

## **Introduzione**

Nell'immaginario collettivo il fenomeno della corruzione è spesso associato soltanto alla dimensione penalistica e dunque come un fenomeno da contrastare soltanto in via repressiva. In realtà ad esso si affianca una definizione più ampia e più in linea con il settore amministrativo. Il tema della corruzione negli appalti è di importanza cruciale ed è strutturalmente connesso alla dimensione economica, in quanto il settore degli appalti è uno dei settori dove le risorse pubbliche vengono spese maggiormente, ciò in quanto l'elevato livello di vulnerabilità della procedura di appalto all'infiltrazione criminale e alla corruzione porta a focalizzare l'attenzione sul sistema di prevenzione e controllo adottato dal legislatore.

A partire da un'analisi del quadro generale sulla normativa circa la prevenzione del fenomeno corruttivo nel nostro ordinamento giuridico e da un attento esame dei rischi di natura corruttiva che contraddistinguono il settore degli appalti pubblici, con il presente lavoro di tesi si vuole approfondire la tematica dell'anticorruzione circa queste due figure andando ad esaminare quelle che sono le problematiche più rilevanti circa il fenomeno corruttivo e le misure di contrasto a tale fenomeno che il legislatore ha di volta in volta predisposto. Esse sono due figure che in comune condividono una natura eccezionale rispetto ai principi che orientano l'agire amministrativo e che in ragione di questo spesso sono oggetto di contenzioso che porta proprio ad evidenziare come nella loro applicazione pratica si verificano abusi e distorsioni delle regole, sia per ragioni legate al problema della iper-regolamentazione nel settore degli appalti che porta i soggetti all'interno del settore a non avere un quadro normativo di riferimento chiaro, tale da rendere la loro applicazione esule da errori di alcuna sorta, ma anche per converso in ragione delle rilevanti semplificazioni di cui sono oggetto negli anni per cercare di renderle più celeri e meno appesantite da una moltitudine di criteri applicativi. In questo senso la normativa emanata durante il periodo emergenziale ha effettuato numerose semplificazioni e da una prima lettura delle stesse sono nati gli spunti di riflessione circa questo tema.

Tra i sistemi di scelta del contraente all'interno dei contratti pubblici si è scelto di analizzare la procedura negoziata, la quale rappresenta una delle procedure di aggiudicazione degli appalti che da molto tempo è oggetto di riflessioni in ragione della

particolare discrezionalità a carico della pubblica amministrazione e delle numerose pronunce giurisprudenziali che la rendono protagonista. Tale procedura si è notata non avvenire sempre sulla base dei principi di imparzialità, merito e concorrenzialità che sono a fondamento delle procedure di aggiudicazione, ma spesso su accordi illeciti che finiscono per scardinare completamente il sistema. Non solo, i presupposti per poter esperire tale procedura diventano spesso dei modi per aggirare le regole ed arrivare ad un risultato sicuramente più celere, ma privo della legalità su cui deve basarsi l'agire amministrativo. Gli stessi presupposti con i quali è possibile esperire la procedura negoziata sono stati studiati ed esaminati con il fine di porre attenzione sulle disfunzioni che li contraddistinguono. Non è raro veder eludere i principi della trasparenza e della legalità dell'azione amministrativa in ragione di esigenze spesso non veritiere di urgenza o emergenza oppure in relazione a problemi organizzativi che generano altre problematiche, tra cui il fenomeno del lock-in. Insieme a queste problematiche uno dei temi su cui si è posta maggiormente l'attenzione all'interno della procedura negoziata è l'applicazione e la regolamentazione del principio di rotazione.

Il rischio di natura corruttiva si annida anche nella fase di esecuzione del contratto pubblico, il riferimento è all'istituto del subappalto. Tale figura contrattuale non è esente da riflessioni circa la sua applicazione pratica, in quanto spesso il legislatore ha apposto delle misure anticorruptive piuttosto stringenti per cercare di evitare che tale strumento divenisse un mezzo per ottenere commesse pubbliche in completa disconnessione con i principi che orientano il diritto amministrativo. Oggetto della riflessione circa il subappalto nel capitolo ad esso dedicato è *in primis* il limite alla quota subappaltabile, una misura anticorruptiva sorta per scongiurare fenomeni di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche e che recentemente ha subito una imponente modifica, insieme ad essa le riflessioni circa l'abrogazione dell'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori, altra misura anticorruptiva controversa e a seguire uno sguardo ai fini anti corruptivi vi è anche sulla natura dell'autorizzazione al subappalto nel diritto amministrativo, seguita dalle misure applicative che caratterizzano i contratti similari che il legislatore ha negli anni predisposto e successivamente le nuove misure incardinate e pensate alla luce del periodo emergenziale.

