 Più legalità per avere più efficienza

Come anticipato in premessa, arrivati a questo punto occorre chiedersi se l'importanza della lotta a corruzione e cartelli assuma rilevanza solo sotto un profilo etico o se debba, invece, essere analizzato anche il suo impatto in termini economici e di crescita per il Paese, al fine di comprendere quanto il contrasto all'illegalità (corruzione e cartelli) possa avere un impatto positivo sull'efficienza dei contratti pubblici.

Occorre, innanzitutto, interrogarsi sul perché concettualmente dovrebbe esistere una relazione tra legalità ed efficienza. Partiamo dall'immaginare una correlazione positiva tra le due: in presenza di imprese con un livello di *governance* molto avanzato, possiamo trovarci di fronte ad imprese che investono sia nel contrasto all'illegalità che nell'efficientamento dei processi produttivi. In questo senso, potremmo dire che dalla buona *governance* deriva sia più legalità che più efficienza. Potrebbe, tuttavia, verificarsi anche la situazione contraria, nel caso in cui l'impresa, al fine di garantire il rispetto della legalità, sia costretta ad investire più risorse su processi di natura burocratica, sacrificando l'efficienza produttiva. Per comprendere quale sia il legame tra legalità ed efficienza serve quindi ricercare le evidenze empiriche.

Nel lavoro Iossa e Latour (2022) abbiamo incrociato i dati a disposizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) sul Rating di legalità⁸ e

8 Possono richiedere l'attribuzione del rating le imprese (sia in forma individuale che societaria) che soddisfano cumulativamente una serie di requisiti (sede operativa in Italia; fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso nell'anno precedente a quello della domanda; iscrizione nel registro delle imprese da almeno due

quello dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sui contratti per opere pubbliche (si tratta di un campione di riferimento di oltre 81.000 contratti), nel periodo 2013-2021.

Il rating di legalità è un indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta. Qualora uno dei soggetti rilevanti⁹ dell'impresa sia stato condannato per il reato di turbativa d'asta¹⁰ nel biennio precedente la richiesta di attribuzione del rating, l'impresa non potrà ottenere il rating e, laddove lo avesse già ottenuto in passato, verrà disposta la revoca¹¹ del rating precedentemente attribuito. Laddove l'impresa soddisfi i requisiti richiesti, vedrà attribuirsi il rating di legalità con un punteggio compreso tra un minimo di una e un massimo di tre "stellette" (★-★★★).¹²

La Banca dati ANAC permette, invece, di verificare la performance delle imprese che si sono aggiudicate un contratto di lavori pubblici, in termini di ritardi nella consegna delle opere (cosiddetti "scostamenti di tempo") ed in termini di aumento dei costi di realizzazione dei progetti rispetto a quanto pattuito in sede di assegnazione del contratto (cosiddetti "scostamenti di costo"). Questi scostamenti di tempo e costo sono comunemente utilizzati dagli economisti per misurare la performance dei contratti pubblici in termini di efficienza nella gestione dei tempi e dei costi di realizzazione dei progetti.¹³

Analizzando il dataset sulla performance delle imprese aggiudicatrici in termini di scostamenti di tempo, è interessante innanzitutto vedere come si distribuiscono i ritardi e gli scostamenti di costo all'interno dei contratti pubblici. In particolare, osservando i dati sui ritardi, abbiamo notato che, nonostante la presenza di progetti completati anche in anticipo, la maggior parte di essi viene completata in ritardo. Diversamente, concentrandoci sul dato della distribuzione dei costi, abbiamo

anni alla data della domanda; rispetto degli altri requisiti sostanziali richiesti dal Regolamento). Il rating di legalità ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta. I requisiti e le modalità di attribuzione, rinnovo, annullamento, sospensione e revoca del rating sono disciplinati dal Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità (Delibera AGCM n. 13779 del 12 novembre 2012, come modificata dalla delibera n. 28361 del 28 luglio 2020).

- 9 Ai sensi all'art. 2, comma 2, del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità dell'AGCM. sono soggetti rilevanti ai fini dell'attribuzione del rating: gli amministratori muniti di poteri di legale rappresentanza, tutti i membri del Consiglio di amministrazione - inclusi i consiglieri - l'istitutore, i direttori generali, i direttori tecnici, i procuratori e i soci persone fisiche titolari di partecipazione di maggioranza, anche relativa.
- 10 I reati di turbativa d'asta vengono espressamente indicati - insieme ad altri reati, fra cui altre fattispecie previste dal codice penale, reati tributari, reati ambientali, reati in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - all'art. 2 del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità (di seguito, Regolamento Rating), tra i motivi ostativi al rilascio del rating di legalità all'impresa.
- 11 Cfr. art. 6, comma 4, del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità dell'AGCM.
- 12 Ai fini dell'attribuzione del punteggio di rating, assume rilevanza in termini premiali anche l'impegno delle imprese nel contrasto all'illegalità: sono, infatti, previsti specifici requisiti premiali al ricorrere dei quali, l'impresa richiedente può ottenere un punteggio aggiuntivo. L'art. 3 del Regolamento Rating individua espressamente otto condizioni al ricorrere delle quali il punteggio base spettante all'impresa potrà essere incrementato di un + (e.g. adesione ai protocolli o alle intese di legalità finalizzati a prevenire e contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale, adozione di modelli organizzativi di prevenzione e contrasto della corruzione, ecc.). Il conseguimento di tre segni + comporterà l'attribuzione di una ★ aggiuntiva, fino al conseguimento di un punteggio totale massimo di ★★★.
- 13 Si veda ad esempio Decarolis, F., Giuffrida, L. M., Iossa, E., Mollisi, V. e Spagnolo G. (2020). Bureaucratic Competence and Procurement Outcomes. *The Journal of Law, Economics, and Organization* 36 (3), 537-597; Coviello, D., Moretti, L., Spagnolo, G. e Valbonesi P. (2018). Court efficiency and procurement performance. *The Scandinavian Journal of Economics* 120 (3), 826-85.

osservato che, in presenza di varianti, il costo del progetto tende sempre ad aumentare e mai a diminuire.

Con l'obiettivo di verificare se, e in che modo, il possesso o meno del rating di legalità da parte dell'impresa aggiudicatrice sia correlato con i due indicatori di efficienza degli appalti pubblici (ossia gli scostamenti di tempo e gli scostamenti di costo), abbiamo svolto delle regressioni OLS incrociando le due banche dati. L'analisi statistica svolta su un campione di più di 81.000 contratti mette in luce una correlazione negativa tra scostamenti di tempo e possesso del rating: le imprese con rating, infatti, mostrano ritardi nella consegna delle opere inferiori rispetto a quelli realizzati dalle imprese senza rating. Quando un'impresa con rating vince una gara, riesce, infatti, a consegnare l'opera mediamente con ritardi inferiori al 3%. Rispetto ai dati a disposizione, ciò significa circa due giorni in meno di ritardo per ogni contratto. Questo dato assume una rilevanza economica estremamente significativa se rapportato al numero di contratti pubblici aggiudicato nel periodo di riferimento.

Analogo risultato può essere ottenuto se osserviamo quanto impatti la legalità sull'aumento dei costi del progetto. Anche qui, infatti, abbiamo riscontrato una correlazione negativa tra gli scostamenti di costo ed il rating: maggiore è il rating (ossia il nostro indicatore di legalità), tanto minore è l'aumento dei costi (ossia il nostro indicatore di inefficienza) rispetto a quanto inizialmente pattuito. Nello specifico, alle imprese con rating è associata una diminuzione di quasi l'1% degli scostamenti di costo. Ancora una volta, si tratta di un dato che assume una rilevanza significativa se rapportato al numero di contratti pubblici aggiudicati nel periodo di riferimento.

Questa analisi ci mostra risultati incoraggianti, che, ancor di più, devono incentivare le Autorità nelle azioni di contrasto all'illegalità, avendo ben presente l'importanza di una costante interazione con il lavoro delle altre Autorità, al fine di apportare un beneficio significativo al Paese, anche in termini di efficienza.

In un contesto simile, assume un ruolo prioritario il rafforzamento dello strumento del *whistleblowing* ed assicurare una maggiore protezione ai *whistleblowers*, al fine di incentivarne l'utilizzo non solo per il contrasto alla corruzione ma anche per il contrasto ai cartelli. In tal senso, dovremmo auspicarci un rapido recepimento della Direttiva (UE) 2019/1937 (Direttiva Whistleblowing), ma anche pensare di sviluppare strumenti di *whistleblowing* anche in nuovi contesti. Nel 2022, l'AGCM ha annunciato l'introduzione di un *whistleblower tool* dedicato a ricevere segnalazioni antitrust. Il tool che sarà implementato dall'AGCM garantirà un sistema crittografato two-way (o a due chiavi) che consentirà all'Autorità di interagire con il segnalante, sempre in forma anonima.

In conclusione, le riflessioni svolte sinora ci dimostrano l'importanza enorme del contributo che le singole Autorità, attraverso la lotta a cartelli e corruzione, possono dare al proprio Paese, grazie anche al significativo impatto che una maggiore legalità può avere sull'efficienza dei contratti pubblici.

Il Codice dei contratti pubblici e la sua crisi: un terzo 'consolidamento' fra nuovo *soft law* e pos-modernità giuridica

Vittorio Capuzza^(*)

1 L'ideologia della e nella Codificazione moderna

Il Codice classicamente inteso è, da un lato, espressione della statualità della legge, racchiudendo fattispecie astratte e formalmente complete, capaci a loro volta di fissare dall'alto il quadro giuridico e di esaurirlo; l'aspirazione di un Codice è la sua durata, una sorta d'eternizzazione della verità che in esso s'è riuscita a scovare fra le numerose soluzioni possibili. Astrattezza e scelta, dunque, destinate a rimanere come disciplina generale, completa, esemplare. D'altra parte, il Codice è strumentale all'ideologia propria della modernità giuridica: *in* esso e *con* esso lo Stato ha voce e intende così garantire la struttura sociale propria del liberalismo Otto e Novecentesco fondata sulla borghesia e sull'impresa, alle quali l'astrattismo faceva indubbiamente comodo. La formazione dei Codici in età moderna "fu opera grandiosa e per tanti versi ammirevole; fu però anche un supremo atto di presunzione e, insieme, la messa in opera di un controllo perfezionatissimo [...]: essere norma esclusiva di uno Stato e proporsi come raffigurazione completa della dimensione giuridica di uno Stato".¹ In questa veduta, vengono cancellati il ruolo attivo dell'interprete, chiamato solo a svolgere un ruolo esegetico (quasi si trattasse d'un 'testo sacro' da leggere e tradurre nella quotidianità) e il pluralismo delle fonti che per secoli aveva animato il diritto europeo. Quest'ultima caratteristica è rimasta viva solo nel cd. *common law*, nel quale pulsa il ritmo del diritto comune medievale legato alla prassi, alla concretezza della vita quotidiana, alle sue esigenze, ai suoi valori sorti e protetti nelle singole e numerose 'istituzioni' (per dirla con Santi Romano). Non è un caso, allora, che il metodo esegetico fu adottato dai giuristi in Italia anche per la lettura del Codice civile del 1865:² il *commentario* era divenuto il libro nel quale gli articoli di legge venivano spiegati, l'uno di seguito all'altro, nella convinzione che quell'ordinamento non avesse lacune e si

(*) Responsabile Ufficio Legale CRUI, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

1 P. Grossi, *Prima lezione del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 60. Di Paolo Grossi su questi argomenti e per la sua distinzione del tempo in *Modernità e Pos-modernità giuridica*, tra le altre sue numerose opere si vedano: *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano 2005; *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007, pp. 67-216; *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017; *Oltre la legalità*, Laterza, Roma-Bari, 2020.

2 M. Caravale, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 2012, p. 385.

stendesse su una piattaforma logica per modellare la vita sociale, fuori dal tempo e lontano dai movimenti tellurici della storia, degli individui e delle corporazioni. La stessa lingua dei Codici emblematicamente non era quella parlata nei mercati, né pretendeva di sollevare 'dal basso verso l'alto' quei valori e quei bisogni che appartenevano al cd. quarto stato, che non aveva fatto nessuna rivoluzione. Nell'Italia post-unitaria s'assisteva dapprima al contagio ideologico francese che, nella memoria delle codificazioni sorte sin dal 1804, aveva determinato l'approccio esegetico ai testi legali; a partire dagli anni '80 del secolo decimonono, soprattutto con Emanuele Gianturco, Carlo Fadda e Paolo Emilio Bensa, l'influsso sul metodo dei giuristi venne inciso dalla pandettistica tedesca con l'esaltazione del ruolo logico-deduttivo e interamente razionale degli articoli del Codice, inteso come un'unità tendente alla perfezione. Non una visione prismatica, ch'è immagine più propria della realtà, ma una sfericità, un modello astratto e inerte, nel quale non c'era posto alla carnalità della vita e dei suoi bisogni proiettati nell'orizzonte sociale. Così, "la forma letteraria primaria, allora, cessò di essere un commentario: al suo posto si imposero la monografia e il trattato".³ Nell'ambito pubblicistico, determinante fu il ruolo di Vittorio Emanuele Orlando: emblematica divenne l'esaltazione della legge come 'semplicemente' unitaria, cioè derivata dallo Stato. *Giuridicità* e *legalità* vennero di nuovo a combaciare, portando alla dimensione dell'unitarietà astratta il sistema dogmatico, scisso dalla società, dall'economia reale, dalla tradizione.⁴

2 Il mito del Codice e la vita nel diritto

Questa visione di Codice ancora ha qualche addentellato al presente: è infatti facile cedere all'immagine moderna di questo contenitore *super partes*, con le norme pronte a cadere dall'alto mentre ruotano solo all'interno della sua sfera organica, ordinate nel semplice sistema che tende alla completezza della materia. Dal Codice, ancora oggi, quasi ci si aspetta la soluzione di tutti i problemi reali, quelli che nascono nella prassi e nella quotidianità dei rapporti sociali ed economici; è una sorta di pregiudizio quello contenuto nelle norme giuridiche racchiuse, più o meno armonicamente, nel Codice. Si pretende così efficienza, perizia, *pre-visione* (di quel che potrebbe accadere) nella fattispecie lì descritta in maniera sintetica e piena. Insomma, uno dei pochissimi miti della modernità giuridica che ancora resiste nell'attuale età, indubbiamente progredita, è paradossalmente proprio questa idea del Codice. Eppure, già nel primo quindicennio dell'800 la scuola storica tedesca aveva indicato l'errore di una simile visione delle cose giuridiche: F. C. von Savigny nel 1814, opponendosi all'idea di una codificazione unitaria in Germania intanto avanzata con un certo successo dal Thibaut, individuava, fra i primi, il parallelismo fra diritto e linguaggio: "Siccome per questo, così del pari per il diritto non v'ha istante di assoluto riposo. Lo stesso movimento, lo stesso sviluppo ha luogo in esso, che s'avverte in ogni altra tendenza del popolo. E siffatto sviluppo sta sotto la medesima legge d'intrinseco bisogno, come qualunque più primitiva manifestazione" e concludeva "il diritto progredisce col popolo, si perfeziona

3 Caravale, *Storia*, op. cit., p. 386.

4 In tema, Caravale, *Storia*, op. cit. pp. 390 e 391.

con lui, e da ultimo perisce allorché il popolo ha perduto il suo carattere".⁵ Dunque, nessuna eternizzazione della legge, nessuna immutabilità delle norme giuridiche; la prima condizione è quella di leggere il diritto nella propria storia "e l'abitudine di guardar costantemente ogni idea ed ogni principio dal punto di veduta storico".⁶ Perciò, la codificazione della modernità giuridica ha rappresentato più un tentativo artificiale di "spezzare ogni filo storico e di cominciare una vita affatto nuova; ma anche una tale intrapresa sarebbe fondata sur una illusione",⁷ infatti il Codice "è necessitato a parlar di tutto, anche di ciò per cui non v'è niuna tendenza nel presente, e senza la facilitazione che nasce dalla special contemplazione di casi attuali; ma meramente per la previsione di possibili casi futuri".⁸ Da qui, la vocazione alla durevolezza: "Thibaut ammette, che il codice proposto possa farsi in due, tre, in quattro anni, non come un mero ausiliario, ma come un'opera durevole che possa legarsi, quasi sacro retaggio, a' nostri figliuoli e nipoti, e la quale, anche nell'avvenire, non abbia da essere migliorata che in singoli luoghi".⁹ D'altra parte, anni dopo lo stesso Savigny nelle *Memorie* dedicate al Niebhuhr considerava come fosse necessario non obliare la connessione di ogni elemento soprattutto delle forme politiche "colla storia e col carattere particolare di ciascun popolo, connessione senza la quale quelle forme mancano al tutto di vita", allontanando i miti che come un secondo mondo hanno soffocato il primo.¹⁰ Circa un secolo dopo, Santi Romano nei suoi *Frammenti* considererà il monismo della legge come "materia, non anima. Un'anima ha invece l'ordinamento giuridico di cui la legge. O meglio, le leggi in esso coordinate e fuse, sono elementi integranti, appunto come espressioni in continuo movimento delle sue forze vitali", esso è "qualche cosa di vivo".¹¹ La lettura della scuola storica si fonda sulla ricerca delle tradizioni e della vita reale di un popolo e d'una società, soprattutto attraverso le fonti di quel diritto che in Europa secolarmente ha unito lo *ius commune* e ha contemporaneamente difeso le diversità locali e statutarie. Sempre il Savigny, in un resoconto del suo secondo viaggio in Italia (1826-1827) causato invero da esigenze di salute, constatava come "prima del dominio Francese ogni piccola città vantava i suoi molti estesi statuti: i Francesi v'introdussero il loro Codice, sostituendovi il loro diritto; ma fu annullato dopo la ristorazione e fu rimesso l'antico dritto senza gli Statuti".¹²

5 F.C. von Savigny, *La vocazione del nostro secolo per la legislazione e la giurisprudenza*, Minerva Editrice, Verona 1857, p. 104.

6 Savigny, *La vocazione*, op. cit., p. 175.

7 Savigny, *La vocazione*, op. cit., p. 170.

8 Savigny, *La vocazione*, op. cit., p. 183.

9 Savigny, *La vocazione*, op. cit., p. 198.

10 F.C. von Savigny, *Memorie sulla vita e sulla importanza di Niebuhr tratte dalle sue lettere*, in *Ragionamenti storici di diritto*, tradotti da A. Turchiarulo, Parte I, Tipografia all'insegna del Diogene, Napoli 1852, p. 102 e p. 112 (già edite in Amburgo nel 1839).

11 S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, sub voce *Interpretazione evolutiva* (1945), a cura di M. Croce e M. Goldoni, Quodlibet Ius, Macerata 2022, p. 156.

12 F.C. von Savigny, *Sull'insegnamento del dritto in Italia*, in *Ragionamenti storici di diritto*, op. cit., p. 73.

3 Programma pos-moderno e sua attuale incompiutezza

In Italia la visione del mondo giuridico difeso dalla scuola storica tedesca¹³ tanto nel campo del diritto civile come in quello pubblicistico, alla fine dell'800 il Codice cominciava a mostrare la propria incapacità di raggiungere i risultati unificatori, dati invece per acquisiti; questa inadeguatezza manifestava, invero, la crisi dello Stato moderno, alla quale fece riferimento la profetica prolusione di Santi Romano del 1909 all'Università pisana.¹⁴ Il Codice non poteva dar risposta reale, concreta, giusta alla nuova economia, all'industrializzazione sociale, al sistema produttivo sempre più complesso, alle condizioni indigenti di tanti cittadini poveri e bisognosi. Non bastava più l'idea di uguaglianza formale, occorreva anche rimuovere gli ostacoli di fatto che rendevano inattuata tale uguaglianza (comma 2 dell'art. 2 della Carta costituzionale). Accanto al cd. socialismo giuridico, a livello interpretativo si determinò da una parte della scienza giuridica un allontanamento dalla sistematica della pandettistica: nel campo pubblicistico, il pensiero programmatico per la pos-modernità giuridica formato dall'opera del Romano con il suo *Ordinamento giuridico* (Pisa 1918),¹⁵ germinò grazie allo studio della dottrina sulle istituzioni di Maurice Hauriou, per il quale la realtà sociale non appartiene al pregiuridico, ma è già ordinamento giuridico.¹⁶ Intanto, l'altro allievo dell'Orlando, Guido Zanobini, continuava, lungo la scia dell'insegnamento del suo Maestro, a impostare lo studio e l'affermazione del diritto amministrativo nella struttura logico-dogmatica. L'età del pos-moderno giuridico da allora ancora non s'è compiuta e con non poche difficoltà tuttora s'afferma negli spiragli di una visione per molti versi ancora legata all'assolutismo giuridico e ai miti illuministici della legge.

