

GABRIELLA MARGHERITA RACCA

Corruzione (diritto amministrativo)

Estratto da:

DIGESTO

delle Discipline Pubblicistiche

Aggiornamento

diretto da
Rodolfo Sacco

a cura di
Raffaele Bifulco – Alfonso Celotto – Marco Olivetti

UTET
GIURIDICA

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via Dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, Italia

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.L.

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

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

Composizione: Sinergie Grafiche S.r.l. - Corsico (MI)
Finito di stampare nel mese di ottobre 2017
dalla Stamperia Artistica Nazionale S.p.A.
Via Massimo D'Antona, 19 – 10028 Trofarello (TO)

INDICE

Acquisizione sanante di MARTINA CONTICELLI	p.	1
Ambiente (diritto all') di CELESTE CHIARIELLO	»	18
Atti impugnabili (diritto tributario) di FEDERICO RASI	»	47
Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) di MATTEO PIGNATTI	»	73
Banca centrale europea di RENATO IBRIDO	»	90
Capacità contributiva (principio di) di GIUSEPPE MELIS	»	106
Casse previdenziali di CHRISTIAN IAIONE	»	132
Città metropolitane di FEDERICA FABRIZZI e ALESSANDRO STERPA	»	159
Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) di VALENTINA VOLPE	»	182
Cooperazione amministrativa europea di ROBERTO CAVALLO PERIN e GABRIELLA M. RACCA	»	191
Corruzione (dir. amm.) di GABRIELLA M. RACCA	»	208
Costituzionalismo sociale (teoria del) di ANGELO JUNIOR GOLIA	»	217
Diritti (diritto costituzionale) di ALFONSO CELOTTO	»	261
Doppio grado di giurisdizione (diritto costituzionale) di GIOVANNI SERGES	»	297
Farmacia di PIERMASSIMO CHIRULLI	»	312
Incandidabilità, sospensione e decadenza dalle cariche elettive nelle amministrazioni lo- cali e regionali di GIUSEPPE LICHERI	»	325
Intese tra le Regioni di ALESSANDRO STERPA	»	342
Joint venture (contratti pubblici) di ELENA GENTILE	»	385
Lavoro nelle pubbliche amministrazioni di MARIO RUSCIANO e DARIO SIMEOLI	»	397
Natura (diritti della) di MICHELE CARDUCCI	»	486
Non discriminazione fiscale nell'Unione europea (principio di) di ALESSIO PERSIANI	»	521
Nullità e annullabilità dell'atto amministrativo di ROBERTO CAVALLO PERIN	»	551

Ottemperanza (giudizio di) di STEFANO TARULLO	<i>p.</i> 559
Perequazione urbanistica di FRANCESCO ANGELINI	» 591
Protezione dei dati personali di SIMONE CALZOLAIO	» 594
Recall (diritto comparato) di FRANCESCO CAMPODONICO	» 636
Risarcimento del danno nei contratti pubblici di ELENA DEMICHELIS	» 659
Soccorso istruttorio di MARCELLO DI FRANCESCO TORREGROSSA	» 670
Unioni civili (diritto costituzionale) di MICHELE BELLETTI	» 689

225-254; reg. (UE) n. 1302/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17-12-2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, art. 1, c. II.

(139) Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 5.

(140) Tale possibilità è espressamente disciplinata dal 1302/2013/UE.

(141) Reg. 1302/2013/UE, § 8; § 11; § 24: «La convenzione dovrebbe altresì elencare il diritto dell'Unione e nazionale applicabile concernente direttamente le attività del GECT svolte conformemente ai compiti stabiliti nella convenzione, compreso quando il GECT gestisce servizi pubblici di interesse generale o infrastrutture».

(142) Dir. 2014/24/UE, considerando 73.

(143) Si veda reg. 1302/2013/UE, considerando n. 5: «Ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006, i GECT godono in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dal diritto nazionale di detto Stato membro, ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l'altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l'altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali».

Corruzione (dir. amm.)

Bibliografia: AJANI-CAVALLO PERIN-GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, 2017; BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016, 155-176; CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54 del d.lg. n. 165 del 2001*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 243 s.; Id., *La nuova disciplina sui contratti pubblici e l'ANAC come autorità di regolazione*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Atti del LXI convegno di Studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 17/18/19-9-2015, Milano, 2016, 121 s.; CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari pubblici*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di Merloni-Cavallo Perin, Milano, 2009; Id., *Crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, in *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, a cura di Piñar Mañas, Madrid, Editorial Reus, 2013, 147-170; Id., Atti del convegno *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove Direttive*, Roma - Consiglio di Stato, 14-5-2014, accessibile in 2016 in *Ius Publicum Network Review*, 2016; CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di Merloni-Vandelli, Firenze, 2010, 90; CLARICH-MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 60; CORRADINO-NERI, *L'ANAC nella riforma della disciplina dei contratti pubblici: il recepimento delle direttive appalti*, in *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, a cura di Cantone-Merloni, Torino, 2015, 175 s.; DI CRISTINA, *Le misure urgenti sulla pubblica amministrazione - la nuova vita dell'ANAC e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, *GDAm*, 2014, 1019; GIANI, *Brief notes on the role of "protocols of legality" in Italy*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 397-412; MANGANARO, *La corruzione in Italia*, *FA*, 2014, 1861; Id., *Perspectives on fighting corruption in public contracts in Italy*, in

Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing corruption concerns in Public Procurement Internationally, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 53 s.; MARCIAS, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di Nicotra, Torino, 2016, 173 s.; MASSERA, *Gli statuti delle società a partecipazione pubblica e l'applicazione delle regole amministrative per la trasparenza e l'integrità*, in *I controlli sulle società pubbliche*, diretto da Auletta, Bologna, 2017, 45; MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007; Id., *The Italian efforts on anti-corruption, in Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 61 s.; MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento, misure specifiche di contrasto alla corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, *DPP*, 2013, 4 s.; Id., *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione* (Intervento al 59° Convegno di Varenna 21-9-2013), *ASTRID Rassegna* n. 189/2013 e *RCC*, 2013, 1-24; MERLONI-VANDELLI, *Pubblica amministrazione: il contrasto alla corruzione*, in *Per il governo del paese*, a cura di Basanini, Firenze, 2013; NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016; PARISI, *Il whistleblowing: vincoli internazionali, adattamento interno, attitudine culturale*, in *Il whistleblowing come strumento di lotta alla corruzione*, a cura di Fraschini-Parisi-Rinoldi, Acireale-Catania, 2011, 77 s.; Id., *An international perspective on the main functions of the Italian national anti-corruption authority in the prevention of corruption in public procurement*, *DCoI*, 2015, 1053; PARISI-CHIMENTI, *Il ruolo dell'ANAC nella prevenzione della corruzione in materia di appalti pubblici*, *DCoI*, 2015, 419 s.; PIGNATTI, *Due convegni su «corruzione e crisi sistemica» e «indagini sulla corruzione negli appalti pubblici»*, *RTDP*, 2015, 1148 s.; RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di Merloni-Cavallo Perin, Milano, 2009, 250 s.; Id., *Il diritto amministrativo della prevenzione e del contrasto alla corruzione nei contratti pubblici*, relazione al corso monografico *Trasformazione e razionalizzazione della Pubblica Amministrazione nelle recenti manovre finanziarie. Dalla spending review alle leggi per la crescita e la stabilità del Paese*, SPISA, Bologna, 11-5-2013; Id., *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 125-151; Id., *Corruption in public procurement systems as a betrayal of the solidarity principle* relazione all'interno della sessione *Corruption of Rules and Corruption of People* coordinata da G. Amato all'Inaugural Conference - 2014 International Society of Public Law (ICONS), Firenze, 26/28-6-2014; Id., *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, *DAm*, 2015, 345-387; Id., *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, in *Italiadecide - Rapporto 2015*, Bologna, 489 s.; RACCA-CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 23 s.; RACCA-CAVALLO PERIN-ALBANO, *Public Contracts and International Public Policy Against Corruption*, in *Transnational Law of Public Contracts*, a cura di Audit-Schill, Bruxelles, 2016, 845 s.; Alb. ROMANO, *Presentazione*, in *L'azione amministrativa*, a cura di Alb. Romano, Torino, 2016, XXIII-XXIV; YUKINS, *Corruption in public procurement: improving governments ability to manage the risks of corruption*, *Risk Management International Conference*, Torino, 5/6-5-2016, *Ius Publicum Network Review*, 2016; ZITTO, *Il rating d'impresa nel sistema degli appalti pubblici: un contributo per la sua definizione e messa in opera*, in *Giustamm.it*, 2016.