Lo scopo della trattazione non è quello di passare al vaglio tutte le misure specifiche legate ad attività di dettaglio tipiche del settore degli appalti pubblici, ma quello di individuare e fornire un quadro generale delle misure anticorruptive poste dal legislatore all'interno della disciplina della procedura negoziata e del subappalto e per far ciò si è sviluppata la presente trattazione sulla base dell'analisi delle pronunce giurisprudenziali ad essi relative e sullo studio di testi e documenti, in particolare prendendo di riferimento come punto di partenza lo studio delle fasi di processo oggetto dei Piani Nazionali Anticorruzione dell'ANAC che hanno riscontrate e rilevato molteplici irregolarità ed in ragione di questo presentano queste due figure come le più permeabili al rischio di corruzione.

# Capitolo 1 - QUADRO SISTEMATICO SULL'ANTICORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI

## 1.1. La ricerca di una definizione di corruzione

La corruzione è un fenomeno che costituisce e raffigura una rottura dell'integrità morale ed etica della società. L'etimologia del termine corruzione deriva dal latino *corrumpere* ed indica un fenomeno degenerativo spirituale e morale, nonché disfacimento, putrefazione ovvero in senso attivo, l'opera di chi induce altri al male.<sup>1</sup> Definire la corruzione in realtà non è semplice, è un fenomeno di cui l'uomo da sempre ne conosce contenuto e significato, tanto da apparire scontato nel gergo comune, eppure a livello giuridico, una definizione quantomeno generale del fenomeno è stata formalizzata soltanto in ambito penalistico; successivamente con l'emanazione della cd. "Legge Severino", la L. n. 190/2012, si è data una svolta in questo tema e si è inquadrato il fenomeno comprendendone sempre più i rischi e la portata, in quanto per prevenire un fenomeno, c'è bisogno di conoscerlo e dunque poi di definirlo.

Talmente vasta è l'applicazione di questo fenomeno che già nell'Impero Romano, la *corruptio*<sup>2</sup>, rappresentava un male nocivo che si è sempre cercato di contrastare, nonostante la gravità e il perdurare dello stesso per diversi secoli, soltanto recentemente la legislazione nazionale ne ha individuato e osservato la problematica osservando il fenomeno da un punto di vista diverso: l'intento di reprimere il comportamento era stata fino ad allora l'esigenza principale da soddisfare, poi si è passati ad un cambio di prospettiva di tipo propositivo ossia costituire degli strumenti idonei a fronteggiare il fenomeno.

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Treccani, voce "corruzione".

<sup>2</sup> Diversi sono gli esempi di malaffare nella Roma imperiale: Cesare ne offriva alcuni, ad esempio, nel *De Bello Gallico* e nel *De Bello Jugurthium*; in quest'ultimo Giugurta, protagonista, è ricordato come personificazione della corruzione stessa, conosciuto come colui che pur di ottenere potere e denaro uccise, dichiarò guerra e corruppe i senatori promettendogli oro e argento. Di rilevanza si ricordano anche la Congiura di Catilina e l'orazione contro Verre, governatore della Sicilia, di cui oratore sempre ne è stato Cicerone.

Una possibile definizione che induce alla riflessione del concetto di corruzione può essere presentata in due accezioni <sup>3</sup>: la prima viene intesa in senso stretto come “*scambio o mercimonio illecito*”, rappresentando una “*distorsione patologica di un principio comportamentale basilare che attraversa l’intera storia dell’uomo come persona sociale: il principio di reciprocità*”. La seconda accezione è afferente alla criminologia, assumendo che la corruzione *non è fatta solo da “baratterie”, ma “assorbe qualsiasi abuso di un potere fiduciario per un vantaggio privato”*.