4 Contratti pubblici: una materia per attuare l'idea pos-moderna. Dal Codice al 'Consolidamento'

Dal 2006 in Italia anche i contratti pubblici hanno visto realizzato il tentativo di raccolta in un 'unico testo' (così indicava la Legge comunitaria di delega n. 62/2005) delle varie norme relative ai contratti pubblici, materia complessa e spigolosa. Da quel testo si arrivò ben presto alla qualificazione di 'Codice' (il primo) con l'attuazione della delega operata nel D.Lgs. n. 163/2006. Dieci anni dopo, a valle di tre nuove Direttive UE (nn. 23, 24 e 25 del 2014), s'è assistito all'emanazione del nuovo Codice (D.Lgs. n. 50/2016), tuttora vigente, ma con un volto molto diverso rispetto a quello della sua prima apparizione nell'aprile del 2016. Infatti, lo sbilanciamento marcato dalle sue

13 Alla quale non solo si contrapponeva la scuola esegetica francese, ma anche la scuola filosofica per la quale il diritto è "il risultato della mente di quegli che ha la potestà legislativa, epperò indipendente dalle tradizioni del passato, e mera opera di convincimento individuale", così scrive l'anonimo curatore dell'edizione italiana dell'opera del Savigny del 1814, che ha introdotto il lavoro con *Della vita scientifica e delle opere di Savigny e della importanza della scuola storica di diritto*, in *La vocazione*, op. cit., p. 41.

14 *Lo Stato moderno e la sua crisi. Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella R. Università di Pisa*, letto il 4 novembre 1909, Tipografia Vannucchi, Pisa 1909. Su Santi Romano e sulla pos-modernità giuridica si fa rinvio ai numerosi scritti di Grossi [cit. nella nota (1)].

15 Pubblicato la prima volta negli *Annali delle Università toscane* nel 1917 e nel 1918; ora nell'edizione curata da M. Croce, Quodlibet Ius, Macerata 2018, che riproduce la II edizione (Sansoni 1946).

16 Caravale, *Storia*, op. cit., pp. 393-396.

regole tese alla prevenzione della corruzione realizzata in modo astratta e aprioristico, fino a strozzare talvolta la concorrenzialità (ch'è bene giuridico tutelato dalle Direttive europee), ha spinto il legislatore delegato nel 2017 (primo decreto correttivo) e il Governo poi con il D.L. n. 32/2019 (conv. con la L. n. 55 – cd. sblocca cantieri) a rivederne l'impianto. Infine, la crisi economica a valle della pandemia e il sistema strutturato sul PNRR e sul PNC (D.L. n. 77/2021 e D.L. n. 36/2022) hanno determinato una forza centrifuga nella normativa sugli appalti, non più solo imperniata sull'*anticorruzione* e sulla *concorrenzialità*, ma ruotante attorno all'esigenza di *semplificazione* dei procedimenti e delle procedure (già iniziata con il D.L. n. 76/2020). La necessità di snellire la materia dalle sovrastrutture normative astratte contenute soprattutto nel Codice del 2016 e generate anche dalle controversie, spesso sorte non dalla complessità della materia, bensì dalla fallacia della sintassi con la quale s'esprimono alcuni articoli, ha spinto addirittura a riconsiderare l'intero volto dell'attuale Codice, postulandone un altro, *ex novo*. Insomma, si ricomincia da capo, dalle previsioni contenute nelle Direttive intese come contenuti minimi, con l'aggiunta della disciplina giuridica nazionale sulla sicurezza, l'ordine pubblico, la tutela del lavoro e l'antimafia. Il resto dovrebbe spostarsi sul piano dei controlli (concreti, *ex post* e non astratti, formali e voluti *ex ante* nelle singole norme), come già insegna l'esperienza relativa al raggiungimento degli obiettivi frammentari perseguiti nell'unitarietà delle missioni del PNRR/PNC.¹⁷ Questa spinta alla semplificazione e allo snellimento delle sequenze ritmiche delle fasi procedimentale e negoziale relative ai contratti pubblici (appalti, concessioni e partenariato pubblico-privato) è voce che sale dal basso, che si muove 'da giù a su': dovrebbe essere una risposta non solo alle amministrazioni che chiedono chiarezza del quadro normativo, ma soprattutto all'istanza delle imprese che, non inquadrata più nella vecchia borghesia liberale che aveva invece trovato tutela nell'astrattezza delle leggi, vivono oggi la realtà viva, concreta, quotidiana dell'economia nazionale, immerse in essa. D'altra parte, le imprese nel solo settore dell'edilizia (per non considerare quelle che operano negli ambiti innumerevoli dei servizi e delle forniture di beni) contribuiscono in misura notevole al PIL nazionale, anche in via mediata, cioè determinando in parallelo sia la *qualità* della vita, sia la *competitività* attraverso le infrastrutture, le costruzioni nei settori in cui l'amministrazione attua la 'funzione d'ordine' del governo territoriale e la 'funzione di benessere' (ad es., ambiti dell'istruzione e della sanità).

In tale contesto, non è quindi per niente scontato il *ruolo sociale* delle imprese che operano nell'ambito della contrattualistica pubblica: invece, su esse, dopo la cd. tangentopoli nei primi anni '90, s'è abbattuta dall'alto e in modo particolarmente imperioso dalla legge del Codice del 2016 un preconcetto, la visuale cioè per cui gli operatori economici non sono tanto i soggetti della politica industriale ed economica

17 *Le Linee guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori* raccolgono in una sorta di vademecum gli oneri previsti in capo agli enti per l'efficacia dei controlli; le novità riguardano soprattutto il sistema ReGIS e la Piattaforma Integrata Anti-Frode (PIAF-IT), intesi come strumenti informatici di supporto alle attività di verifica e controllo (con la collaborazione della Guardia di Finanza), le quali ruotano attorno: al CUP, al CIG, alla tracciabilità dei flussi finanziari, ai controlli sull'assenza del conflitto d'interesse e del doppio finanziamento, nelle verifiche sul titolare effettivo, sul rispetto delle condizioni specifiche, sul principio ambientale DNSH, sui principi trasversali del PNRR. Più in generale, sul piano dei controlli in materia di contrattualistica pubblica sono stati rinnovati i Protocolli d'intesa fra A.N.AC. e Arma dei Carabinieri (18 maggio 2021) e fra l'Autorità e la Guardia di Finanza (15 ottobre 2021).

della società, bensì rappresenterebbero anche dei potenziali attori nell'ambito oscuro della corruzione. Da qui, l'adozione di misure assolutamente preventive, ritenute capaci di frenare possibili illeciti di natura corruttiva e che, quasi invertendo l'onere, hanno sottoposto la materia degli appalti e delle concessioni alla vigilanza dell'Autorità deputata appunto all'anticorruzione. Tutto ciò ha spostato in generale l'asse d'attenzione alla sola fase dell'evidenza pubblica; infatti, l'interesse delle sequenze relative all'esecuzione dell'appalto è rimasto unicamente per quei luoghi normativi connessi *ex natura rei* alla prevenzione: le varianti in corso d'opera (art. 106), il subappalto (art. 105) e la risoluzione contrattuale (art. 108). Non stato raro constatare nella pratica l'inconsistenza di certe previsioni astratte e imposte dalla legge anche a scapito della sostanza: basti pensare, ad esempio, che fino al D.L. n. 77 del 2021, era vietato individuare come subappaltatore il concorrente che avesse partecipato - senza vincere - alla stessa gara in cui aveva preso parte l'aggiudicatario/appaltatore, divenuto quindi potenziale committente del subcontratto; eppure, questa ipotesi avrebbe potuto garantire, fra l'altro, i controlli antimafia anche in capo al subappaltatore, già concorrente (si sa che tali controlli avvengono, attualmente, in capo al solo aggiudicatario della gara).

Dunque, la disciplina sugli appalti e sulle concessioni, che dovrebbe essere strutturata interamente sulla concorrenzialità piena e genuina, s'è vista irretire nelle previsioni astratte e formalistiche che in chiave preventiva e sul piano amministrativo hanno paradossalmente segnato il più delle volte una vera e propria strozzatura della stessa concorrenzialità, determinando un 'cortocircuito' nel quale gli operatori economici sono rimasti di fatto coinvolti.

In questo senso, il nuovo Codice dei contratti pubblici s'è mostrato, più dell'altro testo del 2006, come espressione d'una pretesa del legislatore (Legge delega n. 11/2016); pretesa, cioè, di ordinare la realtà degli appalti e delle concessioni in modo nuovo, completo, astratto, di immobilizzarla nelle procedure e nei procedimenti puntellati da divieti amministrativi. Questi caratteri ossimorici ricordano molto le rivendicazioni del Codice napoleonico del 1804, emblema dei testi giuridici della modernità che volle esser capace di raccogliere e fissare *per* la storia e non *nella* storia la volontà statale.¹⁸

Questa voce proveniente dal mercato, dalla vita reale dell'economia e del lavoro non può rimanere inascoltata da un Codice che deve appartenere, più che mai nell'ambito della contrattualistica pubblica, all'età pos-moderna, ancorata e imbevuta di storia, di società, di vita vissuta. Queste istanze, più volte avanzate anche da vari enti rappresentanti di categoria, hanno oggi una nuova occasione per essere raccolte: nel terzo Codice, il legislatore delegato (dalla L. n. 78 del 21 giugno 2022) non potrà che recepire la necessità di regole certe per rigore tecnico, ma anche elastiche, capaci cioè di non soffocare situazioni nuove che il mercato chiede che siano considerate come vive e pronte tramite un nuovo modello di *soft law*, impronta del *common law* e,

18 Per tali caratteristiche del Codice napoleonico si veda T. Ascarelli, *L'idea di codice nel diritto privato e la funzione dell'interpretazione*, in Id., *Saggi giuridici*, Giuffrè, Milano 1949. Tuttavia, come esaminato nel recente Convegno IGI intitolato *Un aiuto al nostro legislatore. Da Napoleone* (26 gennaio 2022), in alcuni casi la legislazione napoleonica presentò caratteri di snellezza e di semplificazione, come fu per la materia degli appalti nel *Decreto per le aste negli appalti delle opere di acque, ponti e strade* del 1° maggio 1807, valido nel Regno d'Italia.

si potrebbe dire, più a immagine del modello tradizionale della pluralità delle fonti.¹⁹ A dire il vero, con una certa lungimiranza e in perfetta sintonia con la struttura quasi assolutistica dello stesso Codice, nel 2016 l'idea del *soft law* era stata progettata; peccato, però, che si trattò di un impianto poco fattibile in concreto, incapace di offrire un quadro giuridico completo ancorché mutabile, ma che generò una frammentarietà della disciplina di secondo grado, quella cioè più vicina alla vita reale. E così, ci si trova ancora oggi (dapprima in attesa del nuovo regolamento unico voluto dal Decreto sblocca cantieri del 2019, poi aspettando il terzo Codice) una base legale formata da alcune norme ancora vigenti del d.P.R. n. 207/2010 (gli articoli sui livelli di progettazione, sul sistema di qualificazione SOA, sul collaudo nei lavori pubblici), dalle 15 Linee guida dell'A.N.AC. e da alcuni Decreti Ministeriali (ad es. il DM n. 49 del maggio 2018 che 'sfiora' la fase dell'esecuzione, la quale ha bisogno di mano sicura e capace di fornire un impianto alle sequenze prestazionali ove vivono e operano i diritti soggettivi dei contraenti); per il resto, il regolamento del 2010 è stato abrogato senza rimessione in termini ad opera del Codice del 2016. Quindi il *soft law* così inteso (e ora immobilizzato dai fulmini emanati dal Decreto del 2019) ha a mano a mano abrogato parti regolamentari oggetto dei singoli interventi declinati singolarmente da alcuni articoli della fonte primaria alle cognizioni dell'A.N.AC. o del Ministero individuato da essa come quello competente.

L'aspettativa è quella di vedere nel terzo Codice non contraddizioni d'impianto (rigore di definitività e *soft law* a frammenti), né pretese di completezza nel senso della modernità giuridica "totalmente legislativa",²⁰ bensì un testo capace di offrire un 'consolidamento',²¹ cioè un deposito dell'esperienza maturata nel tempo, riletta alla luce dell'esigenza sociale ed economica della storia del Paese, magari apprezzando le istanze del mercato reale e quindi avallando anche buone prassi, per dare vita ad una nuova forma di *soft law*. In tale direzione, la consolidazione del nuovo codice dovrebbe postulare la tradizionale pluralità delle fonti (a partire dalle più lavorate elaborazioni attive della giurisprudenza e della scienza giuridica in materia) e a dar loro sistematica posizione, senza cancellarle.

Allo stato attuale sembra che già l'*iter* di formazione e di approvazione del futuro decreto legislativo contenente il nuovo Codice abbia indirizzato verso nuovi 'lidi' i risultati, forse non diversi da quelli che si attendono il mercato e il sistema delle imprese. Infatti, basti considerare che la stessa Legge n. 78/2022, all'art. 1, comma 4 ha previsto che "*Ove il Governo, nell'attuazione della delega di cui al presente articolo, intenda esercitare la facoltà di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il Consiglio di Stato si avvale, al fine della stesura dell'articolato normativo, di magistrati di tribunale amministrativo regionale, di esperti esterni e rappresentanti del libero foro e dell'Avvocatura generale dello Stato, i quali prestano la propria attività a titolo gratuito*

19 Pluralità riconosciuta come necessaria, già agli inizi del secolo scorso, dall'opera programmatica di Santi Romano.

20 G. Astuti, *Il "Code Napoléon" in Italia e la sua influenza sui codici degli Stati italiani successori*, in Id., *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, a cura di G. Diurni, II, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984

21 Secondo la felice definizione di M. Viora, *Consolidazioni e codificazioni: contributo alla storia della codificazione*, Giappichelli, Torino 1967.

e senza diritto al rimborso delle spese. Sugli schemi redatti dal Consiglio di Stato non è acquisito il parere dello stesso".

Questa scelta appare felice almeno per ragioni: per prima cosa, le indubbe competenze che giudici ed esperti esterni posseggono, danno garanzia di efficacia al disegno dei relativi articolati; in secondo luogo, il fatto che le norme del terzo Codice (di consolidamento) siano state progettate dai giudici amministrativi riafferma l'origine pretoria del diritto amministrativo e quindi la sicurezza di vedere in quei testi il risultato scritto delle interpretazioni attive (non esegetiche) che negli anni hanno investito la giurisdizione amministrativa di legittimità nella difficile materia degli appalti e delle concessioni pubbliche.²² Questa sembra ancora una volta dare conferma a quanto Massimo Severo Giannini aveva letto nella stessa natura del diritto amministrativo quando affermò che in quest'ambito "la costruzione imposta dalla giurisprudenza è ormai una costruzione normativa", dovendo così "accettare come diritto positivo vigente quello posto dalla giurisprudenza";²³ nella materia dei contratti pubblici, specie dopo il terzo 'consolidamento', tutto ciò ha manifestazione inconfutabile. Pare altrettanto indiscusso che il settore edile possa presentare le giuste competenze per esporre, in vista del nuovo Codice, le equilibrate linee di soluzione dei grandi problemi presenti 'in campo'; infatti, leggendo le norme positive attualmente contenute nel D.Lgs. n. 50/2016 e nella stratificazione dei successivi interventi, si ha la chiara sensazione che i 'redattori' di esse non siano riusciti a dimostrare di avere tutte le conoscenze pratiche che, invece, nell'ambito della contrattualistica pubblica animano e dispiegano l'attività imprenditoriale, capace ogni giorno di assumere e di risolvere qualsiasi forma di rischio.

Il terzo Codice se generato non da una visione moderna della legge, bensì da una posizione pos-moderna del diritto e della giuridicità, dovrà proporre una nuova forma al modello del *soft law*: in tal senso, il disegno attuale propone diversi Allegati che dovrebbero segnare la sussistenza di norme tecniche, frutto di recezioni dei risultati della scienza e della prassi,²⁴ facilmente aggiornabili e, a differenza delle Linee guida e dei Decreti Ministeriali, già composti in una cornice omogenea e contestuale. Inoltre, il novello Codice pos-moderno dei contratti pubblici potrà raccogliere – come sembra chiaramente stia facendo in modo egregio – i principii (d'ordinamento e soprattutto di materia) enucleati dall'officina della giurisprudenza e della scienza giuridica;²⁵ questo

22 Si pensi, ad esempio, alla massima affermata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in materia di modificabilità subiettiva dei RTI (del 27 maggio 2021, n. 9) e che trova attuazione nel disegno degli artt. 68 e 97 del progetto di Codice.

23 *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, in *Rivista di diritto processuale*, 1963, pp. 535 e 536 (ora in *Scritti*, V, Giuffrè, Milano 2004); cfr. anche P. Grossi, *Sulla odierna incertezza del diritto*, in *Ritorno al diritto*, Editori Laterza, Bari-Roma 2015, pp. 89 e 90.

24 Il giudice amministrativo ha ancora negato alla *prassi* il valore di fonte e il possesso dell'attitudine innovativa dell'ordinamento giuridico; tuttavia, ha temperato tale rigore moderno affermando che la prassi "può essere utilizzata come elemento indiretto per l'interpretazione di un atto amministrativo", ancorché tale possibilità avvenga "solo quando sia confortata da altri concordanti indici o segni di prova e attenga a materia disciplinata dalle norme giuridiche in modo insufficiente o incerto, sicché il suo uso possa contribuire a chiarire una regola insicura o ambigua, ma non anche a travolgere il senso letterale di una disposizione normalmente intellegibile", (Cons. di Stato, sez. V, 28 giugno 1988, n. 409; Cons. di Stato, sez. V, 01 ottobre 1986; TAR Lazio, Roma, sez. I, 7 luglio 2020, n. 7843; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 27 ottobre 2020, n. 1699).

25 "ossia le due officine in cui, naturalmente, i principii vengono conati", (Grossi, *Sulla odierna incertezza del diritto*, op. cit., pp. 91 e 92).

potrà essere fatto ancor di più rispetto al Codice del processo amministrativo, il quale non poteva dedurre ulteriori principi se non quelli relativi all'ambito giurisdizionale. Invece, per il Codice degli appalti pubblici e delle concessioni si tratterà di ambiti procedurali e negoziali, specialmente nella forma dei contratti passivi; per essi, è importante portare alla luce i principi di materia e proporli in norme che ne forniscano il relativo quadro indefinito ed elastico, come già fu per la legge sul procedimento amministrativo nel 1990. Si tratterebbe di principi finora inespressi - per dirla con la Corte costituzionale - che offrono ai destinatari del Codice sicuro orientamento. Per esempio, nell'attuale bozza elaborata dal Consiglio di Stato (completata nell'autunno 2022) la felice formulazione dei principi riempie tutto il Titolo I della Parte I, Libro I: vi si leggono nuovi principi, tirati fuori dalla materia non inerme della vita giuridica, come il principio del *risultato* (art. 1), dell'*accesso al mercato* (art. 3), della *fiducia* (art. 2); quest'ultimo principio sembra postulare un'inversione di tendenza, che abbandona l'imposizione legale, presuntiva e formale dell'anticorruzione nelle *pre*-visioni amministrative, per affacciarsi alla realtà della concorrenza sana lasciando all'altrettanto reale attività dei *controlli* l'eventuale esigenza dell'intervento sanzionatorio, concreto e determinato (non già assoluto e generico della norme astratte). Inoltre, l'art. 4 indica nei suddetti tre principi l'unitario criterio interpretativo valido per leggere tutto il futuro Codice; forse appare eccessivo leggere in essi anche la 'funzione applicativa': dunque, per evitare un eccesso d'estensione occorrerebbe ridurre l'attuale formulazione, che suona "Le disposizioni del codice si *interpretano* e si *applicano* in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3" alla sola 'interpretazione'.