Legislazione: l. 6-11-2012, n. 190 (disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione); d.lg. 14-3-2013, n. 33 (riordino della disciplina riguar-

dante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni); d.lg. 8-4-2013, n. 39 (disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190); l. 28-1-2016, n. 11 (deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture); d.lg. 18-4-2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici); d.lg. 19-4-2017, n. 56 (disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50); d.l. 24-4-2017, n. 50 (disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), conv. con l. 21-6-2017, n. 96.

Sommario: 1. La corruzione come “*maladministration*”. – 2. La corruzione e i diritti fondamentali. – 3. La corruzione e la solidarietà. – 4. I sintomi di corruzione. – 5. Le sanzioni. – 6. La dignità e la fedeltà. – 7. La collaborazione istituzionale e le reti di ricerca.

1. La corruzione come “*maladministration*”.

La corruzione in senso ampio è stata definita come “abuso di un potere per il perseguimento d’interessi privati” definizione che trascende le ipotesi di reati contro la pubblica amministrazione e ricomprende i più ampi fenomeni di “*maladministration*” (1).

Si parla comunemente di corruzione delle persone e delle organizzazioni, ma anche di corruzione delle regole che talora favoriscono i comportamenti corrotti (2).

I comportamenti corrotti determinano gravi pregiudizi alle attività economiche, sia nel settore privato, sia nel settore pubblico, ma la mancanza d’integrità – specie nelle organizzazioni pubbliche – compromette i diritti fondamentali dell’individuo, poiché viola la coesione sociale.

La gravità del problema è stata da tempo affermata in Documenti, Convenzioni, Raccomandazioni, delle Nazioni Unite, dell’OCSE, del Consiglio d’Europa, dell’Unione Europea. Ad esempio nella Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 si afferma che: «La corruzione è una piaga insidiosa che ha larghi effetti corrosivi sulla società, perché mina la democrazia e il principio di legalità, conduce a violazioni dei diritti umani, distorce il mercato, erode la qualità della vita e permette alle organizzazioni criminali e terroristiche di minacciare la sicurezza umana» (3). La “sicurezza” costituisce uno dei quattro diritti fondamentali dell’uomo e del cittadino già indicati dalla Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 (art. 2).

Da par suo l’OCSE (4) nella Convenzione sulla corruzione di pubblici ufficiali stranieri del 1997 evidenzia che «la corruzione è un fenomeno diffuso nelle operazioni economiche internazionali, ivi comprese le operazioni commerciali e gli investimenti, che de-

sta serie preoccupazioni morali e politiche, mina la corretta gestione degli affari pubblici e lo sviluppo economico e altera le condizioni internazionali in materia di concorrenza» (5).

Il Consiglio d’Europa sottolinea nella Convenzione penale sulla corruzione del 1999 che «la corruzione rappresenta una minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell’uomo, mina i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, falsa la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche e i fondamenti morali della società» (6).

La Commissione europea rileva che: «sebbene la natura e l’estensione della corruzione varia, essa colpisce tutti gli Stati membri dell’Unione e l’Unione Europea nel suo complesso». La corruzione «infligge danni finanziari dovuti ad un abbassamento dei livelli di investimento, ostacolando le operazioni corrette del mercato interno e riducendo i finanziamenti pubblici». Essa causa un danno sociale dal momento che la criminalità organizzata usa la corruzione per commettere altre fattispecie di reato, come ad esempio il traffico di droga e di esseri umani.

«Inoltre, la corruzione se non indirizzata, può minare la fiducia nelle istituzioni democratiche e indebolire l’accountability dei leader politici» (7).

Affermazioni tutte che richiedono una coordinata azione di contrasto di livello sovranazionale, che da una prima fase di monitoraggio giunga ad interventi di cooperazione amministrativa europea (cfr. voce → COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA EUROPEA) e anche sussidiari, ogni qualvolta gli Stati membri non siano in grado di operare efficacemente a livello nazionale (8).

Obblighi internazionali (9) da tempo richiedevano una Autorità anticorruzione per assicurare la prevenzione ed il contrasto del fenomeno e nel 2012 si è giunti all’istituzione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC (10) (cfr. voce → AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE).

L’Autorità è dunque chiamata ad attuare coordinate strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità nelle amministrazioni pubbliche in adempimento di obblighi internazionali e nazionali (11).

Per la prima volta si è avviato un consistente intervento preventivo volto a contrastare le inefficienze e la cattiva amministrazione con i conseguenti comportamenti sviati e corruttivi. Di qui lo sviluppo di un diritto amministrativo della prevenzione della corruzione che trova un significativo riferimento nelle funzioni di vigilanza, di regolazione e sanzionatorie attribuite all’Autorità Nazionale Anticorruzione. Funzioni che si concentrano nei settori di maggiore rischio quali quello dei contratti pubblici (12) (cfr. voce → AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE).

La trasparenza e la conoscibilità dei dati sull'organizzazione e sulle funzioni pubbliche, prevista in capo ai cittadini (13) costituisce strumento cardine della prevenzione della corruzione (14) con un controllo diffuso a garanzia dei diritti fondamentali.

(1) Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma. Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2012; CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori alla correttezza dei funzionari pubblici*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di Merloni-Cavallo Perin, Milano, 2009, 147 s.; MATTARELLA, *The Italian efforts on anti-corruption*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 61 s.

(2) BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016, 155-176.

(3) Introduzione alla Convenzione dell'ONU di contrasto alla corruzione (United Nation Convention against corruption – General Assembly resolution 58/4, 31-10-2003 attuata con ritardo nell'ordinamento giuridico italiano, in parte con la legge n. 190/2012 dell'allora segretario generale Kofi A. Annan.

(4) «Le democrazie funzionanti fanno leva sulla fiducia e sul credito in esse riposto da cittadini e imprese, che legittimano le decisioni assunte dai funzionari della pubblica amministrazione e creano condizioni per un'efficace formulazione e concretizzazione delle misure di intervento. L'aspettativa e la stima verso la pubblica amministrazione dipendono dall'integrità e della trasparenza, nella misura in cui fissano standard di comportamenti elevati in seno al settore pubblico» (Rapporto OCSE sull'integrità in Italia, 2013 – Prefazione del segretario generale).