Il fenomeno non si limita quindi ad esplicarsi nella sfera penalistica, dove due soggetti si accordano, dando vita *al pactum sceleris*, per perseguire utilità illecite, piuttosto si configura come problematica di più vasta ampiezza, atteggiandosi come “parassita” che divora le risorse economiche, morali della democrazia e della concorrenza, danneggiando la qualità della vita della società.<sup>4</sup> In Italia, la percezione del fenomeno della corruzione è stata negli anni sempre più intensa, difatti nel corso degli ultimi decenni, la forte presenza di casi giudiziari dal grande stupore scandalo hanno fatto luce sulla gravità delle condotte poste in essere ed anche delle conseguenze tangibili delle stesse. Conseguenze tali da generare effetti negativi sul tessuto sociale del paese ed anche e soprattutto creare danni alla concorrenza e alla competitività del sistema economico del paese. Nell’immaginario collettivo la corruzione è associata spesso soltanto alla dimensione penalistica e dunque come un fenomeno da combattere solo in via repressiva, in realtà ad essa si affianca una definizione più ampia che rientra nel significato di malcostume, malaffare, più in linea con il settore amministrativo dei soggetti ai quali la legge conferisce ed attribuisce i poteri per gestire tali processi.<sup>5</sup>

Il concetto di corruzione è multivello, oscilla tra la dimensione giuridica, etica ed economica ed il fine, la *ratio*, delle previsioni normative in questo senso diviene il contrasto alla *maladministration*<sup>6</sup>, in maniera uniforme e globale. Il concetto di

---

<sup>3</sup> V. Mongillo, *Il contrasto alla corruzione tra suggestione del “tipo di autore” e derive emergenziali*, in Riv. it. dir. e proc. civ. fasc. 2, 2020, pp. 969 e ss.

<sup>4</sup> R. Cantone, G. Di Feo, *Il male italiano, librarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Rizzoli, Milano, 2015, pp. 20 e ss.

<sup>5</sup> F. Palazzo, *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*, Atti del seminario, Firenze University Press, 2011, pp. 1-10.

<sup>6</sup> S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, in Foro italiano, parte V, 1992, pp. 243–250.

*maladministration* non è però così scontato, esso trova un indiretto riferimento e fondamento in documenti sia della Banca mondiale, nei quali la corruzione viene intesa come “*the use of public office for private gain*”<sup>7</sup>, ma anche dall’Ocse e dalla Commissione europea, che hanno ripreso alcune definizioni di questo tema già in parte conosciuto nel nostro ordinamento non nell’ottica di prevenirlo ma soltanto in chiave di definizione, indicando tale termine come comprensivo di condotte illecite legate ad un abuso di funzioni pubbliche a vantaggio di interessi privati, a prescindere che tali comportamenti siano considerati illeciti penali. Non è stata infatti la *maladministration* ad essere inquadrata dal legislatore nell’ottica di prevenzione della stessa, il fenomeno veniva in realtà considerato solo in chiave penalistica, come patto illecito avente rilevanza penale fra funzionario pubblico ed un privato, infatti neppure nella cd. Legge Severino e nei suoi successivi decreti attuativi si utilizza tale termine.

Quanto più è opaca e non trasparente l’azione delle stazioni appaltanti e meno sottoposta ad adeguati controlli, resi difficili dalla scarsità di informazioni del controllore, dalla complessità dei contratti e dalla inefficacia dei poteri dello stesso controllore, tanto più è concreto il rischio di corruzione.<sup>8</sup>

I reati di natura corruttiva a venire in rilievo sono quelli tipizzati negli articoli del Codice penale, ma ulteriori fattispecie previste in altri fonti normative evidenziano altre fattispecie di delitti che propriamente non sono rubricati con tale termine o espressioni affini, ma le cui condotte se integrate nella fattispecie sono ricomprese in condotte di natura corruttiva. Questo “ampliamento” è quindi soltanto, come fatto notare<sup>9</sup> “*il frutto della diversa logica della prevenzione rispetto alla repressione: un mutamento di prospettiva per cui diventano rilevanti situazioni nelle quali il rischio è meramente potenziale, il conflitto di interessi “apparente”, ma in presenza delle quali è necessario entrino in gioco misure di “allontanamento” dal rischio, con scelte che talvolta prescindono completamente dalle condotte individuali*”.

---

<sup>7</sup> World Bank, *Engagement in governance and Anticorruption*, Washington DC, 2007. Vedi anche, R. Cantone, *Il Sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, 2020.

<sup>8</sup> S. Cassese, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016*, Atti del Convegno annuale, Napoli, 2017.