Che la speranza di oggi non sia, per l'ennesima volta, un'attesa ancora del domani.

Il conflitto di interessi e il "sistema per il bene comune"

Emiliano Di Carlo (*)

La presente relazione intende focalizzarsi sul conflitto di interessi (CdI), antecedente di qualsiasi forma di comportamento corruttivo, al fine di dare un contributo alla sua individuazione, valutazione e gestione, attraverso quello che ho voluto chiamare "sistema per il bene comune", oggi utilizzato come modello di riferimento nell'ambito del Master Anticorruzione, che ho l'onore di dirigere, presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

Il punto di partenza è una definizione di CdI, proposta in una recente monografia¹, che oggi trova spazio in numerosissimi codici etici, di condotta e linee guida sul conflitto di interessi.

Il conflitto di interessi è la situazione in cui l'interesse secondario (finanziario o non finanziario) di una persona tende a interferire in modo reale, potenziale e/o apparente con l'interesse primario dell'azienda (IPA), verso cui la prima ha precisi doveri e responsabilità.

La definizione presenta tre elementi distintivi: l'*interesse primario* dell'azienda; l'*interesse secondario* di una persona (es. un manager, un politico, un dipendente); la *tendenza* dell'interesse secondario a *interferire* con quello primario.

Ne consegue che per individuare il CdI, non solo degli altri ma anche (e soprattutto) il proprio, è necessario comprendere il contenuto di tali tre elementi. Ad esempio, qual è l'interesse primario dell'azienda (servire l'interesse dei proprietari, degli stakeholder, della collettività)? Tra gli interessi secondari non finanziari si considerano solo i rapporti di parentela, individuabili in modo oggettivo attraverso i gradi, oppure anche quelli di amicizia, affinità sociale e politica? Alcuni studi empirici hanno rilevato che, anche qualora le persone condividano la stessa definizione, il CdI viene individuato in modo diverso². Tra l'altro, ciò si verifica in quanto diverso è il contenuto dato agli elementi della definizione, in particolare ai termini "interesse primario dell'azienda" e "interesse secondario" del soggetto coinvolto nella situazione di CdI.

(*) Professore Ordinario di Economia Aziendale e Direttore del Master in Anticorruzione dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

1 Di Carlo E., Il conflitto di interessi nelle aziende. Linee guida per imprese, amministrazioni pubbliche e no profit, Giappichelli, Torino, 2020.

2 Di Carlo E., 2020, op. cit.

Sul primo elemento tornerò in modo diffuso a breve, essendo il focus della presente relazione.

Per quanto riguarda l'interesse secondario, molto è stato discusso in letteratura. Vale subito la pena precisare che molti sono gli interessi privati legittimi (e desiderabili). Ricevere un compenso per l'attività svolta è un interesse privato, ma diviene criticabile (divenendo secondario rispetto all'interesse primario istituzionale) quando esso ha un peso tale da interferire indebitamente sull'interesse primario, ad esempio quando si accetta una tangente per velocizzare una pratica. È giusto aiutare un figlio a trovare lavoro, ma tale interesse privato (legittimo) diviene secondario quando il responsabile del personale si trova nella situazione di dover selezionare il figlio, considerato non solo il rischio che la scelta potrebbe essere condizionata dal legame familiare, ma anche le conseguenze negative che ciò potrebbe avere sull'interesse del selezionatore, del selezionato e dell'azienda stessa.

Il terzo elemento richiede che l'interesse privato (finanziario o non finanziario) "tenda a interferire", divenendo appunto secondario, con l'interesse primario dell'azienda. Il termine "tende a interferire" vuole richiamare il fatto che il Cdl non è una variabile dicotomica (c'è o non c'è), bensì può presentare diversi gradi di severità con riferimento all'entità del rischio di Cdl. Tale intensità viene a dipendere da numerosi fattori ed è peraltro rilevante nella valutazione dell'entità del rischio di Cdl. A differenza del Cdl, nella corruzione il soggetto coinvolto fa *prevalere i suoi interessi secondari sull'interesse primario*, abusando quindi del suo potere. Dunque, mentre il Cdl è una *situazione* di rischio, la corruzione è un *comportamento* deviante.

La comprensione del contenuto dato al primo elemento della definizione, ossia l'interesse primario dell'azienda, è necessaria, tra l'altro, perché consente di rispondere ad una domanda centrale: *Cdl con chi?* Ad esempio, in un'impresa, se l'interesse primario dell'azienda è quello di servire il proprietario, qualora quest'ultimo dovesse avere il desiderio di assumere un suo familiare incompetente, tale interesse personale non sarebbe secondario, bensì coincidente con l'interesse aziendale. Viceversa, se l'azienda viene considerata come un'entità distinta con un suo interesse e portatrice di diritti e doveri, non è detto che ci sia allineamento tra l'interesse del proprietario e l'interesse aziendale, come appunto nell'ipotesi di assunzione di un familiare incompetente.

Appare evidente che, per avere un interesse, l'azienda deve essere necessariamente equiparata ad una persona reale. Tuttavia, mentre per alcune teorie l'azienda è una finzione giuridica, uno strumento che consente a taluni di perseguire i propri interessi (es. proprietari o stakeholder largamente intesi), per altre l'azienda è assimilabile ad una persona reale con un proprio interesse e proprie responsabilità giuridiche e morali.

La teoria di creazione di valore per l'azionista (la *shareholder theory*³), ad esempio, considera l'azienda come una finzione giuridica di cui i proprietari si servono per soddisfare i propri desideri (normalmente incrementare i loro profitti), in conformità

3 Friedman M., The social responsibility of business is to increase its profits, in New York Times Magazine (September 13), 33, 1970, pp. 122-126.

con le regole poste come fondamento della società, sia quelle contenute nella legge che nel costume etico. Viene quindi escluso che l'azienda, configurabile come strumento degli azionisti, possa avere interessi propri, autonomi e distinguibili rispetto a quelli degli azionisti.

Per la *teoria dell'entità*, invece, l'azienda sarebbe assimilabile ad una persona reale e, quindi, al pari di una persona fisica, può essere accusata di alcuni crimini e avere essa stessa conflitti di interessi con i suoi stakeholder e la collettività in cui vive e opera. Nella definizione di Cdl proposta l'approccio teorico utilizzato è quello che considera *l'azienda come una persona reale*, con un suo interesse, distinto rispetto a quello degli altri portatori di interessi, anche se ad essi fortemente correlato. In senso economico-aziendale, l'azienda è *un'organizzazione produttiva caratterizzata dalla presenza di tre attributi* (o requisiti di aziendalità): *visione sistemica* (o *sistematicità*), *autonomia decisionale* ed *economicità*. Se in possesso di tali caratteri, possono essere considerate aziende, oltre alle imprese, anche le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni *non-profit*.

L'interesse primario risponde alla domanda sul perché esiste l'azienda, ossia qual è la sua ragion d'essere, il suo ruolo nell'economia, e comprende due elementi interdipendenti: 1) lo scopo (o *purpose*) del "*soddisfacimento dei bisogni (anche inespressi) dei clienti/utenti attraverso la produzione di beni e servizi utili*", ossia il perché l'azienda realizza certi beni e servizi; 2) una *condizione di sopravvivenza e sviluppo*, riassunta con il termine "*creazione di valore sostenibile*" per l'azienda stessa e per le differenti categorie di portatori di interessi comunque coinvolti e socialmente riconosciuti (stakeholder, collettività e ambiente⁴), in un'ottica di breve, medio e lungo periodo. Perseguire tale interesse primario significa contribuire al bene comune.

Dunque, se si accetta che l'azienda possa avere un interesse che trascende quello dei suoi stakeholder, si apre anche lo spazio per il cosiddetto *conflitto di interessi istituzionale*, ossia la situazione in cui l'azienda è portatrice di un *interesse secondario*, assegnato dai suoi soggetti apicali, che tende a interferire, in modo reale, potenziale e/o apparente, con il suo *interesse primario*, verso cui essa ha precisi doveri e responsabilità, contenuti nelle norme etiche e giuridiche.

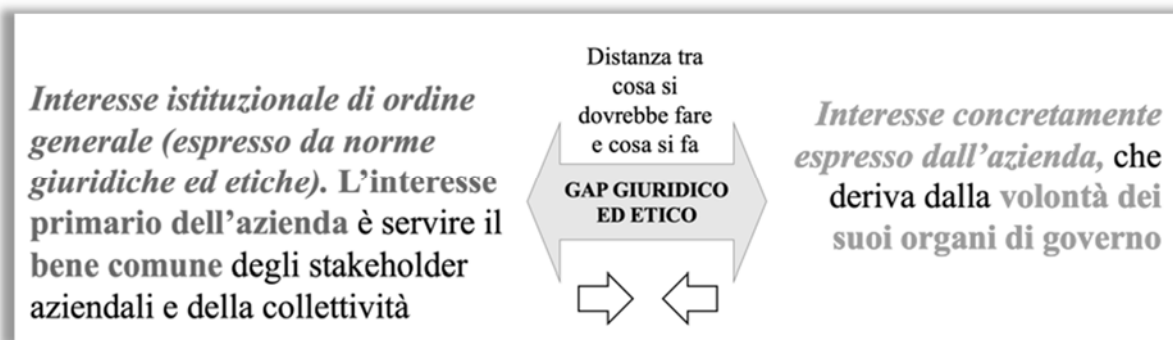
In altri termini, il *conflitto di interessi istituzionale*⁵ è il conflitto dell'azienda con il bene comune.

Visto che sono i soggetti apicali a esprimere l'interesse dell'azienda e che tale interesse non è sempre in linea con l'interesse primario prospettato, si apre la necessità di studiare la distanza - il *gap* - tra tali due interessi (Tav. 1).

4 Il bene comune della collettività è servito in larga parte indirettamente, attraverso il soddisfacimento dei bisogni degli stakeholder, essendo i secondi parte della prima (un dipendente felice è anche un cittadino felice e diffonde felicità a chi entra in contatto con lui, ad esempio la sua famiglia).

5 Di Carlo E., 2020, *op. cit.*

Tav. 1 – Il gap giuridico ed etico con l'interesse primario dell'azienda



Fonte: Adattato da Di Carlo E., Il conflitto di interessi nelle aziende, op. cit.

Un problema centrale che si siamo posti nel nostro Master Anticorruzione è come passare dall'aver capito cos'è l'interesse primario dell'azienda e come perseguirlo, al fare concretamente tale interesse. Il motto del nostro Master, "Si può fare!", intende proprio sottolineare l'importanza del passaggio dal dire al fare.

Di seguito, alcune osservazioni che sono state fatte dopo alcuni corsi che ho tenuto sul conflitto di interessi, in cui ho avuto modo di approfondire il tema dell'interesse primario.

"tutto molto bello e condivisibile, ma una volta capito cosa significa, in azienda, perseguire il bene comune, cosa bisogna fare concretamente per passare dal dire al fare?";

"Il modello dell'interesse primario descrive un mondo ideale del quale mi piacerebbe fare parte e che garantirebbe un boost notevole all'umanità; tuttavia, le mie esperienze, che sicuramente non fanno statistica, mi portano a dire che siamo ancora lontani e il lavoro da fare in quest'ottica è molto";

"il pensiero di fondo che mi ha accompagnata è stato quello di un corso volto a indirizzare persone già dotate di etica che delle volte possono trovarsi in situazioni scomode. Credo tuttavia che non sia sufficiente diffondere un'idea di bene comune, di interesse primario aziendale per portare sulla retta via coloro che per natura sono portati a deviare i loro comportamenti. Sono probabilmente dei processi ben definiti e controllati a evitare che queste persone creino un danno all'azienda al fine di ottenere un vantaggio personale. Nella mia recente e breve esperienza personale ho potuto constatare come seppur l'azienda sia dotata di un codice etico all'interno del quale viene imposto di comunicare qualsiasi tipo di conflitto di interessi reale, potenziale e apparente questo non ha impedito il verificarsi di recenti casi di comportamenti devianti".

Per rispondere a queste domande ho proposto un modello che ho voluto chiamare "Sistema per il bene comune", che integra strumenti e persone attraverso le virtù di combattività che possono essere espresse dall'azienda e dagli operatori aziendali.

Visto che la definizione di CdI proposta pone l'interesse primario dell'azienda come elemento centrale per il riconoscimento del fenomeno, il primo rimedio è

rappresentato dalla diffusione di una cultura economico-aziendale che orienti verso tale interesse, favorendo l'integrità dell'organizzazione.

La cultura dell'interesse primario si fonda su una serie di principi che devono trovare spazio nella carta costituzionale della comunità aziendale, ossia nel suo manuale di convivenza, che proprio per tale motivo deve contenere, oltre a tali principi, anche una serie di diritti e doveri, sia dei singoli membri sia della comunità aziendale largamente intesa.

Nella Tav. 2 viene presentato il "Sistema per il bene comune", che integra strumenti e persone attraverso le virtù di combattività che consentono di ridurre l'eventuale gap tra l'interesse attualmente espresso dall'azienda e l'interesse primario qui proposto.

Tale sistema integrato consente di rendere concretamente applicabile il modello dell'interesse primario dell'azienda. Le linee guida sul CdI rappresentano, quindi, solo una parte del sistema di prevenzione dei fenomeni devianti.

Tav. 2 – Il sistema per il bene comune



Fonte: Di Carlo, Strumenti, persone e virtù, 2022

Il concetto di sistema è centrale in economia aziendale. Soprattutto nei sistemi più complessi, mi riferisco in particolare alle aziende di più grandi dimensioni, la visione sistemica si realizza attraverso tre passaggi: innanzitutto la *differenziazione* del sistema in parti (ad esempio, funzioni, divisioni, dipartimenti); poi la *definizione di*

strutturato. Spesso questo passaggio viene trascurato e l'azienda più che un sistema di parti, partecipanti e relazioni diventa una somma di strumenti e interessi particolari⁶.

L'approccio integrato che proponiamo nel nostro Master Anticorruzione vuole quindi superare questo limite e lo fa mettendo al centro la virtù della coerenza (verticale) tra gli strumenti, tra le persone, e tra gli strumenti e le persone (coerenza orizzontale). Esso è volto, tra l'altro, a mitigare i meccanismi psicologici (es. cecità motivata, consapevolezza limitata, processi duali, effetto dei ruoli, obbedienza all'autorità) che portano le persone a comportarsi, anche inconsapevolmente, in modo deviante rispetto a ciò che è bene per l'azienda. Talvolta, infatti, le persone si comportano in modo improprio perché non sono chiari gli strumenti (es. mission, procedure, linee guida), e chi dovrebbe dare l'esempio (es. i soggetti apicali), coerente con il contenuto degli strumenti stessi, non lo fa. Ciò determina l'attivazione di meccanismi di razionalizzazione morale (es. "non potevo sapere", "l'azienda non è stata chiara", "c'è chi fa peggio", "l'azienda mi sfrutta") che portano anche persone oneste a comportarsi in modo disonesto, oppure a fare ciò che non si vorrebbe fare⁷.

Ne consegue che un'azienda potrebbe essere dotata di tutti gli strumenti contenuti nella figura, ma mancando le virtù (di strumenti e persone) i comportamenti devianti rischiano di non essere mitigati.

Focalizzerò ora l'attenzione su alcuni degli strumenti elencati, ma chi fosse interessato può trovare la descrizione integrale sul sito del Master Anticorruzione nella sezione "Glossario e pubblicazioni", scaricando il documento "Strumenti, persone e virtù".

Il sistema per il bene comune richiede, tra l'altro, i seguenti strumenti:

- Una mission *multidimensionale* che sia chiara, il più possibile condivisa dai soggetti aziendali, e includa gli elementi dell'interesse primario aziendale. La mission è la bussola della governance aziendale e della leadership, e deve contenere anche valori e principi etici. È fondamentale che l'interesse dell'azienda ponga sullo stesso piano l'economicità e la compliance etica e legale;
- *Un codice etico (o di condotta) coerente con la mission*, quindi con il perseguimento dell'interesse primario dell'azienda. Molto utile, come fatto da alcune aziende, collegare la mission e il codice etico agli obiettivi di sostenibilità dell'ONU ai criteri ESG;
- *Una struttura organizzativa (chi fa cosa in azienda) che, oltre ad essere coerente con le dimensioni aziendali e con la mission, sia idonea a perseguire gli obiettivi fissati dalla pianificazione strategica (virtù della fattibilità);*
- *Una pianificazione strategica*, guidata dal metodo di condotta dell'economicità, che porti a obiettivi (finanziari e non finanziari) vincenti (ossia in grado di perseguire la mission multidimensionale) e chiari (*virtù della chiarezza*), e azioni,

6 Nella pubblica amministrazione sicuramente il piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) fa passi significativi verso l'integrazione sistemica.

7 Di Carlo E., *Le giustificazioni etiche di chi si pone contro (o non favorisce) il bene dell'azienda*, Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale, 2021, n. 1-4, pp. 3-22.

per il perseguimento degli stessi, coerenti con le risorse disponibili e con la mission.

- *Un sistema di incentivi* (e sanzioni), non solo finanziari, coerente con gli obiettivi, quindi con la mission aziendale (*virtù della congruenza*). Assunzioni, promozioni e licenziamenti devono essere coerenti con la salvaguardia dell'interesse primario aziendale. Ciò è possibile prevedendo incentivi non solo sul raggiungimento dei risultati finanziari, ma anche sui comportamenti corretti da tenere, indicati dal codice etico, nel perseguimento di tali risultati. Comportamenti antiaziendali dovrebbero avere effetti negativi sulla carriera, fino ad arrivare, nei casi più gravi, al licenziamento (*virtù della sanzionabilità*). È opportuno, anche nelle piccole deviazioni, che l'azienda abbia tolleranza zero per evitare la normalizzazione di alcuni fenomeni e il passaggio a situazioni più gravi. Comportamenti virtuosi che contribuiscono al bene dell'azienda devono essere lodati, anche pubblicamente;
- *Un sistema di controllo interno e gestione dei rischi*, composto da regole, procedure e strutture organizzative, che sia indipendente e capace di individuare, misurare/analizzare, gestire e monitorare i rischi che possono compromettere il raggiungimento degli obiettivi volti al perseguimento dell'interesse primario dell'azienda (quindi la mission), in coerenza con il livello di rischio scelto dagli organi di governo;
- *Una comunicazione chiara, trasparente, tempestiva, completa e attendibile*. È opportuno che i documenti aziendali (es. linee guida sul conflitto di interessi) siano caratterizzati da un linguaggio *semplice* e, soprattutto, *accessibile*, al fine di tener conto di una vasta gamma di potenziali fruitori e dei loro diversi modi di reagire ai messaggi ricevuti.
- *Corsi di formazione* non solo tecnici, finalizzati cioè alla corretta applicazione di regole e procedure aziendali, ma anche emozionali/esperienziali, che possano movimentare e stimolare i valori delle persone, incrementandone l'intelligenza emotiva. Lo scopo è di diffondere una cultura che porti a comportamenti virtuosi e uno stile di leadership basato su tre abilità: tecnica, emotiva ed economico-aziendale.

Passiamo ora alle persone.

Questa sezione volutamente parla, in aderenza all'approccio del bene comune, di "persone" e non di "individui". I soggetti che operano in azienda non devono essere considerati come individui egoisti e opportunisti, orientati solo al proprio tornaconto personale, bensì come PERSONE in grado anche di agire con reciprocità e gratuità, di prosperare come esseri umani e di servire la comunità aziendale e la più ampia comunità in cui essa vive e opera. Questo approccio porta ad accettare che le persone possano sviluppare la volontà, il senso di cooperazione e una serie di virtù umane all'interno dell'organizzazione. Le persone non sono più importanti della comunità aziendale, e viceversa.

Non dobbiamo dimenticare che gli strumenti esaminati sono elaborati e implementati da persone. Questo aspetto è sempre da tenere in debita considerazione. I codici etici, le regole e le procedure, ad esempio, possono essere ben scritti, ma è

necessario avere persone che li rispettino, abbiano autorità e autorevolezza per farli rispettare e sappiano relazionarsi con i destinatari degli stessi, abbiano cioè abilità emotive, anche per far capire il senso, il perché profondo degli strumenti. Gli strumenti possono essere perfetti ma senza il contributo delle persone, soprattutto di chi ha potere, sono inutili (o quasi). Spesso le persone non leggono i codici etici (o di condotta), ma ascoltano e osservano i comportamenti degli altri, soprattutto dei vertici aziendali. I comportamenti devianti possono trovare razionalizzazione morale negli esempi negativi di chi deve dare il buon esempio.