(5) OECD 21-11-1997, Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali

(6) Convenzione penale sulla corruzione – Strasburgo, 27-1-1999, ratificata con l. 28-6-2012, n. 110; nello stesso senso la Convenzione civile sulla corruzione – Strasburgo, 4-11-1999, ratificata con l. 28-6-2012, n. 112 secondo cui «La corruzione rappresenta una minaccia per la preminenza del diritto, la democrazia ed i diritti dell'uomo, l'equità e la giustizia sociale, ostacola lo sviluppo economico e mette a repentaglio il funzionamento corretto e leale delle economie di mercato». cfr. PARISCHIMENTI, *Il ruolo dell'ANAC nella prevenzione della corruzione in materia di appalti pubblici*, DCoi, 2015, 419 s.

(7) Commissione UE, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e Comitato economico e sociale, Fighting Corruption in the EU*, 6-6-2011, 10. Cfr. Commissione UE, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Relazione dell'unione sulla lotta alla corruzione*, Brussels, 3-2-2014, COM(2014) 38 final.

(8) RACCA-CAVALLO PERIN-ALBANO, *Public Contracts and International Public Policy Against Corruption*, in *Transnational Law of Public Contracts*, a cura di Audit-Schill, Bruxelles, 2016, 845 s.

(9) Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione (2003), cit., art. 6 e la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (1999), cit., artt. 20 e 21. Cfr. ANAC, *Relazione annuale 2016*, 6-7-2017, 42 s.

(10) CLARICH-MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione, in La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 60. CANTONE-MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione-*

ne, Torino, 2015, *passim*; NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016

(11) L. 6-11-2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, art. 1, 2° e 4° co. A.N.A.C., *Relazione annuale 2014*, 2-7-2015.

(12) Cfr. in materia di anticorruzione (ex l. n. 190/2012, art. 1, 2° co.), di trasparenza (ex d.lg. n. 33/2013, artt. 3, 45, 47, 48), di inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi (ex d.lg. n. 39/2013, art. 16) e di contratti pubblici (da ultimo: d.lg. n. 50/2016, artt. 211 e 213 ed in particolare il capitolo di CANTONE-COCCAGNA, *La prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nei contratti pubblici: i commissariamenti per la costituzione di presidi di legalità nelle imprese*, RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, DAmM, 2015, 345-387; ID., *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 125-151; CANTONE, *La nuova disciplina sui contratti pubblici e l'ANAC come autorità di regolazione*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Atti del LXI convegno di Studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 17/18/19-9-2015, Milano, 2016, 121 s.; 70; DI CRISTINA, *Le misure urgenti sulla pubblica amministrazione – la nuova vita dell'ANAC e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, GDAm, 2014, 1019; MANGANARO, *Perspectives on fighting corruption in public contracts in Italy*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing corruption concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 53 s.; MANGANARO, *La corruzione in Italia*, FA, 2014, 1861 s.

(13) D.lg. 14-3-2013, n. 33, art. 1, 1° co. Cfr. anche l'art. 9 relativo alle informazioni pubblicate dalle pubbliche amministrazioni all'interno dei siti.

(14) Cfr. art. 1, d.lg. 14-3-2013, n. 33, *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*. Cfr. Anche l'art. 9 relativo alle informazioni pubblicate dalle pubbliche amministrazioni all'interno dei siti. NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di Nicotra, Torino, 2016 143 s.

2. La corruzione e i diritti fondamentali.

D'interesse è approfondire la predicata relazione tra corruzione e diritti dei cittadini (15).

Dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 si è detto che i diritti e i doveri della persona umana sono coesenziali alla definizione della sovranità (16). Si è ritenuto che la sovranità assuma a propria identificazione e ragion d'essere la tutela di determinati diritti e doveri dei cittadini, e ciò – in particolare nel passato – ha distinto gli Stati nello spazio e nel tempo. Sennonché diritti e obblighi, poteri e doveri, sono definizioni correlate, sicché le une non esistono senza le altre, anche ove solo una di esse sia enunciata espressamente, l'altra può essere ricavata in via interpretativa.

Ciò è evidente, ad esempio, per le posizioni soggettive che vengono direttamente enunciate in Costituzione, siano esse diritti o poteri (es. artt. 13 s. diritti

di libertà), siano essi obblighi o doveri (di contribuire alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva (art. 53 Cost.); il diritto di voto come dovere civico di voto (art. 48 Cost.); il sacro dovere di difesa della Patria sancito all'art. 52 Cost., il dovere di ogni cittadino di fedeltà alla Repubblica, che si specifica per i pubblici funzionari onorari e professionali nel dovere di adempiere con disciplina e onore alle funzioni affidate (c.d. fedeltà qualificata ex art. 54 Cost.). Ciò risulta altresì evidente per le posizioni giuridiche soggettive riconosciute dalla Costituzione per *relationem* ad altri atti o fatti di diritto nazionale, sovranazionale o internazionale (artt. 10 e 11, Cost.; Carta dei diritti fondamentali dell'UE e Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Cedu, ONU).

Il rinvio assume particolare rilievo nell'art. 2 Cost. ove si enuncia il fondamento, sia dei diritti, sia dei doveri, ricordando, con una norma di diritto positivo, che la definizione degli uni è in stretta correlazione con gli altri, essendo il riconoscimento di entrambi essenzialmente inscindibile. L'affermazione assume del pari rilievo per il cittadino che deve, non solo osservare la Costituzione e le leggi, ma anche essere fedele alla Repubblica, cioè assumere soggettivamente la consapevolezza del vincolo costitutivo tra i consociati, ove i diritti non esistono indipendentemente dai doveri, sicché ove si tradiscono i doveri cessa l'essenza della tutela e garanzia dei diritti.

Il tradimento, come (*al contrario*) la fedeltà, non si sostanzia ovviamente nella singola violazione o inosservanza delle leggi e della Costituzione, ma è rivelato da un comportamento complessivo ripetuto, o di per sé grave, tale da mettere in forse il riconoscimento dell'appartenenza del cittadino all'ordinamento giuridico.

Cittadino che, per definizione della nostra Costituzione, non può che essere fedele alla Repubblica, cioè, non solo alle istituzioni che la costituiscono, ma anzitutto alla sovranità di cui è parte.

Diritti e doveri infatti non debbono essere intesi solo verso lo Stato, ma si affermano anzitutto verso gli altri consociati.

Così è per i diritti assoluti: se è più evidente per il diritto di proprietà, occorre ricordare che ciò vale anche per i diritti di libertà, di cui è necessario garantire in capo a ciascuno il libero esercizio, con obbligo di astensione degli altri dall'impedirlo.

Quanto ai doveri si è detto che gli stessi assumono rilievo verso i consociati soprattutto in ragione del legame posto tra cittadini dal principio di reciproca solidarietà (art. 2 Cost.). Se è normale pensare che sia lo Stato ad imporne l'osservanza, si dimentica che l'osservanza dei doveri è ragione di quella coesione che è necessaria al mantenimento della sovranità (17).

Per i "diritti sociali", come l'istruzione o la cura della

salute, assume particolare rilievo l'inscindibilità tra posizioni soggettive favorevoli (creditore) e sfavorevoli (debitore); di essi se ne è addirittura ipotizzata la categoria particolare dei "diritti finanziariamente condizionati", ma l'affermazione è in realtà di portata generale (18).

Basti qui notare che solo l'osservanza degli essenziali obblighi e doveri – di quelli che nelle diverse epoche storiche segnano la coesione di un popolo – può assicurare ai *cittadini-sovrani* la garanzia dei diritti fondamentali posti in Costituzione.