<sup>9</sup> R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)

In particolare nel settore degli appalti, vi è una concentrazione di fenomeni corruttivi dovuti da diverse ragioni, in primo luogo è un settore caratterizzato da ingenti somme di denaro pubblico che attirano interessi illeciti ed inoltre vi è una forte polverizzazione della domanda in capo a una molteplicità di pubbliche amministrazioni e organismi di diritto pubblico: difatti la disciplina normativa è complessa e l'instabilità nell'individuazione e nell'applicazione delle norme favorisce il verificarsi di fenomeni patologici come quelli corruttivi.<sup>10</sup>

Secondo l'ANAC, così come illustrato nel Piano Nazionale Anticorruzione dell'anno 2013, il termine corruzione deve ricomprendere due sfere: *“l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Libro II, Titolo II, Capo I del Codice penale e le situazioni in cui a prescindere dalla rilevanza penale, rilevi il malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite.”*<sup>11</sup>

L'area di interesse del fenomeno, quindi, deve ricomprendere una definizione della corruzione più ampia ed estesa, fino ad essere *“non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso di reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la maladministration, intesa come assunzione di decisioni [...] devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari”*.<sup>12</sup>

Dunque, l'Autorità ricomprende in questa definizione anche quei comportamenti che non integrano le fattispecie di reato, ma che siano espressione, comunque, di una gestione della cosa pubblica sbagliata, distorta verso i propri scopi privatistici.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> G. Fidone, *Relazione per il seminario, “prevenzione della corruzione nella riforma della p.a. e nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, Camera dei deputati, 2015

<sup>11</sup> Piano Nazionale Anticorruzione, anno 2013, consultabile sul sito dell'ANAC, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

<sup>12</sup> Aggiornamento al Piano nazionale Anticorruzione, anno 2015.

<sup>13</sup> Tale affermazione trova conferma anche nei dati dell'Eurobarometro 2013 che mostra in che misura i soggetti appartenenti al nostro ordinamento giuridico ritengano le seguenti pratiche diffuse nelle gare d'appalto pubbliche: capitolati su misura per favorire determinate imprese (52%); abuso delle procedure negoziate (50%); conflitto di interesse nella valutazione delle offerte (54%); turbativa d'asta (45%); criteri di selezione o di valutazione poco chiari (55%); partecipazione degli offerenti nella stesura del capitolato (52%); abuso della motivazione d'urgenza per evitare gare competitive (53%); modifica dei termini contrattuali dopo la stipula del contratto (38%). Tali percentuali corrispondono alla somma di chi ritiene le

## 1.2. Brevi cenni sull'evoluzione normativa in tema di corruzione

Seguendo una prospettiva di analisi internazionale, i paesi anglosassoni sono stati tra i primi a prevedere delle misure di natura preventiva del fenomeno, pur mantenendo l'adozione di misure repressive.<sup>14</sup> Il diritto positivo britannico ha infatti emanato diversi documenti di approfondimento sul tema già dal 1800, tra cui a titolo di esempio: *The Public Bodies Corrupt Practice Act* del 1889, *The Prevention of Corruption Act* del 1916, il Codice penale del 1988 chiamato *Criminal Justice Act*, il Crime and Security Act del 2001, finendo con l'approvazione di un Testo unico che ha abrogato tutta la previgente normativa con il nome di Bribery Act, nel quale viene proposta la definizione di “violazione di aspettativa” nei confronti del cittadino con lo scopo di spiegare il concetto di svolgimento improprio della funzione pubblica. Oltre alle definizioni date da tale atto, innovativa è stata la presenza di molteplici organismi di vigilanza come strumento di lotta alla corruzione.<sup>15</sup>

Di seguito ad esso, anche il sistema giuridico statunitense ha dedicato attenzione al fenomeno per cercare di creare strumenti repressivi idonei a perseguirlo, notevole in questa direzione è stato il FOIA, Freedom of Information Act emanato nel 1968, il quale ha costituito le basi per l'emanazione non solo come è ovvio della legislazione successiva<sup>16</sup>, ma ispirando la scrittura di importanti trattati internazionali. Tale atto ha

---

pratiche molto diffuse e abbastanza diffuse. Vedasi anche, G. Fidone, *Relazione per il seminario, “prevenzione della corruzione nella riforma della p.a. e nella nuova disciplina dei contratti pubblici*, Camera dei deputati, 2015.