Attraverso uno stile di leadership virtuoso, i soggetti apicali devono allineare gli interessi delle persone a quello primario dell'azienda. La ragion d'essere dell'azienda, scritta nella mission, deve essere diffusa a tutti i livelli. Il ruolo del leader è centrale nel creare comunità e nello stimolare l'interazione tra i suoi membri (anche da remoto).

La cultura economico-aziendale può contribuire a diffondere una cultura per la prevenzione della corruzione, che deve necessariamente partire dal chiarire cos'è l'azienda e qual è il suo interesse. Non di rado si elaborano strumenti per migliorare la condizione di sopravvivenza e sviluppo dell'azienda, ma non ci si sofferma a rispondere alla seguente domanda: perché occorre fare il bene dell'azienda?

L'interesse primario dell'azienda, inteso come bene comune della comunità aziendale da rendere compatibile con il bene della più ampia comunità in cui essa vive e opera, ha innumerevoli vantaggi, tra i quali vi è anche quello di responsabilizzare non solo sul non danneggiare l'azienda ma anche sul prendersene cura. Questo approccio supera la visione secondo la quale l'azienda è una finzione giuridica i cui partecipanti sono tenuti insieme solo attraverso contratti. Nell'azienda si sviluppano relazioni sociali e avere un fine comune e condiviso consente di individuare i propri conflitti e quelli degli altri.

Centrale è anche l'idea di uomo, la centralità della persona, non intesa come uno strumento, ma come un fine di qualsiasi attività produttiva. Le organizzazioni creano valore, perseguendo il loro interesse primario, quando partecipano alla fioritura dell'uomo, al suo sviluppo integrale. Con riferimento agli operatori aziendali, mettere al centro i loro bisogni, curarne la crescita, favorisce il legame con l'organizzazione e l'individuazione di quelle situazioni in cui gli interessi privati propri o altrui divengono secondari rispetto all'interesse primario dell'azienda.

Se l'interesse primario espresso dall'azienda è servire il bene comune, viene non solo mitigato il rischio che le persone possano tenere comportamenti opportunistici, ma viene altresì diffusa una cultura per la quale fare il bene all'azienda significa tendere all'eccellenza sul proprio posto di lavoro, anche segnalando eventuali comportamenti che si pongono contro l'interesse aziendale. Essendo concepita come comunità di persone, un danno all'azienda è un danno alla comunità, quindi anche a se stessi.

In sintesi, e per concludere, quando l'ambiente si fa particolarmente turbolento e il futuro è incerto, c'è bisogno di una bussola che sia chiara, comune e il più possibile condivisa. Nel nostro master, in coerenza con il sistema per il bene comune, troviamo la bussola in queste parole: "Formiamo leader in grado di orientare

il governo e la gestione delle imprese e delle amministrazioni pubbliche verso il bene comune, per la *ripresa e la resilienza del sistema Italia post Covid-19*".

Sono tre le abilità che il master cerca di costruire: tecniche, emotive ed economico-aziendali. Ciò che distingue la nostra offerta è l'interesse a sviluppare nei nostri studenti non solo forti professionalità prontamente operative, ma anche a supportare le virtù necessarie a lottare per il cambiamento, come l'empatia, la saggezza, la convinzione morale, l'autocontrollo, la forza di volontà, il coraggio e la fiducia in se stessi.

Autorità indipendenti, anticorruzione e *whistleblowing*: le questioni aperte

Tavola rotonda

Filippo Cucuccio

Renato Catalano

Giulietta Gamba

Claudio Filippi

Maria Antonietta Scopelliti

Guido Stazi

Gian Luca Trequattrini

Una premessa

Filippo Cucuccio^(*)

Gli interventi svolti da Renato Catalano, Giuletta Gamba, Maria Antonietta Scopelliti e Guido Stazi, Segretari Generali rispettivamente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC, dell'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni – AGCOM, della Commissione Nazionale per la Società e la Borsa – CONSOB e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM, nonché da Claudio Filippi e da Gian Luca Trequattrini, rispettivamente Vice Segretario Generale del Garante per la Protezione dei Dati Personali, il primo e Funzionario Generale e Responsabile per l'etica e la prevenzione della corruzione della Banca d'Italia, il secondo, rappresentano un'adeguata e appropriata testimonianza di quanto le *Authorities* indipendenti hanno effettuato, sia sul versante della prevenzione e del contrasto alla corruzione, sia su quello egualmente cruciale e delicato del *whistleblowing*.

Ad oltre 5 anni dall'effettuazione di un'analoga Tavola Rotonda che aveva ricevuto l'adesione di un numero più contenuto di Istituzioni, le pagine che seguono offrono, pertanto, al lettore una testimonianza autentica e aggiornata del percorso sviluppato dalle principali *Authorities* italiane al loro interno, descrivendone, sia i processi attivati, sia le difficoltà e le problematicità che lo hanno contrassegnato, sia, infine, le misure concretamente adottate per superarle.

Al di là delle considerazioni svolte in chiave giuridico - economica emerge, comunque, con tutta evidenza la riaffermata volontà di contribuire al rafforzamento del ruolo di presidio di legalità, proprio di ciascuna delle *Authorities*, in un contesto collaborativo con le altre Istituzioni. Un aspetto, quest'ultimo, di grande valore, che segna un'inversione di tendenza rispetto alla caratteristica di peculiare orgoglio autonomistico, caratteristica in passato, non infrequente, della loro operatività quotidiana.

Il superamento degli steccati e delle barriere, che tanta parte hanno spesso avuto nella costruzione dell'architettura istituzionale del nostro Paese, rappresenta, pertanto un obiettivo che continua a richiedere, ineludibilmente, una costante manutenzione e un rinnovato slancio nei loro rapporti reciproci e, soprattutto, l'affermarsi di una cultura della legalità fondata sui principi di una collaborativa lealtà istituzionale, attenta a contrastare con armi adeguate le difficili guerre della corruzione e dell'opacità istituzionale, avvalendosi, anche, di strumenti tecnologicamente avanzati dell'ultima generazione.

(*) Direttore Generale dell'Associazione Nazionale per lo Studio dei Problemi del Credito.

Ne risulta, in definitiva, uno scenario, che si ritrova puntualmente in questi contributi, e che proietta per il prossimo futuro una prospettiva beneaugurante, nell'ottica di una riconosciuta prioritaria importanza strategica del miglioramento dell'immagine complessiva del Paese e del suo clima sociale.

Misure di prevenzione della corruzione

Renato Catalano^(*)

1 Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici nella prospettiva del PNRR

I recenti numerosi interventi legislativi in materia di contratti pubblici hanno contribuito a produrre una sorta di "stratificazione normativa", per via dell'introduzione di specifiche legislazioni di carattere speciale e derogatorio che, in sostanza, hanno reso più che mai composito e variegato l'attuale quadro legislativo di riferimento.

Proprio per la diffusione di tali numerose norme derogatorie, l'Autorità ha, innanzitutto, voluto offrire alle stazioni appaltanti un supporto nella individuazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza agili, ma allo stesso tempo utili ad evitare che l'urgenza degli interventi faciliti esperienze di cattiva amministrazione, propedeutiche a eventi corruttivi e a fenomeni criminali ad essi connessi.

Sono state così elaborate nel PNA 2022-2024 misure per rafforzare la prevenzione e la gestione di conflitti di interessi quali presidi necessari per assicurare il rispetto della legalità.

Infatti, la stessa normativa europea emanata per l'attuazione del PNRR assegna un particolare valore alla prevenzione dei conflitti di interessi. In proposito, l'art. 22, co. 1, del Regolamento UE 241/202166 prevede espressamente: "Nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi".

Inoltre, il medesimo Regolamento UE, al fine di prevenire il conflitto di interessi, all'art. 22, stabilisce specifiche misure, imponendo agli Stati membri, fra l'altro, l'obbligo di fornire alla Commissione i dati del titolare effettivo del destinatario

(*) Segretario Generale dell'ANAC.

dei fondi o dell'appaltatore "in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi".

In questa sede si ritiene dunque importante dedicare un approfondimento al tema del conflitto di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, al fine di fornire indicazioni ai RPCT circa le misure concrete, e non solo formali, da adottare nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

a) Inquadramento normativo e ambito di applicazione dell'art. 42, d.lgs. n. 50/2016

Occorre tener presente che la previsione di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016 con particolare riguardo al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici fa riferimento a un'accezione ampia, attribuendo rilievo a posizioni che potenzialmente possono minare il corretto agire amministrativo e compromettere, anche in astratto, il comportamento imparziale del dipendente pubblico nell'esercizio del potere decisionale e in generale della propria attività.

Si tratta, dunque, di una condizione che determina il rischio di comportamenti dannosi per l'amministrazione, a prescindere che ad essa segua o meno una condotta impropria. Il conflitto di interessi è, infatti, definito dalla categoria della potenzialità e la disciplina in materia opera indipendentemente dal concretizzarsi di un vantaggio.

La *ratio* della norma va ricercata nella volontà di disciplinare il conflitto di interessi in un ambito particolarmente esposto al rischio di interferenze, a tutela del principio di concorrenza e del prestigio della pubblica amministrazione.

b) A quali soggetti si applica l'art. 42

L'ambito di applicazione dell'art. 42 è definito dal co. 2 in riferimento al "personale di una stazione appaltante o di un prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni".

La norma deve essere interpretata secondo un'accezione ampia e con un approccio funzionale e dinamico, connesso all'apporto o al coinvolgimento che determinati soggetti hanno avuto, o potrebbero avere, nell'ambito dell'affidamento.

Il tema va considerato sia sotto il profilo della identificazione delle "stazioni appaltanti", sia con riferimento all'identificazione del "personale" cui la norma si applica.

Ad ogni modo, nell'individuare i soggetti aventi l'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e l'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura di gara, deve ricorrersi ad un approccio dinamico-funzionale che tenga conto della funzione in concreto svolta dal soggetto coinvolto.

Una speciale considerazione, inoltre, nell'ambito degli interventi finanziati dai fondi del PNRR, meritano i professionisti coinvolti per conto della stazione appaltante, sia in ragione dell'esistenza di precedenti incarichi o rapporti professionali svolti presso gli operatori economici partecipanti alla procedura di gara, sia per la peculiare modalità di reclutamento. Si considerino, ad esempio, i professionisti da reclutarsi secondo quanto stabilito all'art. 1, co. 1, del d.l. n. 80/2021. La citata norma prevede infatti che per dare attuazione ai progetti PNRR le amministrazioni reclutino personale appositamente destinato a realizzare progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione. I successivi commi ne specificano modalità di reclutamento e requisiti di professionalità (cfr. in particolare co. 2, 3 e 5).

c) A quali contratti si applica l'art. 42

L'art. 42 si applica ai contratti d'appalto, subappalto e di concessione pubblici, sia nella fase di gara che in quella esecutiva, nei settori ordinari e speciali, sia sopra che sottosoglia.

Rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione del citato articolo, altresì, i contratti pubblici e i contratti attivi esclusi dal Codice. A tali contratti, infatti, si applicano, ai sensi dell'art. 4 del Codice, i principi di imparzialità e parità di trattamento, la cui tutela è, fra l'altro, realizzabile mediante la prevenzione del conflitto di interessi.

d) Le misure di prevenzione

ANAC svolge, accanto ai poteri di vigilanza e controllo in materia di contratti pubblici, una funzione di supporto nell'interpretazione della normativa di settore, attività che ha condotto all'emanazione di atti di regolazione a carattere generale e di linee guida.

Rimane fermo che il compito di verificare, caso per caso, la sussistenza di situazioni di conflitto di interessi spetta, invece, alle stazioni appaltanti.

La principale misura per la gestione del conflitto di interessi è costituita dal sistema delle dichiarazioni che vengono rese dai dipendenti e dai soggetti esterni coinvolti, dalle successive verifiche e valutazioni svolte dall'amministrazione e dall'obbligo di astensione in caso di sussistenza del conflitto.

Quanto alla validità dell'autodichiarazione, questa è da intendersi per la durata della singola procedura di gara e fino alla conclusione del contratto, essendo necessario produrre e acquisire una nuova dichiarazione in presenza di una nuova gara.

L'Autorità ha spesso riscontrato lacune nell'acquisizione delle dichiarazioni, sia nella verifica delle stesse da parte delle stazioni appaltanti. Pertanto, nelle linee guida n.15 del 2019 e nel PNA 2022-2024 ribadisce che la stazione appaltante acquisisce le dichiarazioni e provvede a protocollare, raccogliere e conservare le stesse, inoltre gli uffici competenti della stazione appaltante possono effettuare controlli a

campione sulle dichiarazioni. Le verifiche sono svolte in contraddittorio con il soggetto interessato e mediante, ad esempio, l'utilizzo di banche dati, liberamente accessibili relative a partecipazioni societarie o a gare pubbliche alle quali le stazioni appaltanti abbiano abilitazione (ad es. Telemaco, BDNCP), informazioni note o altri elementi a disposizione della stazione appaltante, nel rispetto della normativa sulla tutela della privacy.

In caso di omissione delle dichiarazioni, da rendere secondo quanto previsto dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (art. 6, d.P.R. n. 62/2013), o di mancata segnalazione di situazioni di conflitto di interessi, nonché laddove un dipendente non si astenga dal partecipare ad una procedura di gara, si configura "un comportamento contrario ai doveri d'ufficio", sanzionabile disciplinarmente.

Ai dipendenti privati delle società che svolgono le funzioni di stazione appaltante tenuti all'osservanza del c.d. "Modello 231" e del Codice etico aziendale, si applicano, invece, i sistemi disciplinari ivi previsti.

e) Modello di dichiarazione per la singola procedura di gara

Nel PNA 2022-2024 l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire indicazioni circa l'adozione di modelli di autodichiarazione guidata nonché un elenco delle notizie e informazioni utili ai fini dell'elaborazione, da parte di ogni amministrazione, di un proprio modello di autodichiarazione.

Il modello è da ritenersi esemplificativo e non esaustivo, in quanto non tiene conto delle specificità dell'amministrazione, del settore di riferimento e della tipologia di procedura. Pertanto, si raccomanda alle amministrazioni di integrarlo o comunque di modificarlo a seconda delle proprie peculiarità.

Al fine di elaborare il modello, sono state individuate quattro macroaree da sottoporre ad attenzione:

1. *Attività professionale e lavorativa pregressa*
2. *Interessi finanziari*
3. *Rapporti e relazioni personali*
4. *Altro (circostanze significative delle gravi ragioni di convenienza)*

f) Compiti del RUP e RPCT nella gestione dei conflitti di interessi

In merito al conflitto di interessi in materia di contratti pubblici il RUP è il soggetto tenuto a:

- acquisire le dichiarazioni rese dai soggetti all'atto della partecipazione ad una procedura di gara;
- effettuare una prima verifica di tali dichiarazioni controllando che siano state rese correttamente;

- vigilare sul corretto svolgimento di tutte le fasi della procedura e, nel caso in cui rilevi un conflitto di interessi, segnalarlo al dirigente dell'ufficio del dipendente o agli uffici competenti per le successive valutazioni.

Il RPCT, per quanto concerne la gestione del conflitto di interessi, ha il compito di verificare l'attuazione delle misure programmate nel PTPCT e di valutarne l'adeguatezza. In particolare, è tenuto a:

- prevedere misure di verifica, anche a campione;
- intervenire in caso di segnalazione di eventuale conflitto di interessi anche nelle procedure di gara.

Nel caso in cui il responsabile accerti la sussistenza di un conflitto di interesse idoneo a ledere l'imparzialità dell'azione amministrativa, lo stesso adotta le misure ritenute adeguate a superare la criticità rilevata, preventivamente individuate nel PTPC o in altro atto organizzativo interno.

Dette misure possono consistere:

1. nell'adozione di cautele aggiuntive rispetto a quelle ordinarie in materia di controlli, comunicazione, pubblicità;
2. nell'intervento di altri soggetti con funzione di supervisione e controllo;
3. nell'adozione di obblighi più stringenti di motivazione delle scelte adottate, soprattutto con riferimento alle scelte connotate da un elevato grado di discrezionalità;
4. nella nomina di un sostituto oppure, in carenza di idonee figure professionali, nell'avocazione al responsabile della relativa funzione.

g) **Esclusione dalla gara del concorrente, annullamento dell'aggiudicazione e risoluzione del contratto**

L'esclusione del concorrente dalla gara ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera d) del codice dei contratti pubblici è disposta, come *extrema ratio*, quando:

- l'astensione del dipendente che si trova in conflitto di interesse dalla partecipazione alla procedura di gara non è considerata sufficiente ad escludere il rischio di interferenza;
- non è possibile l'adozione di misure aggiuntive di contrasto del rischio di interferenza o tali misure sono considerate, con adeguata motivazione, insufficienti ad escludere il rischio medesimo e, per ragioni organizzative non altrimenti superabili, sempre da motivare adeguatamente.
- il personale della stazione appaltante che versa nella situazione di conflitto di interesse ha omesso la dichiarazione o la comunicazione e ha partecipato in qualunque modo alla procedura di gara o alle fasi propedeutiche della stessa;

- se le condizioni previste al punto precedente si verificano successivamente all'aggiudicazione, la stazione appaltante, previa idonea ponderazione degli interessi coinvolti, effettua le valutazioni di competenza in ordine all'annullamento dell'aggiudicazione o alla risoluzione del contratto.

h) Individuazione degli eventi rischiosi nelle varie fasi delle procedure di gara e le relative misure di prevenzione

Nel PNA 2022-2024 si suggeriscono ai RPCT altre misure da prevedere nei Piani:

- individuazione dei criteri di rotazione nella nomina del RUP;
- chiara individuazione dei soggetti che sono tenuti a ricevere e valutare e a monitorare le dichiarazioni di situazioni di conflitto di interessi;
- inserimento, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di specifiche prescrizioni a carico dei concorrenti e dei soggetti affidatari;
- previsione, nei protocolli di legalità e/o nei patti di integrità, di sanzioni a carico dell'operatore economico, sia in veste di concorrente che di aggiudicatario, nel caso di violazione degli impegni sottoscritti;
- attestazione da parte del RUP all'interno del provvedimento di affidamento/aggiudicazione di aver accertato l'assenza di situazioni di conflitto di interessi;
- attività di sensibilizzazione del personale al rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di conflitto di interessi, anche mediante apposite sessioni formative.

2 *Whistleblowing*, la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti

L'istituto del *whistleblowing* introdotto nel nostro ordinamento giuridico quale misura di prevenzione della corruzione dalla legge n. 190/2012 è stato finalmente percepito quale valido strumento per l'emersione di condotte illecite soltanto con la legge 179/2017.

L'art. 54 - bis, comma 5, d.lgs. n.165/2001, come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179 ha espressamente attribuito all'ANAC il potere/dovere di adottare apposite linee guida in materia, indicando alle amministrazioni misure concrete per una corretta gestione delle segnalazioni di illeciti.

Al riguardo, l'Autorità con delibera n. 469 del 9 giugno 2021 ha adottato, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, le Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazione di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs.165/2001.Tali linee

guida forniscono indicazioni con riferimento: all'ambito soggettivo di applicazione della disciplina; alle caratteristiche e all'oggetto della segnalazione; alle modalità di tutela, nonché alle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa. Particolare attenzione è rivolta ai principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione della segnalazione, da attuarsi preferibilmente in via informatizzata.

Come per gli anni precedenti, le irregolarità segnalante nel corso del 2021 hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché numerosi casi di *maladministration*, con ricadute penali ogni qualvolta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose, quali, ad esempio, l'abuso d'ufficio.