Libertà economiche, di pensiero o altre libertà personali non esistono senza l'approntamento degli apparati di sicurezza necessari alla protezione di esse (sicurezza sociale, di polizia, la giurisdizione), anzi si è detto che nel 1789 la sicurezza è addirittura configurata come uno dei quattro diritti fondamentali del cittadino a fianco della Libertà, della Proprietà e della Resistenza all'oppressione (art. 2). La protezione dei diritti – ora appare evidente – è possibile solo *con l'assolvimento dei doveri ritenuti essenziali* nelle diverse epoche storiche.

Si affermano come doveri essenziali anzitutto l'obbligo di pagamento delle imposte e la relativa lotta all'evasione o elusione fiscale e forse, non a caso, si rileva una costante correlazione fra evasione fiscale e corruzione. Ma possono qualificarsi doveri essenziali anche la mancata cooperazione alla giustizia, o la mancata cooperazione in situazioni di calamità naturale o sociale, ove è più immediato percepire il tradimento di taluno, a prescindere dalla qualificazione del fatto come reato.

Il dovere di solidarietà sociale è perciò innanzitutto verso i consociati, gli appartenenti al medesimo ordinamento giuridico, prima ancora che verso lo Stato, che come istituzione è chiamato a garantire diritti e doveri.

L'intermediazione dello Stato è certo funzionale alla protezione dei diritti e dei doveri.

Ne consegue che il cittadino evasore, o corruttore, che viola il proprio obbligo di concorrere alle spese pubbliche (art. 53, 1° co., Cost.: *Tutti i cittadini sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*) o di astenersi dall'ingerire indebitamente nell'esercizio della funzione e nell'onore del funzionario pubblico tradisce il correlato diritto alla solidarietà dei consociati con ciò violando il proprio obbligo di fedeltà alla Repubblica (art. 54, 1° co., Cost.) (19).

Il cittadino corruttore tradisce la fedeltà alla Repubblica poiché viola il patto di solidarietà sociale con gli altri cittadini, tradisce la libertà e la dignità dei consociati "comprando" un trattamento discriminatorio verso gli altri cittadini, (ad es. per aggiudicarsi una gara d'appalto o per ottenere un permesso di costruire).

Il cittadino-funziionario pubblico corrotto tradisce la fedeltà qualificata (art. 54, 2° co., Cost.) che lo vorrebbe garante dell'imparzialità e della correttezza verso i consociati, tradisce la dignità dei consociati e la loro fiducia nell'istituzione che rappresenta e per cui agisce (20) (cfr. voce → NULLITÀ E ANNULLABILITÀ).

(15) CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari pubblici*, cit., 147 s.; MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007; CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di Merloni-Vandelli, Firenze, 2010, 90.

(16) RACCA-CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, cit., 23 s.

(17) Alb. ROMANO, *Presentazione*, in *L'azione amministrativa*, a cura di Alb. Romano, Torino, 2016, XXIII-XXIV; RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di Merloni-Cavallo Perin, cit., 250 s.; CAVALLO PERIN, intervento ai convegni su *Corruzione e crisi sistemica e Indagini sulla corruzione negli appalti pubblici*, Università degli Studi di Torino, 18-5-2015; PIGNATTI, *Due convegni su «corruzione e crisi sistemica» e «indagini sulla corruzione negli appalti pubblici»*, RTDP, 2015, 1148 s.

(18) CAVALLO PERIN, *Crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, in *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, a cura di Piñar Mañas, Madrid, Editorial Reus, 2013, 147-170.

(19) RACCA, *Corruption in public procurement systems as a betrayal of the solidarity principle* relazione all'interno della sessione *Corruption of Rules and Corruption of People* coordinata da G. Amato all'*Inaugural Conference – 2014 International Society of Public Law (ICONS)*, Firenze, 26/28-6-2014; Id., *Il diritto amministrativo della prevenzione e del contrasto alla corruzione nei contratti pubblici*, relazione al corso monografico SPISA, Bologna, 2013.

(20) CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari pubblici*, cit., 152 s.; RACCA-CAVALLO PERIN, *Corruption as a Violation of Fundamental Rights: Reputation Risk as a Deterrent Against the Lack of Loyalty*, *Ius Publicum Network Review*, n. 1/2014, in www.ius-publicum.com e in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 23-48.

3. La corruzione e la solidarietà.

La correlazione dei diritti e dei doveri del cittadino pare fondare la legittimazione del cittadino a fare valere i doveri e gli obblighi degli altri consociati, poiché tale legittimazione garantisce la reciproca effettività di tutela dei diritti.

Una soluzione positiva può affiancare, e non negare, l'azione di repressione dello Stato, al pari della costituzione di parte civile delle associazioni danneggiate da un reato per violazione di interessi collettivi o diffusi.

Un principio di legittimazione del singolo o di asso-

ciazioni, a coadiuvare lo Stato nell'assicurare adeguatamente il rispetto di obblighi e doveri (es. evasione fiscale o violazione del principio di concorrenza).

Una costituzione di parte civile che potrebbe configurarsi anche nel processo contabile da parte di cittadini corretti (21).

Se l'accesso civico impone all'amministrazione di adempiere agli obblighi di trasparenza si potrebbe – come per l'azione popolare prevista per supplire all'inertza dei comuni – affiancare o sostituire l'insufficiente azione dello Stato nel contrasto all'attività corruttiva, ottenendo restituzioni e risarcimento dei danni. Allargare le maglie dell'azione popolare per prospettare un'azione civica volta a verificare i danni da corruzione affinché siano recuperati dall'ente pubblico.

L'inadempimento, l'insufficienza, l'inadeguatezza dello Stato vale legittimazione dei cittadini corretti e fedeli alla Repubblica a contrastare la violazione dei doveri che sono fondanti della Res Publica, in ragione della titolarità delle correlate posizioni di diritto soggettivo. Reciprocamente, non può più essere tollerato il tradimento dei diritti fondamentali che – ormai è chiaro – sono anche doveri fondamentali in quanto tutti sono costitutivi della Res Publica sovrana.

La corruzione è infatti erosione della Res Publica cioè della cosa di tutti, tra cui anzitutto l'ordinamento da tutti costituito.

Solo l'osservanza dei doveri di solidarietà da parte di tutti i consociati garantisce tutte le libertà, anzitutto la libertà dalla corruzione.

(21) D.lg. 20-12-2009, n. 198, *Attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici* art. 1, prevede quale presupposto dell'azione collettiva una lesione diretta, concreta ed attuale derivante dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento; violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel d.lg. n. 150/2009, coerentemente con le linee guida definite dalla CIVIT. Le linee guida della CIVIT (delibera n. 88/2010) consideravano tale previsione il primo passo verso la costruzione di un sistema di controllo diffuso della qualità dell'azione amministrativa finalizzato a garantire la qualità dei servizi pubblici. Le linee guida sono state modificate con Delibera (CIVIT) n. 3/2012 che chiarisce i ruoli e le responsabilità delle pubbliche amministrazioni ed il coinvolgimento degli stakeholder nella definizione degli standard di qualità.

4. I sintomi di corruzione.

Il tradimento, l'infedeltà alla Costituzione è rivelato da un comportamento complessivo ripetuto o di per

sé grave tale da mettere in forse il riconoscimento della appartenenza, di chi lo compie, come cittadino (22).

Un comportamento complessivo e ripetuto nel tempo, o grave che può essere integrato da un complesso di possibili illegittimità, illegalità, abusi del diritto e fattispecie di reato.