<sup>14</sup> Secondo l'analisi del fenomeno posta da A. Tortora, *La prevenzione della corruzione: un sistema in continua evoluzione*, Giappichelli, 2021.

<sup>15</sup> Alcuni esempi: *The Committee on Standards in Public Life; Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*; il primo ad esempio ha il compito di consigliare il primo ministro sugli standard etici che funzionari pubblici nonché organizzazioni private, dovrebbero rispettare; la seconda, sempre in breve, per ciò che concerne la trattazione, è un'autorità parlamentare indipendente per gli standard, ha compito di garantire ai cittadini il corretto e trasparente utilizzo del denaro pubblico da parte dei deputati e che gli stessi abbiano le competenze adeguate a svolgere la loro funzione.

<sup>16</sup> Successivamente, infatti, viene emanato *l'Ethics in Government Act*, con il quale viene istituito *l'U.S. Office of Government Ethics* al quale vengono assegnate funzioni di regolamentazione, di controllo e formazione del personale da distribuire nelle agenzie governative. L'OGE è incaricato di stabilire una serie di norme che regolano il conflitto di interessi e di predisporre un piano preventivo anticorruzione a cui le singole aziende devono attenersi nella redazione dei loro specifici piani anticorruzione. Tale strumento vuole individuare i cd. *risks assesment*, cioè le aree a rischio di sviluppo di condotte elusive ed i cd. *risks*



avuto la forza di portare il concetto della trasparenza nel diritto amministrativo all'interno dell'azione amministrativa divenendone un pilastro fondamentale: si è permesso e si è concesso ai cittadini attraverso questa misura di ottenere le informazioni custodite da qualsiasi ufficio pubblico, in particolare nei registri delle maggiori agenzie governative, ad eccezioni di alcuni atti che avevano invece bisogno di una maggiore protezione.

Nel nostro ordinamento sulla stessa scia di tale atto, questa possibilità è stata introdotta soltanto nel 2016 con il D.lgs. n. 97/2016, in riferimento all'istituto dell'accesso civico generalizzato.

Le Convenzioni Internazionali in precedenza accennate circa il contrasto al fenomeno della corruzione hanno posto la base per la costruzione delle fonti del sistema di prevenzione alla corruzione.<sup>17</sup> In particolare, la previsione degli organismi di monitoraggio sovranazionale, attraverso i loro reports, ha spinto il legislatore italiano ad adeguarsi alle novità internazionali<sup>18</sup>, ciò in quanto, a seguito di ratifica le convenzioni assumono il rango di fonte sovraordinata rispetto alla legge ordinaria, di conseguenza le leggi in contrasto con i corollari enunciati all'interno di tali fonti vengono dichiarate incostituzionali. Avvertendo dunque l'esigenza sempre maggiore di contrastare questo fenomeno degradante ed incidente sempre più sulla crescita, sull'economia e sull'affidabilità di un paese, le organizzazioni internazionali principali, in particolare ONU e Consiglio d'Europa, hanno preposto degli strumenti convenzionali multilaterali con i quali fornire delle importanti e stringenti indicazioni agli Stati aderenti per approntare dei meccanismi di contrasto anche all'interno dei paesi. È in esecuzione ed in

---

*management*, ossia misure di gestione del rischio e individuazione di strategie per contrastarlo e governarlo in modo efficace.

<sup>17</sup> Tra i principali accordi che hanno influenzato legislazione interna è possibile annotare la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata nel 1997 ed entrata in vigore 1999; la Convenzione penale di Strasburgo sulla corruzione del 1999; la Convenzione civile di Strasburgo sulla corruzione del 1999; la Convenzione ONU contro la corruzione firmata a Mérida nel 2003 ed entrata in vigore nel 2005 ed anche i rapporti GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione).