ANAC incoraggia l'utilizzo della piattaforma informatica per l'inoltro delle segnalazioni e per le comunicazioni delle misure ritorsive. Tale piattaforma garantisce, infatti, attraverso protocolli di crittografia, la riservatezza dell'identità del segnalante. Al riguardo, l'Autorità al fine di potenziare e ottimizzare gli strumenti messi a disposizione per la gestione delle segnalazioni di illeciti e delle comunicazioni di misure ritorsive ha provveduto a modificare il modulo pubblicato sul sito istituzionale, variando la formulazione delle domande già presenti, nonché introducendone di nuove. Tali modifiche sono dirette a semplificare la compilazione del modulo da parte dei segnalante e consentire una celere individuazione delle segnalazioni da trattare con priorità.

Sono stati, dunque, elaborati i seguenti criteri di priorità

- Per le segnalazioni di illeciti:
 - tipologia di illecito segnalato, con priorità alle segnalazioni che denunciano fattispecie delittuose ovvero danni erariali;
 - criterio temporale, assegnando priorità alle segnalazioni che rappresentano fatti verificatisi fino a 12 mesi precedenti alla stessa, nonché a quelle che rappresentano fatti in corso di svolgimento o che si verificano ripetutamente.
- Per le misure ritorsive:
 - tipologia di misura ritorsive subita dal segnalante, dando priorità a quella del licenziamento;
 - numero di misure ritorsive subite;
 - attualità della misura ritorsive.

Inoltre, ai fini della corretta applicazione e interpretazione della normativa vigente in materia di *whistleblowing* l'Autorità si è confrontata con l'intervento del legislatore europeo attraverso l'adozione della Direttiva UE n. 2019/1937 e con delibera n. 469/2021 ha adottato le Nuove linee guida, recependo i principi espressi nella Direttiva europea e interpretando l'art. 54- bis, d.lgs. n. 165/2001 in conformità ad essi. Significative sono, infatti, le novità introdotte da tale Direttiva:

- L'istituto del *whistleblowing* viene inteso, come nell'ordinamento nazionale, non solo quale misura di prevenzione della corruzione, ma anche come espressione di un diritto fondamentale dell'individuo;
- Viene ampliata la nozione di segnalante, ricomprendendo in essa oltre tutti i lavoratori del settore pubblico anche:
 - I lavoratori del settore privato;
 - Gli azionisti e i membri dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza di un'impresa;
 - Qualsiasi persona che lavora sotto la direzione e supervisione di appaltatori, subappaltatori e fornitori;
- Viene ampliata la tipologia di condotte oggetto di segnalazione: può costituire oggetto di segnalazione anche il fondato sospetto di un'attività illecita che non si è ancora perfezionata, ma che sta per compiersi;
- È riconosciuta priorità al canale interno di segnalazione di illeciti, ferma restando la necessità per ogni Stato membro di individuare un'autorità nazionale preposta a ricevere e gestire le segnalazioni di *whistleblowing*.

Le nuove linee guida adottate dall'Autorità sono suddivise in tre parti.

Una prima parte dà conto dei principali cambiamenti intervenuti sull'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni e altri enti) tenuti a dare attuazione alla normativa, sia ai soggetti – i segnalanti – beneficiari del regime di tutela. Si forniscono anche indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione, sulle modalità e i tempi di tutela, nonché sulle condizioni che impediscono di beneficiare della stessa.

Nella seconda parte si declinano, in linea con quanto disposto dalla normativa, i principi di carattere generale che riguardano le modalità di gestione della segnalazione preferibilmente in via informatizzata. Si definisce il ruolo fondamentale svolto dai RPCT e si forniscono indicazioni operative sulle procedure da seguire per la trattazione delle segnalazioni.

Nella terza parte si dà conto delle procedure gestite da ANAC cui è attribuito uno specifico potere sanzionatorio ai sensi del comma 6 dell'art. 54-*bis*.

Trasformazioni del contrasto alla corruzione e ruolo dell'AGCOM

Giulietta Gamba^(*)

Questo breve scritto è articolato in tre parti. Tratterò, dapprima, i principali cambiamenti nelle azioni volte al contrasto della corruzione, per come sono avvenuti negli ultimi anni nel nostro Paese. Mi soffermerò, in seguito, sui due principali problemi che si pongono nel combattere la corruzione. Dirò, infine, degli strumenti messi in campo dall'AGCOM.

1 I cambiamenti degli ultimi anni

La maggiore innovazione degli ultimi anni consiste nell'aver affiancato alle azioni di repressione della corruzione i meccanismi di prevenzione. Ciò è avvenuto con evidenza dalla legge Severino del 2012 in avanti.

La repressione della corruzione è affidata all'opera del giudice penale. È un aspetto fondamentale del contrasto ai fenomeni corruttivi. Negli ultimi dieci anni si è avuto un giro di vite nel senso del maggior rigore. Sono state riformulate le norme su alcuni reati contro la pubblica amministrazione già previsti dal codice penale: è il caso della corruzione per l'esercizio della funzione, che consente di punire non soltanto il comportamento del pubblico ufficiale che indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità, o ne accetta la promessa, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri (art. 318 del codice penale). La norma precedente puniva il pubblico ufficiale che riceveva denaro o altra utilità per il compimento di un determinato atto. Ora si prescinde dal singolo atto e si punisce il pubblico ufficiale che, in cambio di un vantaggio indebito, si fa condizionare dal corruttore nello svolgimento complessivo delle proprie funzioni. La nuova formulazione normativa è nata sulla scia di frequenti episodi di corruzione che si sono verificati di recente, che hanno visto il pubblico ufficiale letteralmente "asservito" ai corruttori. Quel che conta è, dunque, l'asservimento e non è necessario individuare un singolo atto illecito del funzionario. Inoltre, sono stati introdotti nuovi reati, come è avvenuto per il traffico di influenze illecite (art. 346-bis del codice penale). Infine, si sono inasprite le pene, sia principali che accessorie.

(*) Segretario Generale dell'AGCOM.

Il maggior rigore nella repressione penale è importante, ma non risolve i problemi. Il giudice penale, infatti, interviene a fatto compiuto. Di qui l'importanza essenziale della prevenzione.

In proposito, ha assunto un ruolo fondamentale l'ANAC, autorità indipendente che non si sostituisce alle pubbliche amministrazioni, ma le guida nel prevenire i fatti corruttivi. Gli strumenti preventivi principali sono noti: a) i piani anticorruzione delle amministrazioni che, grazie all'ANAC, dopo una prima fase di eccessiva omogeneità, sono stati sempre meglio modellati in base alle esigenze specifiche delle varie amministrazioni pubbliche; b) la vigilanza sul rispetto delle garanzie di trasparenza amministrativa; c) il controllo sul conferimento degli incarichi pubblici. A questi se ne aggiungono altri più specifici, soprattutto in materia di contratti pubblici.

Come si è detto, l'ANAC svolge una funzione di guida e di indirizzo: sta poi alle singole amministrazioni il compito di migliorare progressivamente le forme di prevenzione.

2 I due problemi principali della prevenzione

Due sono i problemi principali che si pongono nel contrasto preventivo alla corruzione. Il primo problema riguarda i comportamenti dei singoli: funzionari pubblici e privati che vengono in contatto con i primi. Il secondo problema riguarda elementi normativi o di sistema che possono incentivare i comportamenti corruttivi. Il primo problema, alla luce della più recente dottrina in materia, può definirsi "corruzione soggettiva", delle singole persone; il secondo denota la cosiddetta "corruzione oggettiva" o "corruzione di sistema".

Una buona prevenzione deve risolvere entrambi i problemi, altrimenti rimane sempre incompleta.

La "corruzione soggettiva", in realtà, trova il suo principale strumento di contrasto nella repressione penale: i reati colpiscono i comportamenti illeciti delle persone, dei corrotti e dei corruttori. Ma anche gli strumenti preventivi possono giocare un ruolo importante. Ad esempio, la rotazione dei funzionari pubblici può attenuare i rischi di accordi corruttivi; e il whistleblowing, veicolato ai responsabili anticorruzione delle singole amministrazioni o direttamente all'ANAC, è idoneo a segnalare vicende puntuali di condotte illecite.

La "corruzione oggettiva" o "di sistema" assume importanza fondamentale, poiché può incentivare o favorire la "corruzione soggettiva". Un primo fattore di corruzione oggettiva è la legislazione sovrabbondante e oscura: troppe leggi e poco chiare uccidono la legge, come ha ben chiarito un grande giuspubblicista francese, Yves Gaudemet. Nei gineprai delle leggi si perde la regola e può risultarne favorita la corruzione di chi in quei gineprai deve muoversi. Ancora: quando le norme attribuiscono agli amministratori pubblici un'eccessiva discrezionalità, si prospetta una grande varietà di soluzioni possibili, e gli interessi dei privati possono spingere verso quelle a loro più congeniali. Infine: quando i controlli delle pubbliche amministrazioni

sulle attività private sono mal regolati – si pensi alle ispezioni – questo può dar luogo a non pochi problemi sul piano dei rischi di corruzione.

In definitiva, al più tradizionale contrasto nei confronti dei comportamenti illeciti dei singoli, occorre affiancare un impegno continuo a semplificare e a chiarire le leggi, a modellare in modo equilibrato la discrezionalità amministrativa, a disporre di controlli efficienti sulle attività private.

3 Il ruolo dell'AGCOM

L'AGCOM ha messo in campo diversi strumenti di contrasto alla corruzione. Il ruolo di questa autorità indipendente, come di altre autorità di regolazione settoriale, è molto delicato. Tali autorità hanno poteri regolatori e di vigilanza in settori "sensibili", secondo la definizione data dalla dottrina giuridica francese. Si tratta, nel caso dell'AGCOM, delle comunicazioni elettroniche, delle radiotelevisioni, dei servizi postali e delle piattaforme online. Per utilizzare il linguaggio degli economisti, l'Autorità trova dinanzi a sé "interessi speciali" assai consistenti portati dalle imprese che operano nei settori sopra menzionati. "Interessi speciali" e specifici, perché relativi ad alcuni mercati ben determinati: dunque, interessi particolarmente forti. Questo – sempre per seguire la terminologia degli studi economici sviluppatasi dal secondo dopoguerra – porta con sé un rischio di "cattura" del soggetto pubblico da parte dei soggetti privati regolati. Rischio che va scongiurato.

Tra gli strumenti principali utilizzati a tal fine dall'AGCOM si possono ricordare i seguenti.

In primo luogo, un Codice etico e di comportamento – valido per il Board e per i dipendenti – assai rigoroso per quel che riguarda, ad esempio, i conflitti di interessi e affidato, per il controllo sulla sua attuazione effettiva, a un Comitato etico di altissimo profilo.

In secondo luogo, un Piano periodico anticorruzione che ha attribuito grande centralità al criterio della rotazione dei dirigenti e dei dipendenti che interloquiscono direttamente con le imprese e ha previsto un'intensa attività di formazione destinata a tutto il personale in materia di anticorruzione e trasparenza.

In terzo luogo, un continuo perfezionamento delle garanzie di consultazione e di partecipazione ai procedimenti di regolazione dei mercati, al fine di rendere trasparenti le posizioni e le proposte delle imprese e i processi decisionali dell'Autorità.

In quarto luogo, il rafforzamento del *risk assessment* mediante la realizzazione di un modello informatico che consente, da un lato, di semplificare il processo di analisi relativo all'individuazione dei rischi corruttivi e, dall'altro, di disporre di dati e informazioni utili per la valutazione dei macro-processi e per la costruzione di indicatori idonei a potenziare la successiva attività di monitoraggio delle misure di prevenzione.

Infine, la previsione di strumenti anche informatici volti a rafforzare l'attività di whistleblowing, in conformità alle normative europee e nazionali e in sinergia con l'ANAC, nell'ambito di una più ampia e proficua collaborazione.

Il modello AGCOM di contrasto alla corruzione, ovviamente, è perfettibile, ma tenta di stare in armonia con l'evoluzione delle leggi e delle azioni amministrative che ha caratterizzato quest'ultimo decennio.

Le iniziative del Garante per la protezione dei dati personali

Claudio Filippi^(*)

1 Premessa

1.1 Quadro normativo di riferimento e iniziative del garante per la protezione dei dati personali

L'adozione di sistemi di segnalazione di illeciti (c.d. *whistleblowing*) per le proprie implicazioni in materia di protezione dei dati personali è da tempo all'attenzione delle Autorità di controllo.

Il Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto numerose volte in questi anni, anche gli interventi -anche di carattere generale- e le decisioni su singoli casi (v. provv.ti 10 giugno 2021, n. 235, disponibili in www.gpdp.it doc. web n. 9685922, e n. 236, doc. web n. 9685947; cfr. newsletter n. 480 del 2 agosto 2021, doc. web n. 9687860, ma già provv. 23 gennaio 2020, n. 17, doc. web n. 9269618; newsletter n. 462 del 18 febbraio 2020, doc. web n. 9266789).

Il Garante nel corso di un'audizione in Parlamento ha ricordato che nell'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2019/1937 (riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione) è necessario "*realizzare un congruo bilanciamento tra l'esigenza di riservatezza della segnalazione- funzionale alla tutela del segnalante -, la necessità di accertamento degli illeciti e il diritto di difesa e al contraddittorio del segnalato. La protezione dei dati personali è, naturalmente, un fattore determinante per l'equilibrio tra queste istanze e perciò è opportuno un coinvolgimento del Garante in fase di esercizio della delega*" (cfr., Audizione del Garante per la protezione dei dati personali sul ddl di delegazione europea 2021- Senato della Repubblica-14esima Commissione parlamentare dell'Unione europea, 8 marzo 2022, doc. web n. 9751458).

La materia è stata disciplinata, in un primo momento, nel quadro delle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (cfr. art. 54-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'art. 1, comma 51, della l. n. 190/2012, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione). Successivamente il quadro normativo

(*) Vice segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali - Dirigente del Dipartimento realtà pubbliche e Dirigente del Dipartimento sanità e ricerca.

è stato definito con la l. 30 novembre 2017, n. 179 (in G.U. 14 dicembre 2017, n. 291) recante "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato" che ha modificato la disciplina relativa alla "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (cfr. nuova versione dell'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 e art. 1, comma 2, della l. n. 179/2017) ed ha introdotto una nuova disciplina in materia di whistleblowing riferita ai soggetti privati, integrando la normativa in materia di "responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica" (cfr. art. 2, l. n. 179/2017 che ha aggiunto il comma 2-*bis* all'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231).

Il quadro normativo sopra richiamato – che ha aggiornato la precedente disciplina sotto diversi profili, dal quadro sanzionatorio (cfr. art. 54-*bis*, comma 6, cit.), alle tutele specifiche per l'interessato, quali la reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento "a motivo della segnalazione" e la nullità di eventuali "atti discriminatori o ritorsivi" (art. 54-*bis*, commi 7 e 8, cit.) –, prevede, più in generale, misure volte a proteggere la divulgazione dell'identità del segnalante, allo scopo di prevenire l'adozione di misure discriminatorie nei confronti dello stesso. In tale quadro, infatti, "l'identità del segnalante non può essere rivelata" (art. 54-*bis*, comma 3, cit.), con alcuni contemperamenti (cfr. art. 54-*bis*, commi 3 e 9, cit., in relazione ai procedimenti penali, contabili o disciplinari che dovessero conseguire alla segnalazione o "nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la [segnalazione o se è accertata] la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave"). La segnalazione è inoltre sottratta all'accesso previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (art. 54-*bis*, comma 4, cit.).

Da ultimo, la legge 4 agosto 2022 ha delegato il Governo ai fini del recepimento della predetta Direttiva 2019/1937.

2 Il Parere del Garante per la protezione dei dati personali sulle Linee guida ANAC "in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-*bis*. del d.lgs 165/2001"

Stante l'art. 54-*bis*, comma 5, che prevede l'adozione da parte dell'ANAC, sentito il Garante, di apposite linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni, il Garante, con provvedimento del 4 dicembre 2019 (doc. web n. 9215763), ha reso il proprio parere sullo schema di "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)" di ANAC (che hanno sostituito le precedenti Linee guida in materia adottate con Determinazione di ANAC n. 6 del 28 aprile 2015).

confermando che la disciplina di settore in materia di whistleblowing deve essere coordinata, in sede applicativa, con la normativa in materia di protezione dei dati personali, considerato che l'acquisizione e gestione delle segnalazioni dà luogo a "trattamenti" di dati personali, anche appartenenti a particolari categorie di dati e relativi a condanne penali e reati, eventualmente contenuti nella segnalazione e in atti e documenti ad essa allegati, riferiti a "interessati", ovvero alle persone fisiche (identificate o identificabili) che inoltrano una segnalazione o a quelle indicate come possibili responsabili delle condotte illecite o a quelle a vario titolo coinvolte nelle vicende segnalate (art. 4, par. 1, nn. 1) e 2), del Regolamento).

In tale prospettiva, le Linee guida già sottoposte a consultazione pubblica sul sito web dell'ANAC sono rivolte ai datori di lavoro in ambito pubblico, ma contengono anche indicazioni per l'inoltro di segnalazioni da parte di dipendenti di imprese fornitrici di beni o servizi per la pubblica amministrazione.

Nella prospettiva promossa dal Garante e accolta dall'ANAC, le Linee guida individuano le misure tecniche e organizzative di base che i titolari del trattamento devono adottare nell'ambito delle procedure informatiche per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni, lasciando comunque agli stessi la definizione del proprio specifico modello di gestione delle segnalazioni, in coerenza con il principio di responsabilizzazione e i principi di protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione per impostazione predefinita (artt. 5, parr. 1, lett. f), e 2, 24, 25 e 32 del Regolamento).

Al fine di rafforzare la tutela della speciale riservatezza dell'identità del segnalante e delle informazioni che facilitano l'individuazione di fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione, il Garante, nel prendere atto del recepimento dei principali suggerimenti formulati dall'Ufficio, frutto anche degli esiti di un ciclo di attività ispettive condotte nel corso dell'anno, che ha consentito di esplorare, presso alcuni fornitori di servizi informatici e titolari del trattamento, le principali funzionalità di alcuni tra gli applicativi per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni più diffusamente impiegati nel settore pubblico (cfr. Deliberazione del 12 settembre 2019 - doc web n. 9147297), ha comunque evidenziato alcuni profili di criticità, in occasione del parere, su aspetti di competenza dell'Autorità, rispetto ai quali ha ritenuto necessario integrare o modificare lo schema di linee guida. Al fine di incrementare l'utilizzo di tale istituto, il Garante ha evidenziato:

- che vengano meglio circoscritte e definite le condotte segnalabili con il "*whistleblowing*", così da evitare che gli uffici che gestiscono le segnalazioni rischino di trattare illecitamente i dati delle persone citate, magari perché riferibili a casi non previsti dalla normativa anticorruzione;
- di specificare le modalità per l'esercizio dei diritti degli interessati in tale ambito a tutela dell'identità del segnalante nonché rafforzare le misure tecniche e organizzative necessarie per tutelare l'identità del segnalante, utilizzando, ad esempio, protocolli sicuri per la trasmissione dei dati, abilitando accessi selettivi ai dati contenuti nelle segnalazioni, ed evitando che la piattaforma invii al

segnalante notifiche sullo stato della pratica, in quanto tali messaggi potrebbero pregiudicare la riservatezza della segnalazione;

- che i trattamenti di dati personali effettuati dalle amministrazioni e dagli altri enti tenuti all'applicazione della normativa di settore siano necessari per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento (artt. 6, par. 1, lett. c), 9, par. 2, lett. b), e 10 del Regolamento in relazione all'art. 54-bis, cit.), dovendo tale disciplina di settore essere considerata come una delle *"norme più specifiche per assicurare la protezione dei diritti e delle libertà con riguardo al trattamento dei dati personali dei dipendenti nell'ambito dei rapporti di lavoro"* previste dall'art. 88, par. 1, del Regolamento.

Resta quindi salvo che il titolare del trattamento è comunque tenuto a:

- rispettare i principi in materia di protezione dei dati (art. 5 del Regolamento)
- porre in essere principali adempimenti previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (artt. 13, 14, 25, 30, 32, 35 e 36 del Regolamento), anche tenuto conto degli specifici rischi per i diritti e le libertà degli interessati nel contesto lavorativo.