Contrastare tali comportamenti risulta complesso per la difficoltà di rilevare e collegare dati e comportamenti che riguardano fatti, atti e procedimenti differenti, talora relativi anche ad amministrazioni diverse, che sfuggono ad una analisi frammentata.

Il comportamento corrotto riguarda amministrazioni diverse e atti che singolarmente esaminati potrebbero apparire legittimi, ma che ad un'analisi diacronica risultano in violazione dell'imparzialità, del buon andamento, dell'efficienza, della libera concorrenza, sicché la corruzione può tradursi in analogia all'"abuso del diritto", in abuso della funzione.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva, ad esempio, deliberato un vademecum per le stazioni appaltanti rivolto all'individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici, fornendo uno strumento per l'identificazione e la segnalazione all'Autorità di "eventuali anomalie comportamentali *che sono* indizio della presenza di fenomeni anticoncorrenziali" (23).

Per migliorare il contrasto dei comportamenti collusivi (che, ove rilevati, potrebbero integrare anche il reato di turbativa d'asta) sono stati individuati dei sintomi di comportamento anticoncorrenziale, che le amministrazioni dovrebbero rilevare e segnalare all'Autorità (boicottaggio della gara, offerte di comodo, subappalti o ATI – associazioni temporanee di imprese, rotazione delle offerte e ripartizione del mercato, segnali di allarme nelle modalità di partecipazione all'asta) (24). Tali sintomi trascendono la possibile/apparente legittimità del singolo atto.

Ancor più l'Autorità Nazionale Anticorruzione può sviluppare analisi di dati che consentano l'individuazione dei comportamenti devianti, consentendo di superare lo schermo della apparente legittimità del singolo atto amministrativo (cfr. voce → AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE).

Un efficiente contrasto alla corruzione deve assicurare l'utilizzo dei dati e dei piani di prevenzione della corruzione proprio per permettere di selezionare nel tempo sintomi di corruzione (25).

La cosiddetta "mappatura" dei procedimenti, le descrizioni dei rischi devono servire a rilevare le red flags (26), i sintomi di corruzione, anche ricavabili dalle inadeguate azioni di gestione e contrasto dei rischi proposte nei piani stessi.

I sintomi della corruzione in senso ampio (abuso del potere per interessi privati) potrebbero essere individuati nei ritardi costanti, nelle deroghe anormal-

mente frequenti, nella contraddittorietà tra prassi di diversi uffici, nella rotazione anomala fra consulenti, negli scostamenti rilevanti nei costi, nei prezzi e nell'appropriatezza dell'uso (27).

Un simile monitoraggio (pluridimensionale), anche fra amministrazioni diverse, potrebbe superare i limiti dei piani e della legittimità degli atti amministrativi e dovrebbe trovare i primi alleati nei funzionari pubblici corretti (fedeltà qualificata) e dall'esterno nei cittadini e nelle imprese corrette (fedeli alla Repubblica) con il supporto di ANAC.

Tale intervento supererebbe i limiti di una trasparenza formale e fine a se stessa che può determinare opacità, anzi consentirebbe di perseguire l'obiettivo ultimo della trasparenza che è il contrasto alla corruzione (integrità), agli sprechi ed alle inefficienze.

La recente introduzione della legittimazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ad impugnare gli atti relativi ai contratti pubblici "di rilevante impatto" (28) apre ad un controllo esterno (anche a seguito di segnalazioni) di una parte pubblica terza che potrà indurre le amministrazioni aggiudicatrici all'autotutela e potrà evitare che accordi corruttivi vengano lasciati alla disponibilità delle parti, talora anche in sede processuale.

Tali interventi uniti ad un coinvolgimento sempre più atteso, dei cittadini, delle associazioni e dei media può permettere la rottura del solidissimo patto fra corrotto e corruttore (che prospera nell'oscurità e nell'inefficienza) e che normalmente va ben oltre il singolo episodio/atto che viene intercettato e posto sotto inchiesta, ma che pervade comportamenti corruttivi che, come noto, sono strutturati e sistemici, come rilevato dalla Corte dei Conti (29), poiché la corruzione è professionalità seppur negativa.

Le misure a sostegno dei whistleblowers (30) costituiscono una novità importante che andrebbe sviluppata e rafforzata (31).

Una legittimazione dei cittadini a sostenere l'azione dello Stato che sanziona i comportamenti corrotti, potrebbe costituire uno strumento per il rafforzamento della coesione sociale per l'affermazione della solidarietà reciproca tra consociati che non possono accettare più discriminazioni che non siano basate sulle loro virtù e i loro talenti e non sulla capacità corruttiva (32).

L'alleanza fra cittadini corretti può affermare un interesse proprio o collettivo o diffuso alla imparzialità, alla buona amministrazione e alla qualità della spesa pubblica per la garanzia di tutela dei diritti-doveri appena ricordati.

Diritti non solo alla libertà dalla corruzione come Human rights, ma anche a pretendere la sicurezza di cui alla Dichiarazione dei diritti del 1789, vedendo applicate le sanzioni contro la corruzione, attivando

o sollecitando il contrasto alla corruzione da parte dello Stato.

(22) RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, cit., 373 s.; RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di Merloni-Cavallo Perin, cit., 250 s.; CAVALLO PERIN, *Intervento ai convegni su Corruzione e crisi sistemica e Indagini sulla corruzione negli appalti pubblici*, Università degli Studi di Torino, 18-5-2015.

(23) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Vademecum per le stazioni appaltanti, volto all'individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici*, 18-9-2013. A ventiquattro anni dalla sua istituzione, (legge n. 287/1990), l'Autorità antitrust, (nell'ambito della sua funzione di vigilanza sul buon funzionamento dei mercati) ha "cercato" di evitare che il "settore degli appalti pubblici fosse inquinato dalla presenza di fenomeni anticoncorrenziali" con risultati limitati se si pensa che in 24 anni sono stati avviati poco più di venti procedimenti istruttori (conclusi con la condanna di poche imprese e l'irrogazione di sanzioni per circa € 500 milioni.)

(24) L'astensione dal partecipare ad una gara può integrare il reato di turbata libertà degli incanti (art. 353 c.p.), ove si inserisca «nell'ambito di un ampio e concordato accordo collusivo finalizzato ad alterare l'esito della gara ed assume perciò la veste di comportamento attivo in vista della buona riuscita dell'operazione illecita»: Cass. pen., sez. III, 29-1-2014, n. 3907. Il *Vademecum per le stazioni appaltanti* precisa che: «Accordi anticoncorrenziali aventi ad oggetto gare per l'assegnazione di appalti pubblici costituiscono forme particolarmente offensive di infrazione delle regole della concorrenza in primo luogo per la loro rilevanza economica, in quanto gli appalti pubblici rappresentano una quota assai significativa del prodotto nazionale. In secondo luogo, comportando una lievitazione dei costi per lavori o forniture, essi costituiscono un danno diretto per l'intera collettività». Cfr. Banca Mondiale, nell'ambito del progetto *Worldwide Governance Indicators, il Corruption Control Index (CCI)*; il report *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione*, realizzato nell'ambito del progetto "Attività esterne di valutazione del PON GAT 2007/2013" dal gruppo di lavoro: Prof. G. Arbia, Prof. E. Carloni, Prof. E. Galli, Prof. F. Monteduro, Prof. A. Vannucci.