<sup>18</sup> A. Del Vecchio, P. Severino, *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2014, pp. 301–341.

considerazione di tali convenzioni che l'Italia, ma anche altri paesi non facenti parte dell'Unione, ha deciso di adottare politiche di prevenzione.<sup>19</sup>

Si è radicata pian piano, insieme al verificarsi di fenomeni corruttivi sempre più dilaganti nel nostro Paese, l'idea che in Italia fosse necessario predisporre un sistema di prevenzione e contrasto amministrativo della corruzione che non fosse unico e a sé stante, ma affiancato al tradizionale sistema repressivo fino a quel tempo presente nel nostro ordinamento, un sistema repressivo che soprattutto dopo la vicenda cd. "Mani Pulite" aveva mostrato la grande debolezza nella struttura e nei limiti applicativi.<sup>20</sup>

La funzione di repressione penale si era rivelata insufficiente, proprio per il carattere sistemico della corruzione, per le difficoltà a fare emergere il fenomeno ed anche per i tempi brevi di prescrizione; dunque, si è avvertita sempre più la necessità di avere un sistema di norme in grado di garantire un approccio organico alla materia, che fosse non solo di natura repressiva ma anche preventiva. Uno dei primi passi verso un primissimo inquadramento normativo del fenomeno anche se in via indiretta, ma verso comunque una riforma dell'intero apparato amministrativo deve ravvisarsi nella Legge n. 109/1994, cd. "Legge Merloni", rubricata "*Legge quadro in materia di appalti pubblici*".<sup>21</sup>

Tale legge, in merito all'insufficienza delle politiche tradizionali alla repressione della corruzione evidenziava che la risposta fornita fino a quel momento storico consisteva nel reprimere penalmente le condotte illecite e prevedere delle regole sui comportamenti dei pubblici funzionari con relative sanzioni, volte a prevenire l'insorgere di conflitti di interesse tra privati e interessi generali, trattandosi però di regole blande, anche perché applicabili ai soli dipendenti pubblici con esclusione dei funzionari onorari, cioè dei funzionari esterni all'amministrazione, fossero essi soggetti nominati fiduciariamente dagli organi politici o gli stessi componenti degli organi politici. L'obiettivo del legislatore in quel contesto era raggiungere una integrale organizzazione di un apparato amministrativo preposto all'esecuzione dei lavori pubblici al fine di superare le criticità

---

<sup>19</sup> R. Cantone, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, 2020, pp. 1-11.

<sup>20</sup> F. Cingari, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica, verso un modello di contrasto integrato*, Giappichelli, 2012, pp. 9-38.

<sup>21</sup> V. Cerulli Irelli, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in F. Merloni e L. Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, 2010, pp. 37-110.

e le problematiche emersi dagli scandali giudiziari del 1992. In questa direzione vennero adottate diverse misure<sup>22</sup>, tra le quali rilevante è stata l'istituzione di una Autorità indipendente, l'A.V.C.P., l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. La previsione e predisposizione di una autorità indipendente si riteneva che fosse un primo passo volto a costituire un sistema che portasse ad avere controlli mirati ed efficaci sull'agire della pubblica amministrazione. In particolare, l'ambito di questi controlli era principalmente riferito all'affidamento ed esecuzione dei lavori, zona d'ombra delle inchieste giudiziarie di pochi anni prima.

L'istituzione di questa autorità è stata subito vista con favore non solo dal nostro ordinamento, ma anche a livello europeo, riconoscendo l'importanza di una vigilanza *super partes* nel settore appalti pubblici. Così facendo, l'Unione ha preso spunto da essa e attraverso le Direttive n. 18/2004/CE e n. 17/2004/CE ha imposto a tutti gli Stati membri la predisposizione di sistemi di controllo sui contratti pubblici e sull'affidamento del funzionamento degli stessi ad autorità indipendenti.

### **1.3. La Legge n. 190/2012**

Il sistema di prevenzione della corruzione nel nostro ordinamento giuridico ha avuto un primo pieno inquadramento normativo soltanto attraverso l'emanazione della L. n. 190/2012, rubricata "*Disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione*". Tale legge, conosciuta anche come "Legge Severino", è ancora oggi, nonostante le successive modifiche, la struttura fondamentale e portante del sistema di contrasto e prevenzione alla illegalità e alla corruzione nella pubblica amministrazione.<sup>23</sup>

Il clima politico durante la quale è entrata in vigore vedeva come protagonisti un governo tecnico alla direzione del nostro paese e il divampare della crisi economica, i quali davano la percezione che fosse necessario ed urgente adottare delle misure emergenziali di

---

<sup>22</sup> A. Jannone ,I. Maccani, *Corruzione e anticorruzione in Italia. Pubblico e privato, trasparenza e appalti, prevenzione e contrasto*, Franco Angeli, 2017, pp. 73-153.

<sup>23</sup> B.G. Mattarella, M. Pelissero, *La legge anticorruzione: Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, 2013.