In tale quadro sinergico con ANAC, sulla base delle interlocuzioni nell'ambito dell'attività istruttoria, le Linee guida ANAC hanno chiarito, tra gli altri aspetti:

- il ruolo dell'RPCT, il quale è legittimato, dalla normativa di settore, a trattare i dati personali del segnalante e a conoscerne l'identità, e il ruolo dei soggetti che all'interno dell'organizzazione dell'ente trattano i dati personali contenuti nella segnalazione (artt. 4, par. 1, n. 10), 29, 32, par. 4, del Regolamento; v. art. 2-quaterdecies del Codice);
- il ruolo dei fornitori dei servizi informatici che, trattando i dati personali per conto del titolare (sia nel caso in cui la procedura informatica di acquisizione e gestione delle segnalazioni risieda presso il titolare sia nel caso in cui venga fornita in modalità "software as a service"), agiscono quali responsabili del trattamento (art. 28 del Regolamento);
- le misure tecniche e organizzative di base idonee a garantire la tutela dell'identità del segnalante, quali, tra le altre, gli accorgimenti per anonimizzare la segnalazione e la documentazione allegata al fine di evitare che dalle informazioni e dai fatti ivi descritti sia possibile risalire all'identità del segnalante; le cautele volte a garantire la non tracciabilità delle connessioni del segnalante alla procedura informatica (artt. 5, par. 1, lett. f), 24, 25 e 32 del Regolamento). In particolare le linee guida individuano alcune misure tecniche e organizzative di base che i titolari del trattamento devono adottare per garantire l'osservanza dei principi di protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione per impostazione predefinita ("privacy by design" e "by default") nell'ambito delle procedure informatiche per l'acquisizione e gestione delle segnalazioni e nella definizione del proprio modello di gestione delle segnalazioni, ferma restando, in base al principio di responsabilizzazione, l'adozione di ogni altra misura idonea a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai

trattamenti posti in essere, da specificarsi nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) o in altro atto organizzativo (artt. 5, par. 1, lett. f), e 2, 24, 25 e 32 del Regolamento).

Il titolare, quindi, nell'ambito della necessaria individuazione delle misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato agli specifici rischi derivanti dai trattamenti in esame (artt. 24, 25 e 32 del Regolamento), deve definire il proprio modello di gestione delle segnalazioni in conformità ai principi della "*protezione dei dati fin dalla progettazione*" e della "*protezione per impostazione predefinita*", tenuto conto anche delle osservazioni presentate al riguardo dal responsabile della protezione dei dati (RPD).

3 I principali casi affrontati dal Garante per la protezione dei dati personali

Dall'esame della casistica affrontata dal Garante in questi anni è possibile estrapolare taluni profili, di seguito sintetizzati, riguardanti possibili violazioni della disciplina in materia di protezione dei dati frutto delle scelte organizzative e tecniche effettuate dai titolari/datori di lavoro.

A) Tracciamento degli accessi all'applicativo per l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di condotte illecite (ad esempio, quando come spesso accade, l'applicativo sia esposto su rete Internet o intranet)

La registrazione e la conservazione (ad esempio, nei log degli apparati firewall), delle informazioni relative alle connessioni all'applicativo consente la tracciabilità dei soggetti che utilizzano tale applicativo, tra i quali i segnalanti. Ciò, rende inefficaci le altre misure adottate per tutelare la riservatezza dell'identità dei segnalanti. Per tali ragioni, la registrazione e la conservazione di informazioni direttamente identificative degli utenti dell'applicativo non risulta conforme alle disposizioni di cui all'art. 5, par. 1, lett. f), e all'art. 32 del Regolamento che stabilisce che il titolare del trattamento debba mettere in atto misure per "assicurare su base permanente la riservatezza, l'integrità, la disponibilità e la resilienza dei sistemi e dei servizi di trattamento" (par. 1, lett. b)) e che "nel valutare l'adeguato livello di sicurezza si tiene conto in special modo dei rischi presentati dal trattamento che derivano in particolare dalla distruzione, dalla perdita, dalla modifica, dalla divulgazione non autorizzata o dall'accesso, in modo accidentale o illegale, a dati personali trasmessi, conservati o comunque trattati" (par. 2).

Inoltre, si osserva che, in base al principio della "protezione dei dati fin dalla progettazione" (art. 25, par. 1, del Regolamento), il titolare del trattamento deve adottare misure tecniche e organizzative adeguate ad attuare i principi di protezione dei dati (art. 5 del Regolamento) e deve integrare nel trattamento le necessarie garanzie per soddisfare i requisiti del Regolamento e tutelare i diritti e le libertà degli interessati. Tale obbligo si estende anche ai trattamenti svolti per mezzo di un responsabile del

trattamento. Infatti, le operazioni di trattamento effettuate da un responsabile dovrebbero essere regolarmente esaminate e valutate dal titolare per garantire che continuino a rispettare i principi e permettano al titolare di adempiere gli obblighi previsti dal Regolamento (cfr. "Linee guida 4/2019 sull'articolo 25 Protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita", adottate il 20 ottobre 2020 dal Comitato europeo per la protezione dei dati, spec. punti 7 e 39). Pertanto, la mancata adozione delle predette misure – volte ad attuare i principi di protezione dei dati e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del Regolamento – si pone anche in contrasto con il principio della "protezione dei dati fin dalla progettazione" di cui all'art. 25, par. 1, del Regolamento.

In tale quadro, peraltro, il titolare del trattamento, oltre a rispettare il principio della "protezione dei dati fin dalla progettazione" (art. 25, par. 1, del Regolamento) – adottando misure tecniche e organizzative adeguate ad attuare i principi di protezione dei dati (art. 5 del Regolamento) e integrando nel trattamento le necessarie garanzie per soddisfare i requisiti del Regolamento e tutelare i diritti e le libertà degli interessati – deve anche, in conformità al principio della "protezione dei dati per impostazione predefinita" (art. 25, par. 2, del Regolamento), effettuare scelte tali da garantire che venga effettuato, per impostazione predefinita, solo il trattamento strettamente necessario per conseguire una specifica e lecita finalità. Ciò comporta quindi che, per impostazione predefinita, il titolare del trattamento non deve raccogliere dati personali che non siano necessari per la specifica finalità del trattamento (cfr. "Linee guida 4/2019 sull'articolo 25 Protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita", adottate il 20 ottobre 2020 dal Comitato europeo per la protezione dei dati, spec. punti 42, 44 e 49).

Il titolare del trattamento, anche quando utilizza prodotti o servizi realizzati da terzi, deve eseguire, anche avvalendosi del supporto del responsabile della protezione dei dati ove nominato, una valutazione dei rischi e accertarsi che siano disattivate le funzioni che non hanno una base giuridica, non sono compatibili con le finalità del trattamento, ovvero si pongono in contrasto con specifiche norme di settore previste dall'ordinamento, in particolare, la disciplina in materia di whistleblowing (v. provv. 10 giugno 2021, n. 235, doc. web n. 9685922, spec. par. 3.2, e provv.ti ivi richiamati), ma anche le norme nazionali che disciplinano le condizioni per l'impiego degli strumenti tecnologici sul posto di lavoro (sotto tale ultimo profilo, con riguardo a operazioni di tracciamento delle connessioni a siti Internet da parte di dipendenti, v. da ultimo provv. 13 maggio 2021, n. 190, doc. web n. 9669974).

La registrazione e la conservazione di informazioni relative alle connessioni all'applicativo in questione da parte degli utenti – anche solo relative al mero accesso e consultazione delle pagine web dell'applicativo – è stata posta in essere, fino al momento in cui il titolare ha provveduto ad adottare le richiamate misure a tutela degli interessati, in violazione degli artt. 5, par. 1, lett. f), 25 e 32 del Regolamento.

B) Mancata esecuzione di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati

Tenuto conto delle indicazioni fornite anche a livello europeo, il trattamento dei dati personali mediante i sistemi di acquisizione gestione delle segnalazioni presenta rischi specifici per i diritti e le libertà degli interessati, considerata anche la particolare delicatezza delle informazioni potenzialmente trattate, la "vulnerabilità" degli interessati nel contesto lavorativo, nonché lo specifico regime di riservatezza dell'identità del segnalante previsto dalla normativa di settore tanto a livello nazionale quanto a livello europeo(cfr., da ultimo, la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione). Ciò, anche considerata, la "vulnerabilità" degli interessati (soggetti segnalanti e segnalati) nel contesto lavorativo (cfr. artt. 35 e 88, par. 2, del Regolamento; "Linee guida concernenti la valutazione di impatto sulla protezione dei dati nonché i criteri per stabilire se un trattamento "possa presentare un rischio elevato" ai sensi del Regolamento 2016/679", WP 248 del 4 aprile 2017; v., da ultimo, provv. 4 dicembre 2019, doc. web n. 9215763, con il quale il Garante ha reso il parere ad ANAC sullo schema di "Linee guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)", ove espressamente si fa rinvio "ai principali adempimenti previsti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (artt. 13, 14, 30, 35 e 36 del Regolamento), anche tenuto conto degli specifici rischi per i diritti e le libertà degli interessati nel contesto lavorativo").

Il titolare che utilizzi applicativi per la gestione delle segnalazioni in tale ambito deve quindi effettuare una valutazione d'impatto necessaria a individuare misure specifiche per attenuare i rischi derivanti dal trattamento, nel rispetto dell'art. 35 del Regolamento.

C) Inidoneità delle modalità di gestione delle credenziali di autenticazione in uso al RPCT

Considerato che l'unico soggetto autorizzato al trattamento delle segnalazioni di condotte illecite sia, nel contesto organizzativo del titolare, in base alla legge il RPCT le modalità di gestione delle credenziali di autenticazione per l'accesso all'applicativo debbano essere adeguate sotto il profilo della sicurezza. Ciò tenuto conto della natura, dell'oggetto, del contesto e delle finalità del trattamento, che comporta l'acquisizione e la gestione delle segnalazioni di condotte illecite, che possono contenere al proprio interno dati personali – appartenenti anche a categorie particolari o relativi a condanne penali e reati (artt. 9, par. 1, e 10 del Regolamento) – riferiti o riferibili al segnalante, al soggetto segnalato o a terzi comunque coinvolti nei fatti segnalati.

Per tale ragione nei casi di avvicendamento di soggetti diversi nel ruolo di RPCT le credenziali di autenticazione, che non siano ancora assegnate al nuovo RPCT, non devono rimanere attive e , analogamente debba essere disattivato l'invio di notifiche alla casella di posta elettronica del RPCT "uscente" relative all'avvenuta

iscrizione di un segnalante e alla ricezione di una segnalazione (dovendosi ad esempio, sospendere l'invio di e-mail di notifica da parte dell'applicativo ovvero configurando tempestivamente l'indirizzo di posta elettronica del nuovo RPCT come destinatario delle e-mail di notifica relative agli eventi di iscrizione di un segnalante e di ricezione di una segnalazione)

La mancata disattivazione delle credenziali di autenticazione (username e password) – a seguito della perdita delle qualità che consentivano al RPCT dimissionario, a cui tali credenziali erano attribuite, di accedere ai dati personali trattati nell'ambito dell'applicativo – comporta infatti un elevato e ingiustificato rischio per i diritti e le libertà degli interessati, in considerazione delle gravi conseguenze che potrebbero derivare da eventuali accessi non autorizzati ai dati contenuti in segnalazioni. Si osserva, infatti, che, allorquando non sussistono più le condizioni che consentono a un soggetto di accedere a un sistema di trattamento di dati personali e non si provveda tempestivamente a disattivare le credenziali di autenticazione utilizzate dallo stesso (o comunque a renderle inutilizzabili modificando le relative password), possono determinarsi situazioni che rendono possibile a un soggetto non autorizzato di operare, in assenza di una specifica volontà del titolare del trattamento, nell'ambito di tale sistema di trattamento in violazione dell'art. 5, par. 1, lett. f), e all'art. 32 del Regolamento. Tale circostanza è particolare rilevante tenuto conto del particolare regime di riservatezza dell'identità del segnalante prevista dalla legge.

D) Mancato utilizzo di tecniche crittografiche per il trasporto e la conservazione dei dati

L'utilizzo del protocollo http (hypertext transfer protocol), in luogo del protocollo https, non garantisce l'integrità e la riservatezza dei dati scambiati tra il browser dell'utente e il server che ospita l'applicativo e non consente agli utenti di verificare l'autenticità del sito web con il quale stanno interagendo. Al riguardo, tenuto conto della natura dei dati scambiati e degli elevati rischi derivanti dalla loro possibile acquisizione da parte di terzi, si ritiene che la modalità di accesso all'applicativo in questione non possa essere considerata una misura idonea a garantire un adeguato livello di sicurezza. Il titolare del trattamento deve infatti mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate tenuto conto dello stato dell'arte, dei costi di attuazione, della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto, delle finalità e dei rischi connessi al trattamento. Inoltre la cifratura dei dati personali (dati identificativi del segnalante, informazioni relative alla segnalazione nonché eventuale documentazione allegata) conservati costituisce misura, già raccomandata dall'ANAC fin dal 2015 (cfr. le raccomandazioni sull'utilizzo di "strumenti di crittografia end-to-end per i contenuti delle segnalazioni e dell'eventuale documentazione allegata", Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower), adottate con determinazione n. 6 del 28 aprile 2015).

Il titolare è il soggetto sul quale ricadono le decisioni circa le finalità e le modalità del trattamento dei dati personali degli interessati e che ha una "responsabilità generale" sui trattamenti posti in essere (v. art. 5, par. 2, c.d. principio

di "accountability", e 24 del Regolamento), anche con riferimento alla predisposizione di misure tecniche e organizzative che soddisfino i requisiti del Regolamento sotto il profilo della sicurezza (artt. 24 e 32 del Regolamento), anche quando talune operazioni di trattamento siano poste in essere da un responsabile per suo conto, quale il fornitore del servizio.

Il mancato utilizzo di strumenti di crittografia per il trasporto e la conservazione dei dati non risulta conforme alle disposizioni di cui all'art. 5, par. 1, lett. f), e all'art. 32 del Regolamento che, al suo par. 1, lett. a), individua espressamente la cifratura come una delle possibili misure di sicurezza idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio (v. anche cons. 83 del Regolamento nella parte in cui prevede che "il titolare del trattamento [...] dovrebbe valutare i rischi inerenti al trattamento e attuare misure per limitare tali rischi, quali la cifratura").

Inoltre, si osserva che, in base al principio della "protezione dei dati fin dalla progettazione" (art. 25, par. 1, del Regolamento), il titolare del trattamento deve adottare misure tecniche e organizzative adeguate ad attuare i principi di protezione dei dati (art. 5 del Regolamento) e deve integrare nel trattamento le necessarie garanzie per soddisfare i requisiti del Regolamento e tutelare i diritti e le libertà degli interessati. Tale obbligo si estende anche ai trattamenti svolti per mezzo di un responsabile del trattamento. Infatti, le operazioni di trattamento effettuate da un responsabile dovrebbero essere regolarmente esaminate e valutate dal titolare per garantire che continuino a rispettare i principi e permettano al titolare di adempiere gli obblighi previsti dal Regolamento (cfr. "Linee guida 4/2019 sull'articolo 25 Protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita", adottate il 20 ottobre 2020 dal Comitato europeo per la protezione dei dati, spec. punti 7 e 39). Pertanto, la mancata adozione delle predette misure – volte ad attuare i principi di protezione dei dati e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del Regolamento – si pone anche in contrasto con il principio della "protezione dei dati fin dalla progettazione" di cui all'art. 25, par. 1, del Regolamento.

Anticorruzione e *whistleblowing*: due temi rilevanti per la CONSOB

Maria Antonietta Scopelliti^(*)

La cultura e la divulgazione dell'anticorruzione e dell'integrità rappresentano per la CONSOB non solo un pilastro dell'attività istituzionale – per agire sempre in maniera corretta ed equilibrata, oltre che nel rispetto della legge – ma anche un paradigma al quale ciascun dipendente deve attenersi nello svolgimento dei propri compiti quotidiani.

Le misure anticorruzione hanno infatti due aspetti complementari: quello normativo – rappresentato da presidi e vincoli procedurali e di trasparenza – e quello culturale – rappresentato dai principi etici che ispirano nel continuo i comportamenti degli individui.

I tre macro-obiettivi che ispirano l'azione della CONSOB nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, per assicurare che i comportamenti siano sempre improntati alla correttezza ed alla trasparenza dell'azione amministrativa, sono di conseguenza:

1. ridurre le opportunità che si manifestino rischi di corruzione;
2. aumentare la capacità di intercettare casi di corruzione;
3. creare un contesto sfavorevole al fenomeno corruttivo, in quanto ispirato ai principi dell'etica, dell'integrità, dell'imparzialità e della trasparenza.

Nel perseguire tali obiettivi, ed in particolare nell'ipotizzare l'adozione di misure di mitigazione del rischio corruttivo, la CONSOB adotta misure organizzative volte a migliorare l'imparzialità dell'azione amministrativa e, quindi, a prevenire il rischio di corruzione, ponendo attenzione a che tali misure rispondano a tre requisiti:

- i) siano efficaci nella neutralizzazione delle cause del rischio;
- ii) siano sostenibili economicamente e rispetto alla struttura organizzativa;
- iii) siano rispondenti alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione.

Le misure anticorruzione si declinano attraverso un'adeguata valutazione dei presidi già esistenti, che discendono dal contesto normativo ed organizzativo della CONSOB, delineato dalla legge istitutiva, dal Testo Unico della Finanza, dai

(*) Segretario Generale della CONSOB.

Regolamenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento e la disciplina del personale, dai Codici etici e dalle procedure, anche informatiche.

Si tratta infatti di un contesto che, attraverso un rigoroso sistema di regole e procedure che riguardano sia il Collegio sia il personale, qualifica la natura di autorità amministrativa indipendente della CONSOB ed è idoneo a rappresentare una prima efficace barriera all'entrata rispetto a rischi corruttivi.

L'aspetto culturale e di contesto è inoltre valorizzato dall'applicazione del principio della "responsabilità diffusa", che ha indotto la CONSOB a coinvolgere fattivamente tutta la struttura organizzativa nel processo di gestione del rischio corruttivo.

Tutti gli uffici partecipano infatti alla c.d. mappatura dei processi e successivamente all'individuazione degli eventi rischiosi, dei loro fattori abilitanti, delle criticità e delle caratteristiche di ogni processo in termini di esposizione al rischio; infine, all'identificazione e progettazione delle misure di prevenzione

Per quanto riguarda le principali caratteristiche normative e organizzative della CONSOB, molto rilevanti sono la separazione tra attività istruttoria e funzioni decisionali e la natura collegiale della Commissione.

In base a quanto previsto dalla legge istitutiva, le Unità Organizzative (Divisioni e Uffici) della CONSOB assumono, infatti, con pochissime eccezioni, la veste di unità istruttorie e proponenti rispetto all'atto finale (delibera) che compete alla Commissione.

La "strutturale" attribuzione a molteplici entità organizzative di attività funzionali alla decisione finale e la circostanza che la decisione è rimessa ad un organo pienamente collegiale (con il divieto di conferire deleghe permanenti ai singoli membri del Collegio), rappresentano elementi di indubbio valore in termini di prevenzione della corruzione.

Tali caratteristiche, impedendo l'accentramento decisionale in capo ad un unico soggetto, costituiscono senza dubbio un presidio "permanente" di contrasto alla corruzione.

Importanti sono anche le incompatibilità previste dalle norme e dai codici di condotta per il Collegio e per il personale.

La legge istitutiva ha disciplinato rigorose incompatibilità per i componenti della Commissione, pena la decadenza dall'ufficio, cui si aggiungono le norme sul c.d. periodo di *cooling-off* e il "Codice Etico" che definisce direttive di comportamento e stabilisce regole deontologiche per i componenti del Collegio.

La norma sul *cooling-off*, in particolare, prevede che nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico non si possano intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con i soggetti regolati né con società controllate da questi ultimi. È una norma estremamente restrittiva, anche in termini comparati. Inoltre, per divenire pienamente operativa

sarebbero necessarie specifiche norme attuative, come avvenuto per altre autorità e come riferito nel Piano Triennale Anticorruzione 2022-2024 della CONSOB.