(25) Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, *Methodology for Assessing Procurement Systems – MAPS*, 2016, accessibile in <http://www.oecd.org/gov/ethics/public-consultation-methodology-assessing-procurement-systems.htm>. YUKINS, *Corruption in public procurement: improving governments ability to manage the risks of corruption*, keynote lecture presentata al *Risk Management International Conference*, Torino, 5/6-5-2016, *Ius Publicum Network Review*, 2016, accessibile in http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/20_10_2016_11_02-Corruption-in-public-procurement_ius-pub.pdf; ZITTO, relazione al convegno *Integrity and efficiency in sustainable public contracts*, svolto presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione – Roma, 17-12-2014.

(26) Report *Curiamo la corruzione. Percezione, rischi e sprechi in sanità*, 2017, accessibile in <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/transparency-curiamo/pdf-sito-produzione/report-curiamo-la-corruzione-2017.pdf>. Il report è realizzato dal gruppo di lavoro nell'ambito del progetto "Curiamo la corruzione" realizzato da *Transparency International Italia*, Censis, Ispe Sanità e RiSSC.

(27) CAVALLO PERIN, *Atti del convegno Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove Direttive*, Roma – Consiglio di

Stato, 14-5-2014, accessibile in http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/18_11_2015_18_40_Atti_del_Convegno_Consiglio_di_Stato_14_05.pdf; CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari*, cit., 147-161; A. ZITTO, intervento al convegno *L'aggregazione per l'efficienza e l'integrità dei contratti pubblici*, 2-11-2016, svolto nell'ambito del Master di II livello in Strategie per l'efficienza, l'integrità e l'innovazione nei contratti pubblici organizzato dal Dipartimento di Management dell'Università degli Studi di Torino in collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. cfr. anche: MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento, misure specifiche di contrasto alla corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto penale e processo*, 2013, 4 s.; MERLONI-VANDELLI, *Pubblica amministrazione: il contrasto alla corruzione*, in *Per il governo del paese*, a cura di Bassanini, Firenze, 2013; MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione* (Intervento al 59° Convegno di Varenna 21-9-2013), *ASTRID Rassegna* n. 189/2013 e *RCC*, 2013, 1-24.

(28) D.lg. n. 50/2016, art. 211, co. 1 bis, comma inserito dall'art. 52 ter del d.l. n. 50/2017 conv. con l. 21-6-2017, n. 96: «L'ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».

(29) *Relazione all'apertura dell'Anno giudiziario 2013*.

(30) CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54 del d.lg. n. 165 del 2001*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 243 s.; N. PARISI, *An international perspective on the main functions of the Italian national anti-corruption authority in the prevention of corruption in public procurement*, *DCoI*, 2015, 1053; ID., *Il whistleblowing: vincoli internazionali, adattamento interno, attitudine culturale*, in *Il whistleblowing come strumento di lotta alla corruzione*, a cura di Frascini-Parisi-Rinoldi, Acireale-Catania, 2011, 77 s.; MARCIAS, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di Nicotra, Torino, 2016, 173 s.; ANAC, *Segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico: l'Italia investe nel whistleblowing, importante strumento di prevenzione della corruzione Presentazione del primo monitoraggio nazionale*, 22-6-2016, in http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutoritaAnticorruzione/SegnalIllecitoWhistleblower/_presentPrimoMonitoraggioNaz.

(31) RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, cit., 345-387.

(32) Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, art. 6, 26-8-1789 «La Legge è l'espressione della volontà generale. Tutti i cittadini hanno diritto di concorrere, personalmente o mediante i loro rappresentanti, alla sua formazione. Essa deve essere uguale per tutti, sia che protegga, sia che punisca. Tutti i cittadini, essendo uguali ai suoi occhi, sono ugualmente ammissibili a tutte le dignità, posti ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti».

5. Le sanzioni.

L'indicato vincolo di solidarietà richiede incentivi al funzionario pubblico corretto e fedele, mentre impone di ripensare sanzioni adeguate per il funzionario corrotto.

La corruzione come tradimento del vincolo di "fedeltà alla Repubblica" da parte del cittadino e del vincolo all'onore da parte del funzionario pubblico (onorario e professionale) richiede sanzioni adeguate

che colpiscano i “privilegi” d’appartenenza alla comunità sociale poiché tradiscono il vincolo di solidarietà sociale.

Una mancanza di fedeltà compromette la credibilità e l’efficacia della funzione pubblica nonché il vincolo di solidarietà sociale che è insito nel concetto di cittadinanza e va punita con sanzioni civili, penali, disciplinari e soprattutto reputazionali (onore), che meglio possono evidenziare le manchevolezze dei funzionari pubblici nei confronti della comunità dei cittadini.

Sanzioni amministrative interdittive che possono più efficacemente essere irrogate anche a prescindere dalla condanna passata in giudicato (33). Non pare infatti più accettabile l’attesa del giudicato penale, che, come si è visto, spesso non perviene per prescrizione (34) ovvero in caso di patteggiamento rischia di cancellare ogni sanzione interdittiva accessoria (35).

Inoltre le sanzioni potrebbero avere ad oggetto la limitazione dei diritti sociali, o di altri privilegi connessi allo status di cittadino, anche solo per tempi limitati.

Simili sanzioni non consistono tanto negli svantaggi che esse comportano, quanto piuttosto nel discredito sociale che determinano, da cui discende l’effetto deterrente che suscitano (stigma sociale). Sanzioni reputazionali (36) che mirano a pregiudicare l’immagine e in qualche misura l’interesse a mantenere intatto l’onore, cioè la credibilità verso i “pari”. È stato infatti provato che la disapprovazione sociale è capace di modificare il comportamento dei trasgressori per la “pressione sociale” che crea nei loro confronti (37).

In alcune organizzazioni, come quelle accademiche o militari, tali forme di disapprovazione sociale sono risultate effettive (38).

Pertanto sanzioni di tipo sociale o reputazionale (39) e forme di “black-listing” dei cittadini – che col proprio comportamento trasgrediscono agli obblighi di solidarietà e lealtà verso la comunità di riferimento – potrebbero avere un effetto significativo in termini reputazionali, fungendo da deterrente verso comportamenti eticamente scorretti (40).

Tali sanzioni potrebbero essere irrogate con costi amministrativi ridotti e rivelarsi particolarmente efficaci in una società informatizzata (41).

I cittadini (destinatari delle funzioni pubbliche e partecipi delle attività di civic engagement) debbono controllare l’integrità e l’efficienza dell’azione pubblica, verificare la corretta irrogazione delle sanzioni, per assicurare la correttezza e solidarietà reciproca, fondante il patto di coesione sociale.

(33) RACCA-CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of*

loyalty, cit., 34 s. Cfr. Il 14-6-2017 la Camera dei deputati ha definitivamente approvato con voto di fiducia la proposta di legge C. 4368 (nota anche come d.d.l. Orlando), che modifica l’ordinamento penale, sia sostanziale sia processuale, nonché l’ordinamento penitenziario; Gruppo di Stati Contro la Corruzione (GRECO), *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, pubblicato il 9-1-2017.

(34) ANAC, *Corruzione sommersa e corruzione emersa in Italia: modalità di misurazione e prime evidenze empiriche*, 2013, 20.

(35) SCOMPARI (a cura di), *Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici: Strumenti di prevenzione e contrasto*, Torino, 2016.

(36) BLAU, *Exchange and Power in Social Life*, New York: Wiley, 1964.

(37) NOUSSAIR-TUCKER, *Combining Monetary and Social Sanctions to Promote Cooperation*, *Economic Inquiry*, Vol. 43:3, 2005, 649.

(38) NOUSSAIR-TUCKER, *Combining Monetary and Social Sanctions to Promote Cooperation*, cit., 650.

(39) AKERLOF, *A Theory of Social Custom, of Which Unemployment May Be One Consequence*, *Quarterly Journal of Economics*, 1980, 749; LINDBECK-NYBERG-WEIBULL, *Social Norms and Economic Incentives in the Welfare State*, *Quarterly Journal of Economics*, 1999, 1; ELSTER, *Emotions and Economic Theory*, *Journal of Economic Literature*, 1998, 47; KANDEL-LAZEAR, *Peer Pressure and Partnership*, *Journal of Political Economy*, 1992, 801; BARRON-JOHN-PAULSON, *Peer Pressure in an Agency Relationship*, *Journal of Labor Economics*, 1997, 235; KAMEI-PUTTERMAN-TYRAN, *State or Nature? Formal vs. Informal Sanctioning in the Voluntary Provision of Public Goods*, *Brown Economics Working Paper*, 2011 in: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1752266, 5.

(40) ZITO, *Il rating d’impresa nel sistema degli appalti pubblici: un contributo per la sua definizione e messa in opera*, in *Giustamm.it*, 2016; GIANI, *Brief notes on the role of “protocols of legality” in Italy*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, a cura di Racca-Yukins, cit., 397-412; RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, cit., 130-140.

(41) KAMEI-PUTTERMAN-TYRAN, *State or Nature? Formal vs. Informal Sanctioning in the Voluntary Provision of Public Goods*, cit.

6. La dignità e la fedeltà.

Con il primo (42) (e rimasto unico) (43) rapporto Europeo, adottato nel febbraio 2014, sono state identificate differenti strategie di contrasto al fenomeno corruttivo, con un approccio multidisciplinare (44). Anzitutto si sono previsti interventi sulla “dimensione politica” con riferimento alle norme relative al finanziamento dei partiti, ed al rafforzamento dell’accountability del ceto politico e all’adozione di politiche di anticorruzione.

Sotto differente profilo si promuove l’introduzione di meccanismi effettivi di prevenzione della corruzione con l’adozione di “regole etiche chiare e di misure di sensibilizzazione” per rafforzare l’integrità nelle organizzazioni pubbliche cui si affianca la previsione di controlli interni ed esterni efficaci – anche diversi dalle misure di contrasto – con una più ampia valorizzazione del principio di trasparenza per un accesso generalizzato alle informazioni di pubblico interesse, nonché dei sistemi di valutazione delle performances organizzative e individuali delle amministrazioni pubbliche. Assume rilievo peculiare la collettività amministrata

come destinataria delle funzioni pubbliche e partecipa alle attività di civic engagement (45).

La prospettazione delineata è riconducibile al Preambolo della Carta Europea dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, ove sono richiamati come fondamento dell'Unione «i valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà», nonché i «principi di democrazia e dello stato di diritto e la persona è posta al centro dell'azione dell'Unione con l'istituzione della relativa cittadinanza e la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

Il principio di solidarietà (46), integrato dalle rispettive previsioni costituzionali degli Stati Membri, impone che i cittadini europei, come parte di una comunità di valori, agiscano con lealtà da cui discendono obblighi di coesione sociale. La coerenza di tale principio è ancor più evidente per i funzionari pubblici che sono tenuti non solo a rispettare la Costituzione e le leggi ma anche ad aderire ai principi che ispirano tali norme. La lealtà si qualifica come elemento costitutivo di ogni organizzazione sociale (47) e la sua mancanza è normalmente sanzionata con la sospensione o la decadenza da membro del gruppo di appartenenza. Tale connotazione più marcata del principio di lealtà si ritrova nella Costituzione Italiana, nella già richiamata affermazione di un obbligo per tutti i cittadini di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi e nell'adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina e onore (48), dunque nell'esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico con una professionalità e una diligenza che trascendono gli standard legali ordinari.

(42) Commissione UE, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Relazione dell'unione sulla lotta alla corruzione*, Brussels, 3-2-2014, COM(2014) 38 final.

(43) La decisione di non pubblicare il previsto biennale rapporto è stata comunicata da F. Timmermans (Commissione UE), comunicazione del 25-1-2017, ove si chiarisce che: «Over the past years the Commission has strengthened the EU anti corruption framework, including through Member State-by-Member State analysis of the challenges experienced and the actions taken. The EU anti-corruption report published in 2014 pulled these threads together and has served as the basis for dialogues with individual Member States and as a useful back ground for wider debate on the issue both at EU level and in individual Member States. This work has been deepened and evolved further, for instance through an anti-corruption experience-sharing programme for Member States experts launched in 2015. In 2015 and 2016, over 200 national experts participated in a total of six such workshops on asset disclosure, whistle-blower protection, healthcare corruption, local public procurement, private sector corruption, and political immunities. Further workshops are planned for 2017 and beyond; they will provide a forum for exchanging information on the implementation of anti-corruption policies. Moreover, national contact points have been established in all Member States to facilitate information exchange on anti-corruption policy between the national and EU levels. The fruits of our anti-corruption work can be seen in concrete examples of Member States taking legislative or other action to prevent and

counter corruption. The Commission has also been providing financing for projects in the area of anti-corruption as an important element in administrative capacity building. Corruption is a key issue in several Member States, and its economic and social significance makes it essential that, this is properly reflected in the European semester process. At the same time, this raises the question of whether the format adopted in 2014 is still necessary today. While the first report was useful in providing an analytical overview and creating a basis for further work, this does not necessarily mean that a continued succession of similar reports in the future would be the best way to proceed. Given the complexity and evolving nature of corruption and its prevention, a more efficient and versatile approach would therefore be to complement the continued focus given to corruption issues in the European semester with operational activities to share experience and best practices among Member States' authorities and actively working in a wider context alongside international organisations such as the UN, Council of Europe, the OECD, G7 and others who are engaged in valuable anti-corruption work, as well as private stakeholders and civil society organisations. To conclude, I would like to stress that the Commission remains fully convinced of the need to combat and prevent corruption and is committed to continuing its work in this field, fit in the common interest to ensure that all Member States have effective anti-corruption policies and that the EU supports the Member States in pursuing this work. An effective fight against corruption within the EU remains essential – delivered, through the right vehicle. The Commission will also continue to be fully engaged in order to ensure the integrity of our institutions and policies as well as the protection of tax payer money flowing through the EU budget».

(44) Commissione UE, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Relazione dell'unione sulla lotta alla corruzione*, Brussels, 3-2-2014, COM(2014) 38 final.

(45) Un'ulteriore indicazione prevede la promozione dell'istituzione di autorità di contrasto della corruzione ed una maggiore attenzione anche alla corruzione nel settore privato Come già prevista dalla direttiva 2003/568/JHA. Un'indagine condotta di recente a livello europeo (Eurobarometro 2013) rileva come tre quarti degli intervistati (76%) considerino la corruzione un fenomeno diffuso nel proprio paese, mentre un quarto degli europei (26%) «ritiene di essere personalmente colpito dalla corruzione nella vita quotidiana». Circa tre quarti degli europei (73%) ritiene che la corruzione e le raccomandazioni siano spesso il modo più facile per accedere a determinati servizi pubblici nel proprio paese. Come nel 2011, circa due europei su tre (67%) ritengono che il finanziamento dei partiti politici non sia sufficientemente trasparente e controllato.