Per questi motivi il regime di divieti applicabili ai componenti della CONSOB (e al personale) è attualmente oggetto di rivalutazione nell'ambito dei lavori di riforma del MEF (c.d. Libro Verde). Il MEF sta infatti dando seguito a sollecitazioni provenienti dall'OCSE nel suo Country Report sull'Italia, laddove si considera troppo ampia la portata della norma sia in termini di ambito di applicazione (non si distinguono le diverse funzioni svolte – ovvero se riguardano la vigilanza o attività meramente amministrative) sia di durata (essendo i divieti limitati a un solo anno in quasi tutte le altre giurisdizioni o per altre autorità nazionali).

Il personale è anch'esso soggetto, in base alla legge istitutiva, al rispetto di rigorosi vincoli di incompatibilità ed è tenuto al rispetto del segreto d'ufficio, nonché a osservare una serie di disposizioni regolamentari e un Codice Etico che indica principi di comportamento con particolare riguardo all'indipendenza, all'imparzialità e alla riservatezza.

Il quadro è completato da disposizioni procedurali interne che disciplinano aspetti rilevanti anche in termini di prevenzione di fenomeni di corruzione (si ha riguardo, in via meramente esemplificativa, alla "Procedura di segnalazione di situazioni di conflitto di interessi" e a quella in materia di adempimento degli obblighi di pubblicazione ai sensi del cosiddetto decreto Trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), nonché alle procedure in materia di trattazione delle istanze di accesso civico, semplice e generalizzato, e di *whistleblowing*.

A proposito di *whistleblowing*, in linea con quanto programmato nel Piano trasparenza e anticorruzione 2019/2021, nel 2019, la CONSOB si è dotata di una procedura organizzativa per la ricezione e la gestione delle segnalazioni di violazioni da parte dei dipendenti.

La procedura *whistleblowing* – pubblicata sulla rete intranet dell'Istituto – dispone l'acquisizione delle segnalazioni suddette in formato cartaceo. Ciò, peraltro, in conformità alle Linee guida dell'ANAC che contengono una indicazione meramente preferenziale (e non obbligatoria) per l'adozione di una procedura informatizzata, prevedendo la "trasmissione cartacea della segnalazione in busta chiusa indirizzata al RPCT con la dicitura riservata personale".

Lo scorso ottobre, in conformità a quanto richiesto dalla Procedura per la gestione delle segnalazioni interne – a tenore del quale «[a]l fine di sensibilizzare i dipendenti, il RPCT pubblica nel sito intranet e invia a tutto il personale, una volta all'anno, una comunicazione in cui sono illustrate la finalità dell'istituto del "whistleblowing" e il link alla procedura per il suo utilizzo» – si è proceduto a pubblicare nella pertinente sezione del sito intranet dell'Istituto, una comunicazione del RPCT che ha richiamato l'attenzione sull'esistenza della disciplina vigente (anche mediante pubblicazione del link alla normativa interna).

Va infine segnalato che in questi anni l'Istituto non ha ricevuto segnalazioni di condotte illecite riconducibili a tale istituto. Vogliamo trarne la conclusione che i meccanismi predisposti dalla CONSOB a tutela della correttezza stiano funzionando.

La strategia di prevenzione fa leva anche sul sistema di regole e prassi volte alla trasparenza e rendicontazione pubblica delle attività svolte.

L'attività della CONSOB si svolge in un contesto di continue sinergie e collaborazioni con molteplici soggetti. Tra questi: soggetti vigilati (ad esempio imprese di investimento, società quotate, operatori del mercato); stakeholder (soggetti che contribuiscono alla realizzazione della missione istituzionale); associazioni di categoria, anche di investitori e consumatori.

Dal 2018 è stato poi istituito il Comitato degli Operatori di Mercato e degli Investitori (COMI) che costituisce una sede permanente di confronto e dialogo e coinvolge gli operatori di mercato e gli investitori nell'attività di predisposizione dei regolamenti, agevolando il processo di consultazione.

Costanti sono i rapporti con le istituzioni, in particolare Parlamento e Governo. La CONSOB deve riferire annualmente sull'attività svolta, le questioni in corso e le linee programmatiche con una Relazione trasmessa al Ministro dell'Economia entro il 31 marzo e successivamente inviata al Parlamento.

L'Istituto ha poi frequenti rapporti – disciplinati anche da specifici accordi e protocolli d'intesa – con la Magistratura penale, la Guardia di Finanza e le Autorità di vigilanza del settore nazionali, europee e internazionali.

La trasparenza ha per la CONSOB una valenza particolare: ne conosciamo bene il valore, perché siamo l'Autorità che deve assicurare la trasparenza sui mercati finanziari e nei rapporti con gli investitori.

Un ricordo di Franco Romani

Guido Stazi^(*)

Gli interventi del Presidente Rustichelli e della Professoressa Iossa testimoniano l'attenzione e la riflessione cui l'Autorità a tutela della concorrenza e del mercato dedica ai fenomeni corruttivi, alle loro implicazioni economiche e giuridiche, al loro impatto sulla concorrenza e più in generale sugli assetti economici e sociali.

Questo incontro a distanza di cinque anni dal primo, sempre a cura del Master Anticorruzione di Tor Vergata che ringrazio, rappresenta il grande interesse di tutte le autorità amministrative indipendenti per questo tema decisivo, a conferma del grande contributo delle nostre istituzioni alla modernizzazione e allo sviluppo del paese.

Sono il decano dei segretari generali...cinque anni fa, tra l'altro, ero su questo palco a parlare di questi temi in veste di SG della Consob e quindi mi concedo la facoltà di partire, in questo mio brevissimo intervento, da un evento di venti anni fa: la commemorazione, in questo auditorium nell'autunno del 2002, del Prof. Franco Romani, prematuramente scomparso qualche mese prima, fondatore dell'Antitrust italiano e mio Maestro accademico. Quest'anno gli allievi e gli amici insieme alla famiglia, hanno organizzato in occasione del ventennale della scomparsa due emozionanti e partecipati convegni, alla Sapienza e all'Università di Siena, che videro dispiegarsi la sua carriera accademica e le sue virtù di economista e scienziato sociale.

Io lo conobbi alla facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, dove insegnava Politica Economica. Eravamo alla fine degli anni Settanta e Romani aveva creato presso l'Istituto di Economia e Finanza della Facoltà, grazie alle sue grandi frequentazioni internazionali nelle più importanti università europee e, soprattutto, statunitensi, un punto d'incontro e discussione a Roma; e quindi alla Sapienza, a Roma, arrivavano i più grandi studiosi che a livello internazionale si occupavano delle relazioni tra economia, diritto e politica. Questi incontri erano aperti, oltre che naturalmente ai colleghi di facoltà e agli altri accademici di altre università interessati all'argomento, anche ai suoi studenti. Ebbi così il privilegio di ascoltare e conoscere grandi studiosi accademici, tra cui vari Nobel Prize, ricordo tra gli altri James Buchanan, Ronald Coase, Douglas North, Amartya Sen, ma anche grandi giuristi della Yale Law School a partire dall'allora Preside Guido Calabresi, insieme a Coase considerato l'inventore della disciplina di Law & Economics negli Stati Uniti e i fondatori della c.d. Scuola di Chicago, Robert Bork e Richard Posner, che appunto tramite il loro approccio denominato Chicago School per decenni hanno informato la teoria e la pratica antitrust nel mondo.

L'ho già raccontato nel convegno di cinque anni fa, ma in questi casi *repetita iuvant...* In una di queste occasioni da Yale University, all'inizio degli anni Ottanta

(*) Segretario Generale dell'AGCM.

arrivarono Susan Rose Ackerman insieme al marito Bruce. Il Prof. Bruce Ackerman era un grande esperto accademico di finanza pubblica, ma la moglie Susan, anche lei accademica a Yale presentò studi e teorie interessanti e originali sull'economia della corruzione; in sintesi applicava la teoria economia per interpretare le dinamiche dei fenomeni corruttivi nel settore pubblico, proponendo interventi e politiche pubbliche tese a minimizzare quei fenomeni e analizzando con la teoria economica le strutture degli incentivi di corrotti e corruttori. Secondo Susan Ackerman, dal punto di vista microeconomico la corruzione richiede l'esistenza di tre elementi: la discrezionalità nelle mani di qualcuno, ossia il potere di definire le regole e/o applicarle; una rendita economica associata al potere discrezionale; la disutilità legata all'atto di corruzione, ovvero la probabilità di essere scoperti e subire la pena. Naturalmente i primi due elementi agiscono come incentivi alla corruzione, il terzo come deterrente. Allora, all'inizio degli anni Ottanta, erano forti i venti di liberalizzazione dell'economia con la richiesta di ridurre il peso dello stato nell'organizzazione economica della società, soprattutto nei paesi anglosassoni in cui si era nel pieno dell'era Reagan- negli USA- e Thatcher nel Regno Unito. E quindi anche l'economia della corruzione nell'interpretazione degli economisti liberali come Susan Ackerman aveva buon gioco nel sostenere che più risultava esteso il settore aperto alla libera concorrenza delle forze di mercato, meno spazio ci sarebbe stato per il terreno in cui si coltivano ed estraggono rendite parassitarie e criminali, cioè l'economia pubblica.

In verità in quegli anni, prima in Europa col libro verde sulle liberalizzazioni e poi in Italia con le dismissioni di molte imprese pubbliche decotte, si instaurò un dibattito sulla concorrenza e il mercato. Nel 1987 l'allora ministro dell'Industria liberale Valerio Zanone costituì una commissione per lo studio dei problemi della concorrenza in Italia; e pose a capo di quella commissione Franco Romani. Romani chiamò a far parte di quella commissione il meglio della cultura giuridica ed economica italiana; venne prodotta una relazione finale che il successivo ministro dell'Industria, il repubblicano Adolfo Battaglia, trasformò in un disegno di legge che nell'ottobre del 1990 venne approvato, nel voto finale, all'unanimità dal Parlamento. La legge istituiva l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; Romani fu nominato nel primo collegio e io pure lasciai l'università per quella nuova avventura insieme a lui.

Mi scuso per questi ricordi ma mi sembrava molto importante, per chi non li conosceva, raccontarli a venti anni dalla scomparsa del Prof. Franco Romani, grande Maestro, fondatore dell'Antitrust italiano.

La Banca d'Italia e la prevenzione dei rischi corruttivi

Gian Luca Trequattrini^(*)

1. Un efficace contrasto alla corruzione richiede di agire sulle radici del fenomeno e sugli incentivi dei soggetti coinvolti, combinando attività di prevenzione e di repressione.

I rimedi repressivi – in primis le sanzioni penali – sono certamente importanti, ma non possono da soli vincere la battaglia contro la corruzione; il legislatore nazionale ha inasprito dal 2012 le pene principali e accessorie per i reati di corruzione, ma la stretta delle sanzioni non sembra aver prodotto risultati convincenti. Trattandosi di un tipico fenomeno "sommerso", la corruzione non si presta a essere misurata attendibilmente attraverso il numero dei procedimenti giudiziari; infatti, le modalità di misurazione comunemente utilizzate, anche sul piano internazionale, fanno ampio uso di indicatori basati essenzialmente sulla percezione, risultante da interviste mirate. Senza entrare nel merito delle classificazioni e degli indicatori, ciò che emerge nel complesso è che l'Italia ha livelli di percezione della corruzione che la pongono nella parte bassa della graduatoria nell'area dell'Europa occidentale e dell'Unione Europea e in posizione non particolarmente soddisfacente nel più ampio panorama internazionale.

Non intendo commentare le critiche che sono state rivolte, sul piano squisitamente giuridico, alle norme penali in materia di corruzione; dal mio personale punto di vista, l'efficacia di tali norme è limitata, da un lato, dalla circostanza che il giudice penale interviene inevitabilmente *ex post*, quando i fatti sono stati commessi; dall'altro, dalla natura stessa del fenomeno corruttivo, che rispetta rigorosamente la legge di reciprocità, l'eterna logica dello scambio per cui a ogni favore ricevuto corrisponde un dono interessato.

Non sorprende quindi che sia cresciuta l'attenzione sui rimedi di prevenzione della corruzione, finalizzati a contrastare principalmente la corruzione delle persone, i comportamenti illeciti: questi sono sicuramente gli aspetti più evidenti e deprecabili del fenomeno corruttivo, ma non bisogna dimenticare – come richiama il Prof. D'Alberti, neo giudice costituzionale, autore un paio di anni fa di un interessante volumetto, intitolato per l'appunto "Corruzione" – che la corruzione ha anche una dimensione "oggettiva" che investe il sistema istituzionale.

^(*) Funzionario Generale della Banca d'Italia. Responsabile per l'etica e la prevenzione della corruzione.

Questa corruzione del sistema è meno studiata della corruzione delle persone, ma assume un'importanza cruciale, anche perché sovente innesca decise reazioni della società civile e, di rimando, della politica.

Esempi nella storia passata e recente del nostro Paese, purtroppo, non mancano; uno è direttamente collegato alla genesi dell'Istituto che rappresento. A fine Ottocento le irregolarità emerse nella gestione della Banca Romana, che aveva fraudolentemente superato i limiti a essa consentiti nell'emissione della moneta legale – era infatti una delle sei banche di emissione allora esistenti – per poter erogare prestiti facili, in molti casi a politici influenti in cambio di decisioni pubbliche favorevoli alla banca, portarono a dimissioni e arresti eccellenti. Nonostante gli evidenti segnali di attività illecite e corruttive che coinvolgevano la finanza e la politica, gli imputati vennero tutti assolti: la magistratura si rivelò generosa nei loro confronti. La reazione pubblica condusse all'emanazione di una legge che mise ordine nella circolazione monetaria e pose le basi, attraverso la nascita della Banca d'Italia, di un moderno sistema di *central banking*. In anni a noi più vicini, le vicende connesse con Tangentopoli, che portarono allo scoperto un ramificato apparato di corruzione politica e amministrativa, hanno provocato la scomparsa dei partiti nati nel dopoguerra e la fine della prima Repubblica.

Tornando alla dimensione "soggettiva" del fenomeno corruttivo, ricordo che al caso esponenziale e più esplorato, dato dal pagamento di una tangente a politici e a funzionari pubblici in cambio di un vantaggio, si è aggiunto quello più subdolo dei *personal contacts*, i rapporti di conoscenza con coloro che sono investiti di poteri di decisione nel settore pubblico o privato, rapporti che si rivelano determinanti per ottenere posti di lavoro, incarichi o altri benefici. I favoritismi, pur indipendenti da illeciti penali, sono anch'essi parte della corruzione.

2. Vi sono certamente molte buone ragioni ideali per combattere la corruzione; ma vi sono anche solide motivazioni economiche, poiché il fenomeno corruttivo determina costi rilevanti, pubblici e privati, alcuni immediatamente percepibili e quantificabili, altri più insidiosi, difficili da misurare, ma ugualmente significativi. Pensiamo solo alle distorsioni della spesa pubblica e della concorrenza indotte dai condizionamenti che la corruzione può esercitare nel comparto degli appalti pubblici. La lista di questi costi è lunga e non è questa la sede per ripercorrerli; rimando alle molte e accurate analisi che la Banca d'Italia ha prodotto e produce continuamente per investigare gli effetti della criminalità sul funzionamento del sistema economico.

3. Pur se rimasta impermeabile alle infiltrazioni della corruzione, anche nei periodi in cui essa dilagava in tutti i livelli politici e amministrativi, la Banca d'Italia non ha esitato a dare un'applicazione convinta e rigorosa alle normative e alle pratiche anticorruttive. Ci tengo a precisare che non si è trattato di uno sterile esercizio accademico, operato al solo fine di ottemperare a norme di cui non si percepiscono l'efficacia e l'utilità; abbiamo dato e continuiamo a dare esecuzione alle disposizioni non per un formalistico ossequio alla legge, ma perché crediamo fermamente nel valore

sociale e civile della lotta alla corruzione e perché siamo consapevoli che alcuni risvolti dei fenomeni corruttivi – segnatamente quelli legati ai conflitti d'interesse – generino rischi reputazionali a cui le banche centrali sono particolarmente sensibili, potendo compromettere la credibilità e l'autorevolezza della loro azione.

Per prima cosa abbiamo costituito un'unità organizzativa dedicata, collocata in una posizione di totale ed effettiva autonomia rispetto a tutte le altre funzioni della Banca; questa unità è affidata alla supervisione del Revisore Generale e, per suo tramite, risponde al Direttorio.

Attribuire un'evidenza strutturale a un'attività o a un insieme di attività ha una valenza comunicativa molto forte; è un segnale – forse il più efficace – dell'importanza che il Vertice aziendale annette a quell'attività, oltretutto amplificato dalla collocazione autonoma e indipendente della struttura incaricata. Anche la riconduzione di tale struttura alla responsabilità del Revisore Generale ha un preciso significato: ne dimostra la contiguità all'*internal audit*, con il quale condivide metodi di lavoro e strumenti operativi.

In effetti, insieme con il Piano di prevenzione della corruzione – predisposto con cadenza triennale secondo le indicazioni legislative – una rilevante parte di attività è assorbita da una costante opera di identificazione dei rischi corruttivi e degli strumenti atti a presidiarli. Questa attività di *assessment*, che si avvale della base dati e delle metodologie di indagine proprie dell'*internal audit*, viene condotta sottoponendo periodicamente i Dipartimenti della Banca a una verifica dei relativi processi di lavoro per monitorarne l'esposizione ai rischi corruttivi e individuare gli appropriati strumenti di mitigazione.

4. La corruzione, in generale, mina il rapporto di fiducia della collettività con le istituzioni; per mantenere inalterato questo rapporto occorre che non vi siano comportamenti eticamente censurabili del loro personale. È sufficiente che l'opinione pubblica abbia anche la sola percezione di condotte non improntate a imparzialità e indipendenza per mettere a repentaglio la credibilità dell'azione istituzionale e la sua efficacia.

Siamo pienamente consapevoli del valore del capitale reputazionale e crediamo nella necessità di regole rigorose e di un altrettanto rigoroso enforcement per presidiarlo e fare in modo che non venga mai meno. Questo è il motivo per cui, nell'ambito di attività della nostra unità per la prevenzione della corruzione, viene dedicata una crescente attenzione ai temi del conflitto d'interesse e della corretta gestione delle informazioni privilegiate: ogni anno a un campione significativo del personale che opera nei settori più sensibili viene chiesto di comunicare (ed eventualmente spiegare) gli investimenti finanziari effettuati per proprio conto.

Il caso Wirecard, che ha travolto i vertici della BAFIN costringendoli alle dimissioni a causa di operazioni su titoli compiute dal personale pur senza violare formalmente norme della legge tedesca, dimostra che il conflitto d'interesse, anche solo apparente, può generare dubbi sull'imparzialità delle istituzioni pubbliche e per

prevenirlo non bastano le enunciazioni di principio e le regole contenute nei codici di condotta.

Di questi codici, il cui utilizzo si è consolidato nelle pubbliche amministrazioni, in Banca d'Italia vi sono due versioni, una destinata ai membri del Direttorio, l'altra al personale di ogni ordine e grado; sono strumenti importanti, che combinano norme di principio e regole dettagliate, particolarmente incisive quando riguardano le operazioni finanziarie. Fra l'altro, le norme concernenti gli investimenti privati saranno presto riviste in chiave restrittiva in conseguenza della revisione del framework etico che si applica a tutto il personale delle banche centrali e alle alte cariche della Banca Centrale Europea.

Verranno estese a tutto il personale, indipendentemente dall'ambito di attività di ciascuno, specifiche limitazioni alle operazioni finanziarie di natura "speculativa", con tale espressione intendendo le operazioni non orientate a investimenti di medio-lungo periodo.

La ragione di fondo di questa restrizione, certamente condivisibile in linea di principio, è che le operazioni speculative sono scommesse su eventi – quali il corso delle attività finanziarie – alla cui determinazione può concorrere l'attività delle banche centrali e delle autorità di vigilanza. È di fondamentale importanza allora che i nostri comportamenti non soltanto costituiscano reale espressione di correttezza, ma anche che siano percepiti come tali dall'esterno.

E poiché riteniamo che la corruzione consista, prima ancora che nella violazione di norme penali, nello spregio di regole etiche che proteggono gli interessi collettivi, pensiamo che un presidio efficace possa aversi solamente quando le regole siano condivise idealmente ed emotivamente dalle persone. Questo è il motivo per cui investiamo molto in iniziative di formazione e sensibilizzazione del personale, soprattutto nei momenti più delicati della vita lavorativa. Mentre, infatti, l'adozione di regole e il rafforzamento di presidi normativi agiscono sull'"opportunità", cioè sulla possibilità concreta per il singolo di agire in contrasto con l'interesse pubblico, la formazione agisce sul piano più profondo delle spinte personali, in particolare sulla percezione soggettiva delle pratiche illegali come "normali"; consente a ciascuno di riconoscere i dilemmi morali connessi alla propria azione; induce a interiorizzare i valori sottostanti alle regole di comportamento.

5. Fra le misure di prevenzione della corruzione "soggettiva" si annovera da alcuni anni l'uso del whistleblowing. La legge prevede, a tutela dell'integrità dell'amministrazione, che il dipendente pubblico possa segnalare al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione, "condotte illecite" di cui sia venuto a conoscenza in ragione del suo rapporto di lavoro. Le "condotte illecite" non sono solo quelle che danno luogo a reati, ma anche quelle che producono sprechi, ritardi nelle procedure amministrative, opacità nei processi di assunzione. Il whistleblower è assistito da particolari protezioni, che vengono però meno in alcuni casi: per esempio, quando sia accertata la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione.

La letteratura al riguardo sottolinea i risultati positivi che lo strumento ha fornito in alcuni casi, contribuendo a individuare condotte corruttive; ne mette in evidenza anche i rischi che a esso si associano, dovuti soprattutto al possibile uso strumentale della segnalazione. Il whistleblower potrebbe, magari sulla base di semplici sospetti, screditare o mettere in difficoltà colleghi o superiori non graditi senza perdere la protezione, se evita di incappare nei reati di calunnia e diffamazione; ciò accresce la complessità e la delicatezza del compito, che compete al responsabile della prevenzione della corruzione, di distinguere le segnalazioni fondate e ben circostanziate da quelle strumentali o basate su meri sospetti o su voci.

Nell'esperienza della Banca d'Italia, peraltro alquanto limitata, si è rivelata determinante la contiguità della funzione anticorruzione con la Revisione interna, della quale le poche procedure avviate e concluse hanno mutuato approccio metodologico, strumenti d'indagine e tecniche di analisi. Le istruttorie sono condotte valutando accuratamente la veridicità delle segnalazioni, svolgendo approfondimenti anche con richiesta di informazioni specifiche, esaminando tutta la documentazione inerente; sono vagliati con scrupolosa attenzione i profili strettamente personali delle segnalazioni, al fine di accertare l'eventuale presenza di specifici interessi attinenti al rapporto di lavoro dei segnalanti (in quanto tali, estranei al perimetro del whistleblowing). L'esito delle istruttorie è portato a conoscenza dei segnalanti, nel rispetto delle procedure disposte dalla normativa.

6. Concludo riferendo una considerazione espressa dal Governatore Visco nell'ambito di una sua audizione presso la Commissione Parlamentare antimafia nel gennaio 2015: "è indispensabile che alla presenza di efficaci presidi specifici si accompagni la diffusione nella cultura di cittadini e imprese dei valori della legalità e della correttezza. L'istruzione svolge sotto questo profilo un ruolo essenziale".

Le iniziative di educazione alla legalità e, in particolare, di quella economica – rivolte non solo ai giovani – sono importanti per promuovere comportamenti individuali improntati a correttezza e integrità, per combattere la corruzione "soggettiva". Per contrastare la dimensione "oggettiva" dei fenomeni corruttivi occorre anche agire in profondità sull'ordinamento favorendo la chiarezza delle regole, la semplificazione della burocrazia, l'affermazione di una cultura della concorrenza e della logica meritocratica.

Qualcuno oggi parla – prendendo in prestito l'aggettivo reso celebre dal filosofo e sociologo Zygmunt Bauman – di corruzione "liquida", per significare la capacità del fenomeno di permeare ogni aspetto della vita individuale e sociale; l'impegno di tutti deve essere quello di non arrendersi all'ineluttabilità del malaffare, conservando la fiducia nelle possibilità di contrastarlo, quanto meno correggendolo e contenendolo.

Autorità indipendenti, Anticorruzione e *Whistleblowing*: le questioni aperte

Conclusioni

Giuseppe Busia

Conclusioni

Giuseppe Busia^(*)

L'Italia è attesa da sfide decisive per il proprio futuro, che impongono una riflessione sui valori ai quali ispirare strategie e azioni per ritornare su un sentiero di sviluppo e coesione sociale. In tale ambito, la prevenzione dei comportamenti corruttivi non può che avere un ruolo centrale e determinante.

La corruzione spezza, infatti, quel patto fondativo che è alla base dello stare insieme come comunità. Erode le radici della convivenza comune, il necessario coesistere di diritti e doveri, sui quali si fondano i vincoli di solidarietà economica e sociale richiamati dall'articolo 2 della nostra Costituzione.

In particolare, la corruzione alimenta un senso di ingiustizia e minaccia un bene prezioso che, soprattutto nei momenti di difficoltà, abbiamo tutti il dovere di preservare: la fiducia nelle istituzioni.

Ecco perché è così importante la lotta alla corruzione.

1 Per le Autorità Indipendenti un ruolo del tutto particolare

Le Autorità indipendenti hanno un ruolo speciale nell'applicare la normativa anticorruzione. Non solo sono tenute a farlo perché – come per tutte le Pubbliche amministrazioni – c'è il dovere di farlo.

Le Autorità hanno in più la dimensione istituzionale, che le rende esempio e modello rispetto anche all'applicazione di tale normativa. Specialmente in un ambito come quello dell'Anticorruzione, su cui pure a livello internazionale ci sono sensibilità e attenzioni assai alte.

La normativa anticorruzione, infatti, va intesa come modalità speciale di Buona Amministrazione, strumento di buona organizzazione e buona gestione.

La Costituzione, ancora una volta, deve essere il nostro faro, quando richiede a chi esercita le funzioni pubbliche qualcosa di più rispetto al generico dovere di osservanza delle leggi, impegnando all'esercizio delle proprie funzioni "con disciplina e onore" (art. 54, secondo comma), al fine di garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'agire amministrativo.

(*) Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

2 Normativa Anticorruzione, presidio di indipendenza per le Autorità

Per le Autorità indipendenti tutto ciò diventa anche presidio della propria indipendenza.

Il fatto che queste applichino correttamente le norme anticorruzione rafforza il loro ruolo di garanzia, tipico delle Autorità indipendenti.

Pensiamo alla disciplina che investe l'integrità dei funzionari pubblici, il conflitto di interessi, le regole di incompatibilità e di inconfiribilità, che a volte hanno carattere di specialità proprio con riguardo delle Autorità.

Pensiamo alla trasparenza sull'azione amministrativa, come strumento di garanzia per i soggetti regolati: essa è elemento essenziale anche per creare fiducia nei regolati stessi. Ma è anche strumento di partecipazione, da parte di tutti i soggetti comunque interessati e dei cittadini, naturalmente nel rispetto dei limiti dettati dalla protezione dei dati personali.

È bello, quindi, che – come oggi – le Autorità consorelle si confrontino su temi che riguardano trasversalmente il loro operato, quella della pubblica amministrazione ed anche il settore privato.

Le Autorità amministrative indipendenti, i funzionari che vi lavorano – e lo dico avendo cominciato a lavorarvi più di venticinque anni fa – hanno un di più di oneri, proprio al fine di mostrare la propria indipendenza. L'adozione di regole di prevenzione della corruzione costituisce la base per garantire questo. E noi come ANAC, chiamati a verificare l'applicazione di tali regole, riconosciamo che ciò è parte di un disegno più ampio, volto a far sì che si realizzi la finalità istituzionale delle diverse amministrazioni coinvolte, ma anche una finalità più alta, di esempio per i cittadini e le pubbliche amministrazioni.

3 I *Whistleblowers*: alleati su cui contare

In considerazione della sua attualità, vorrei fare un altro esempio relativo alla disciplina anticorruzione e al suo porsi al servizio del perseguimento delle diverse finalità istituzionali, con riferimento alla figura dei *whistleblowers*. Si tratta di autentiche vedette civiche che diventano alleati preziosissimi non solo delle Autorità indipendenti (in particolare laddove fanno emergere comportamenti non corretti dall'interno dell'organizzazione dei soggetti vigilati, pubblici e privati), ma più in generale di tutti coloro che operano lealmente al servizio della propria istituzione.

In Italia abbiamo una legislazione abbastanza avanzata rispetto ad altri Paesi al riguardo. Purtroppo, siamo in ritardo sul recepimento dell'ultima direttiva europea, rischiando una procedura di infrazione. Il decreto legislativo utile a tal fine è sostanzialmente pronto e, come Autorità, abbiamo collaborato alla sua stesura:

contiamo sul fatto che trovi presto approvazione definitiva e sia così possibile valorizzare ulteriormente il ruolo dei *whistleblowers*.

Sono figure che vanno protette all'interno dell'organizzazioni con regole apposite che tutelino l'identità del segnalante, e li tutelino rispetto a comportamenti ritorsivi che tante volte subiscono in virtù della loro denuncia.

Proprio di recente in ANAC si è presentata una persona a denunciare un qualcosa di estremamente grave. In questi casi, ci si rende conto di trovarsi di fronte a persone che rinunciano a tanto, hanno la forza di non voltarsi dall'altra parte, assumono sulle proprie spalle il rischio ed a volte la certezza di avere delle penalizzazioni di carriera, in nome della tutela dell'interesse pubblico. Sono presidi essenziali.

In molti altri casi ci troviamo invece di fronte a denunce strumentali: compito della nostra Autorità è anche quello di evitare un uso scorretto di tali disposizioni, di fatto in danno di coloro che invece hanno davvero bisogno delle tutele approntate dal legislatore.

Occorre dunque investire in un'applicazione non acritica e burocratica di tali regole, favorendo il formarsi di una cultura della prevenzione della corruzione, che finisce per coincidere con il perseguimento dei già richiamati principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità.

4 Le sfide del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Sappiamo che la realizzazione di quanto previsto dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, il PNRR, rappresenta una sfida essenziale per il nostro futuro e per il futuro dell'intera Europa. Ciò, costituisce anche un banco di prova importante sul fronte della lotta alla corruzione, specie per quanto attiene ai contratti pubblici. Ed ancora una volta, proprio in materia di contratti pubblici, si può apprezzare come le regole di prevenzione della corruzione servano anche a garantire rapidità, efficienza e migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Come è noto, all'interno del PNRR trovano spazio sia riforme –fra le quali quella, essenziale e propedeutica rispetto ad altre, del Codice dei contratti pubblici– sia investimenti, che vengono realizzati proprio attraverso contratti. Questi sono il luogo nel quale si incontrano pubblico e privato. E, laddove tale incontro avviene in modo trasparente, con la più ampia partecipazione, nel rispetto delle regole di concorrenza, si ha una migliore selezione delle imprese e un miglior perseguimento dell'interesse pubblico.

I contratti pubblici non servono unicamente a realizzare l'opera che si costruisce o a fornire i beni ed i servizi che si acquistano, ma sono anche strumento per dare concretezza alle politiche pubbliche che l'amministrazione si prefigge. Per tale ragione è importante non solo *cosa* si fa, ma *come* si fa. Ad esempio, non rileva solo la costruzione in sé di una scuola o di un ospedale, ma anche il fatto che per la stessa si

utilizzino materiali ecosostenibili, prodotti da imprese che operano seguendo corretti criteri di sostenibilità ambientale, che nel cantiere si rispettino i diritti dei lavoratori e magari si dia un incentivo alle imprese che favoriscono l'occupazione femminile o giovanile, ecc. Tutto questo avrà un'influenza, oltre sul fatto che probabilmente la gestione della scuola o dell'ospedale sarà più economica per quanto attiene ai costi energetici, anche sulle imprese coinvolte. E non solo su quelle aggiudicatrici, ma anche sulle altre che, per realizzare questa o future gare pubbliche, si orienteranno per operare ed innovare nel rispetto di tali criteri e saranno quindi spinte ad offrire agli altri loro clienti prodotti in linea con tali requisiti.

5 Digitalizzazione per garantire trasparenza e concorrenza nei contratti pubblici

Per tutto questo, nell'ambito del PNRR, attraverso i contratti, si realizzano e concretizzano non solo i singoli investimenti ivi previsti, ma anche gli indirizzi e i grandi obiettivi legati alla transizione digitale ed ecologica e allo sviluppo sostenibile.

In tale contesto, occorre guardare con favore al fatto che, anche su nostra sollecitazione, la Commissione ha richiesto di inserire, all'interno del nostro PNRR, significativi interventi per la digitalizzazione dei contratti pubblici, attraverso l'interconnessione di diverse banche dati pubbliche con la *Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici* (BDNCP) istituita presso la nostra Autorità. Ciò, con l'obiettivo di arrivare alla completa digitalizzazione di tutte le procedure che portano alla realizzazione di un'opera pubblica o all'acquisto di beni e servizi, partendo dalla programmazione, fino al pagamento dell'ultima fattura. Il tutto, non solo per prevenire episodi corruttivi, ma prima ancora al fine di semplificare e garantire rapidità, trasparenza e concorrenza nell'acquisto di quanto le amministrazioni necessitano.

6 La prevenzione della corruzione anche al centro delle priorità europee

Dedicarsi alla prevenzione della corruzione -quando questo avviene non vivendola come un adempimento burocratico, ma adattando le prescrizioni alla propria organizzazione e ai propri obiettivi- significa non solo attuare al meglio il mandato proprio di ciascuna amministrazione e creare quello che viene definito "valore pubblico", ma anche realizzare obiettivi sottesi alla partecipazione dello Stato all'Unione europea.

Noi tutti abbiamo sentito al riguardo la presidente della Commissione europea Von der Leyen, in riferimento all'Ungheria, ribadire come essenziale l'investimento sull'anticorruzione, premessa per poter conseguire i fondi Pnrr. Proprio a seguito di ciò, l'Ungheria ha adottato una legge che introduce l'autorità anticorruzione in quel Paese.

7 Persone e competenze: il vero patrimonio da preservare e far crescere

Concludo da dove ero partito: l'attuazione di politiche anticorruzione rappresenta, prima ancora, uno strumento di realizzazione dei valori e dei principi più alti della nostra Costituzione.

La deviazione di risorse pubbliche a vantaggio di pochi, che sempre accompagna i fenomeni corruttivi, ricade innanzi tutto sui più deboli, su chi non ha i mezzi per fare da solo. Per questo, la corruzione lede il principio di uguaglianza. Distrugge il merito, vanifica i sacrifici di chi ha investito sulle proprie capacità per avere un impiego, un finanziamento o una commessa, sfuggiti solo a causa di furberie e inganni.

Nel momento in cui qualcuno, antepone l'interesse proprio o di un altro a quello della collettività, promuove una persona che non merita a scapito di chi avrebbe avuto diritto, assegna una commessa ad un'impresa meno capace di un'altra, al di là del danno derivate dalle aspettative frustrate o delle risorse sprecate, calpesta quel vincolo di solidarietà economica e sociale al quale richiama la Carta fondamentale e che costituisce il fondamento stesso del vivere come comunità.

Imparzialità, correttezza, abnegazione e spirito di servizio sono i valori più alti che la corruzione calpesta e che invece sono il pre-requisito per perseguire correttamente le finalità istituzionali di ogni amministrazione e per far sì che chi opera al loro interno, nelle diverse funzioni, possa adempiere ai propri compiti con disciplina e onore, per richiamare ancora una volta le parole dei Costituenti.

Al centro di tutto questo sono quindi le persone che operano all'interno delle organizzazioni pubbliche e private, le loro competenze ed il loro spirito di servizio. E sono dunque le persone il patrimonio più prezioso che ogni amministrazione e ogni organizzazione deve preservare e fare crescere.

Recenti pubblicazioni

- 26** – febbraio 2023
Quaderni giuridici Autorità indipendenti, anticorruzione e *whistleblowing*: le questioni aperte
Atti del convegno CONSOB - AGCM - Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
Roma, Auditorium CONSOB, 14 ottobre 2022
- 25** – gennaio 2023
Quaderni giuridici Tokenizzazione di azioni e azioni *tokens*
P. Carrière, N. de Luca, M. de Mari, G. Gasparri, T.N. Poli;
con presentazione di A. Stagno d'Alcontres
- 11** – novembre 2022
Discussion papers Profilazione della clientela ai fini della valutazione di adeguatezza
Follow up dello studio del 2012 su un campione di intermediari italiani
F. Adria, N. Linciano, F. Quaranta, P. Soccorso
- 89** – settembre 2022
Quaderni di finanza Attitudine alla pianificazione finanziaria delle famiglie italiane
M. Brunetti, R. Ciciretti, M. Gentile, N. Linciano, P. Soccorso
- 24** – giugno 2022
Quaderni giuridici Piccole e medie imprese e finanziamento del progetto imprenditoriale:
una ricerca per un nuovo tipo di emittente
D. Colonnello, E.R. Iannaccone, G. Mollo, M. Onza; con prefazione di R. Sacchi
- 23** – maggio 2022
Quaderni giuridici Gli sviluppi tecnologici del diritto societario
a cura di
M. Bianchini, G. Gasparri, G. Resta, G. Trovatore, A. Zoppini
- 10** – luglio 2021
Discussion papers L'industria del post-trading
S.G. Lo Giudice
- 9** – gennaio 2021
Discussion papers Le OPA in Italia dal 2007 al 2019
Evidenze empiriche e spunti di discussione
F. Picco, V. Ponziani, G. Trovatore, M. Ventoruzzo; con introduzione a cura di R. Lener
- 22** – ottobre 2020
Quaderni giuridici The Prospectus Regulation
The long and winding road
S. Alvaro, R. Lener, P. Lucantoni; in collaboration with V. Adriani, F. Ciotti, A. Parziale
introduced by Carsten Gerner-Beuerle

- 88** – novembre 2019
Quaderni di finanza Who intends to become financially literate?
Insights from the Theory of Planned Behaviour
F.C. Billari, M. Gentile, N. Linciano, F. Saita
- 21** – settembre 2019
Quaderni giuridici A 20 anni dal TUF (1998-2018): verso la disciplina della *Capital Market Union*?
Atti del convegno Banca d'Italia – Consob
Roma, Banca d'Italia, 6 novembre 2018
- 20** – gennaio 2019
Quaderni giuridici La nuova via della seta e gli investimenti esteri diretti in settori ad alta intensità tecnologica
Il *golden power* dello Stato italiano e le infrastrutture finanziarie
S. Alvaro, M. Lamandini, A. Police, I. Tarola
- 19** – gennaio 2019
Quaderni giuridici Investitori istituzionali, governo societario e codici di *stewardship*:
Problemi e prospettive
S. Alvaro, M. Maugeri, G. Strampelli
- 18** – dicembre 2018
Quaderni giuridici Nuovi strumenti di politica industriale
per lo sviluppo e la quotazione delle PMI
S. Alvaro, S. Caselli, D. D'Eramo
- 7** – ottobre 2018
Position papers La mappatura delle sedi di negoziazione in Italia
dopo l'entrata in vigore di MiFID II/MiFIR
Divisione Mercati, Ufficio Vigilanza Infrastrutture di Mercato
- 17** – settembre 2018
Quaderni giuridici Le partecipazioni dei fondi alternativi riservati
in società quotate e in altri fondi
S. Alvaro, F. Annunziata; con prefazione a cura di M. Stella Richter jr
- 87** – settembre 2018
Quaderni di finanza Boardroom gender diversity and performance
of listed companies in Italy
G.S.F. Bruno, A. Ciavarella, N. Linciano
- 16** – febbraio 2018
Quaderni giuridici Tutela degli investitori e dei clienti degli intermediari e ADRs
Atti del convegno Consob - Arbitro per le Controversie Finanziarie - Università Luigi Bocconi
Milano, Università Bocconi, 11 luglio 2017
- 8** – gennaio 2018
Discussion papers Il costo dei fondi comuni in Italia.
Evoluzione temporale e confronto internazionale
G. Finiguerra, G. Frati, R. Grasso
- 86** – gennaio 2018
Quaderni di finanza Non-bank institutional investors' ownership in non-financial companies
listed in major European countries
F. Fancello, N. Linciano, L. Gasbarri, T. Giulianelli