(46) Il principio di solidarietà trova applicazione nell'ambito delle politiche di protezione sociale. Cfr. C. Giust. CE, *Poucet v. Assurances générales de France*, C-159/91 and C-160/91, [1993] ECR 637. Il governo francese richiama l'Art. L 111-1 del codice di sicurezza sociale. Cfr.: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, artt. 27-38. Il capo IV è rubricato «solidarietà».

(47) CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari pubblici*, cit., 152-155. Cfr. anche: OCSE, *Bribery in Public Procurement. Methods, Actors and Counter-Measures*, 2007, in <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf>, 57 ss.

(48) Art. 54, Cost.

7. La collaborazione istituzionale e le reti di ricerca.
L'efficacia dell'azione di prevenzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione richiede un'innovativa ed unitaria utilizzazione delle banche dati, ove determinante risulta la collaborazione istituzionale delle

Università e dei centri di ricerca nazionali e internazionali (49).

Collaborazione necessaria anche per la formazione di nuove professionalità per l'esercizio innovativo delle funzioni amministrative (50). L'unificazione delle banche dati esistenti (51), potrà contribuire a dare effettività all'affermazione di una piena disclosure di dati che in quanto pubblici sono al servizio di ciascuno e della collettività, ma in particolare dei centri di ricerca e delle Università.

Queste ultime trovano legittimazione costituzionale nella tutela di un'attività di scienza che non è né funzione, né servizio pubblico, mancando una volizione dell'atto di scienza o finalizzazione verso interessi determinati in senso proprio a tutela di un interesse o di utenti determinati, ricordandoci che la scienza è "libera" proprio perché non finalizzata ad un determinato interesse e in quanto tale deve avere libero accesso ad ogni dato rilevante, senza il quale una scienza non è né libera né capace di verità (art. 33, 1° co., Cost.). In tale contesto i dati pubblici su tutte le attività ed in particolare sui contratti pubblici (52) non sono che una delle banche dati possibili cui la scienza deve avere accesso (53).

L'attività dell'Autorità Nazionale Anticorruzione risulta legittimata da una pluralità di analisi dei dati, che consentano di rivelare il contesto nel quale il potere di regolazione e di vigilanza potrà essere esercitato (54). È noto, infatti, che per non farsi "catturare" un'Autorità deve avere la capacità di non subire l'iniziativa delle denunce e degli esposti avendo una pluralità di fonti di confronto e di verifica di quanto ad essa segnalato, agendo quindi, a ragion veduta, e non in dipendenza in un singolo procedimento (55).

Una pluralità di ricerche sui dati relativi a ciò che viene segnalato assurde infatti a garanzia di indipendenza nell'esercizio dei poteri, in un contesto in cui il favore e la garanzia della ricerca scientifica in materia, la sua pluralità e completezza giungono a qualificarsi come interesse istituzionale e primario dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (56).

GABRIELLA M. RACCA

(49) Autorità Nazionale Anticorruzione, *Relazione annuale 2014, 2-7-2015*, 44-45. Cfr. PARISI-VITRANO, *Il contributo dell'ANAC alla diffusione della cultura della legalità. In particolare: la formazione dei dipendenti pubblici*, in *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, a cura di Cantone-Merloni, cit., 123 ss.

(50) ZITO, relazione al convegno *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove Direttive*, Consiglio di Stato – Roma, 14-5-2014, cit., 22-25; RACCA, *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, in *Italiadecide – Rapporto 2015*, Bologna, 489 s.

(51) L. 28-1-2016, n. 11, cit., art. 1, lett. q), p.to 2.

(52) D.lg. 18-4-2016, art. 29, co. 4° e 4° bis; art. 213, co. 2° bis e 8°. MASSERA, *Gli statuti delle società a partecipazione pubblica e*

l'applicazione delle regole amministrative per la trasparenza e l'integrità, in *I controlli sulle società pubbliche*, diretto da Auletta, Bologna, 2017, 45-87.

(53) AJANI-CAVALLO PERIN-GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, 2017; CAVALLO PERIN, relazione alla Camera dei Deputati – Commissione per la semplificazione – Audizione Conferenza rettori su semplificazione amministrazione universitaria, 24-5-2016, Roma, in <http://webtv.camera.it/evento/9530>.

(54) RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, cit., 345-387; I. A. NICOTRA, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di Nicotra, cit., 143 s.; F. MANGANARO, *La corruzione in Italia*, cit., 1861 s.

(55) RACCA, *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, Atti del LXI convegno di Studi di scienza dell'amministrazione. Varenna, 17-18-19 settembre 2015, Milano, 2016, 410.

(56) ANAC, *Relazione annuale 2015*, 14-7-2016, 2-3 e 36.

Costituzionalismo sociale (teoria del)

Bibliografia: AA.VV., *Constitutionalizing policontextuality*, n. spec. *Soc. leg. stud.*, 2/2011, 209-252; ANDERSON, *Constitutional rights after globalization*, Oxford, 2005; ID., *Societal constitutionalism, social movements, and constitutionalism from below*, *IJGLS*, 2/2013, 881-906; AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; BARCELLONA-DI MARIA (a cura di), *Costituzione e globalizzazione*, Enna, 2012; BERMAN, *Global legal pluralism. A jurisprudence of law beyond borders*, Cambridge, 2012; R. BIFULCO, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, *RIF*, 2/2014, 239-280; BLOME et al. (a cura di), *Contested collisions: Interdisciplinary inquiries into norm fragmentation in world society*, Cambridge, 2016; BÖHM, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtshoepferische Leistung*, Stuttgart-Berlin, 1937; CHIGNOLA (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, 2012; CEPPEA, *Gunther Teubner. Costituzionalizzare il politesimo, Teoria pol.*, 2/2006, 163-171; ID., *I fondamenti del diritto: Günther versus Teubner*, *RCDP*, 1/2005, 689-711; CORSALE, «Pluralismo giuridico», in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 1003-1026; DI ROBILANT, *Direttiva economica e norma giuridica*, Torino, 1955; DOBNER-LOUGHLIN (a cura di), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford, 2010; DUGUIT, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, 1901; DUNOFF-TRACHTMAN (a cura di), *Ruling the world? Constitutionalism, international law and global government*, Cambridge, 2008; EHRlich, *I fondamenti della sociologia del diritto*, Milano, 1976; FEBBRAJO-CORSI (a cura di), *Sociology of constitutions. A paradoxical perspective*, Oxon-New York, 2016; FEBBRAJO-GAMBINO (a cura di), *Il diritto frammentato*, Milano, 2013; FEBBRAJO-HARSTE (a cura di), *Law and intersystemic communication. Understanding "structural coupling"*, Aldershot, 2013; FEBBRAJO-TEUBNER (a cura di), *State, law, and economy as autopoietic systems*, Milano, 1992; GIERKE, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlin, 1863; GURVITCH, *Sociologia del diritto*, Milano, 1967; HABERMAS, *Storia e critica della opinione pubblica*, Bari, 1971; ID., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2013; HAURIU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Milano, 1967; IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2001; KLABBERS et al. (a cura di), *The constitutionalization of international law*, Oxford, 2009; LOUGHLIN-WALKER (a cura di), *The paradox of constitutionalism. Constituent power and constitutional form*, Oxford, 2007; LUCIANI, «Economia nel diritto costituzionale», in *Digesto/pubbl.*, V, Torino, 1990, 373-385; LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Bari, 1977; ID., *Sistemi sociali. Fondamenti di una teoria generale*, Bologna, 1990; ID., *La costituzione come acquisizione evolutiva*, in *Il futuro della costi-*