



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

Dottorato di ricerca in Istituzioni e Politiche

Ciclo XXXII

S.S.D. IUS/10 – IUS/13 – IUS/14

**PREVENIRE LA CORRUZIONE: NUOVE STRATEGIE
REGOLATORIE TRA PUBBLICO E PRIVATO**

Coordinatore: Ch.mo Prof. Paolo Colombo

Tutor: Ch.ma prof.ssa Barbara Boschetti

Co-tutor: Ch.ma prof.ssa Nicoletta Parisi

Tesi di dottorato di Elisa Gulizzi

Matricola: 4611780

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

Premessa metodologica	7
-----------------------	---

CAPITOLO I

LA REGOLAZIONE IN MATERIA DI LOTTA ALLA CORRUZIONE TRA *HARD*, *SOFT* E *SELF-REGULATION*

1.1. Caratteristiche generali della regolazione del rischio di corruzione	9
1.2. <i>Hard</i> , <i>soft</i> e <i>self-regulation</i>	11
1.2.1. <i>Hard</i> e <i>soft regulation</i> dal diritto internazionale al diritto comunitario	11
1.2.2. <i>Self-regulation</i> e <i>co-regulation</i>	17
1.2.3. <i>Hard</i> , <i>soft</i> e <i>self-regulation</i> negli ordinamenti nazionali	20
1.3. <i>Hard</i> , <i>soft</i> e <i>self-regulation</i> nel diritto internazionale anticorruzione	22
1.3.1. La Convenzione sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri	22
1.3.2. La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione	29
1.3.2.1. Dalla repressione alla prevenzione: la strategia olistica	32
1.3.2.2. I meccanismi di attuazione della Convenzione	36
1.3.3. Le convenzioni del Consiglio d'Europa e il GRECO	40
1.4. Sinergie e circolazione di <i>best practices</i> tra i meccanismi di <i>peer review</i>	44

1.5. Gli sviluppi del diritto anticorruzione nell'Unione europea	46
1.6. L'evoluzione del diritto anticorruzione in Italia	51
1.6.1. L'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione	55
1.6.2. Le funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione	60
1.6.2.1. L'attività di vigilanza	61
1.6.2.2. L'attività di regolazione	66

CAPITOLO 2

I MODELLI DI GESTIONE DEL RISCHIO CORRUZIONE TRA *HARD, SOFT E SELF-REGULATION*

2.1. I modelli di gestione del rischio di corruzione nel sistema legale italiano	71
2.2. I modelli di organizzazione, gestione e controllo previsti dalla legge 231/2001	72
2.2.1. Il giudizio di idoneità del modello: il difficile dialogo tra <i>hard, soft, self-regulation</i> e prassi giurisprudenziale	82
2.3. Il sistema pubblicistico: caratteristiche generali	90
2.3.1. L'evoluzione dei Piani Nazionali Anticorruzione: il Piano Nazionale Anticorruzione 2013	92
2.3.2. Il Piano Nazionale Anticorruzione 2015	95
2.3.3. I Piani Nazionali Anticorruzione 2016, 2017 e 2018	101

2.4. Il sistema pubblicistico e il sistema privatistico a confronto	105
2.5. La <i>International Organization for Standardization</i> e le norme tecniche	111
2.5.1. La norma UNI ISO 37001	113
2.5.2. UNI ISO 37001: valore intrinseco e riscontri legislativi	127
2.6. Le interazioni e le reciproche influenze tra i modelli	133

CAPITOLO 3

DALLE PRASSI ALLE BUONE PRASSI: IL CIRCOLO DELLA REGOLAZIONE

3.1. Le nuove frontiere della regolazione: la resilienza del sistema giuridico	136
3.2. Dalla <i>good governance</i> alla <i>better regulation</i> : i meccanismi di analisi della qualità della regolazione	143
3.2.1. Gli sviluppi sulla qualità della regolazione in Italia: le amministrazioni statali e le Autorità indipendenti	147
3.3. Il circolo della regolazione	156
3.4. Dalla prassi alle buone prassi: la disciplina del <i>whistleblowing</i> e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici	161
3.4.1 La disciplina del <i>whistleblowing</i> : l'introduzione dell'istituto ad opera della l. 190/2012	162
3.4.2. La l. 179/2017 e le linee guida dell'ANAC	169

3.4.3. Lo stato dell'arte in materia di <i>whistleblowing</i> e le prospettive <i>de iure condendo</i>	177
3.4.4. Il circolo della regolazione in materia di <i>whistleblowing</i>	184
3.4.5. La Banca dati nazionale dei contratti pubblici	187
Osservazioni conclusive	194
Indice degli autori	199
Ringraziamenti	211

Premessa metodologica

Per delimitare i confini del presente lavoro di ricerca e individuarne le finalità, pare opportuno prendere le mosse dal titolo che si è scelto: “*Prevenire la corruzione: nuove strategie regolatorie tra pubblico e privato*”.

La scelta di utilizzare il titolo per introdurre i temi della ricerca può apparire tautologica, ma esso contiene *in nuce* gli snodi fondamentali della trattazione, che ci si accinge a esaminare.

L’endiadi “*prevenire la corruzione*” è figlia di una rivoluzione copernicana del diritto anticorruzione di cui si darà conto nel capitolo I: nella prima parte, infatti, la ricerca si concentrerà sull’influsso che le convenzioni internazionali e, più in generale, gli strumenti prodotti nella sfera sovranazionale hanno prodotto sul diritto anticorruzione italiano.

A ben vedere, questa contaminazione tra diversi livelli di regolazione si realizza non solo attraverso strumenti cogenti ma anche, e soprattutto, attraverso strumenti flessibili, come raccomandazioni e linee guida: è sembrato dunque opportuno riflettere, in via preliminare, sul rapporto tra *hard*, *soft* e *self-regulation*, nel tentativo di orientarsi in maniera più precisa nel coacervo di atti che caratterizzano questo settore del diritto, e più in generale interessano la produzione giuridica *tout-court*.

Dopo aver familiarizzato con la terminologia ricorrente nel presente lavoro di ricerca, si studierà il diritto anticorruzione italiano, rivolgendo particolare attenzione all’Autorità Nazionale Anticorruzione, quale soggetto co-regolatore nella materia oggetto della trattazione. Si tratta di una disciplina giovane e magmatica, in continuo divenire: per questo motivo si è scelta l’espressione “*nuove strategie regolatorie*”.

Il diritto anticorruzione rappresenta un laboratorio di contaminazioni non solo a livello verticale tra sfera sovranazionale e nazionale, ma anche a livello orizzontale.

Alla delimitazione del campo della ricerca alle interazioni tra pubblico e privato, che si legge nel titolo, corrisponde il capitolo II: in esso si darà conto del fatto che, in materia di prevenzione del rischio di corruzione, i confini tra sfera pubblica e sfera privata sono sempre più sfumati. In particolare, utilizzando il paradigma dei modelli di gestione del rischio di corruzione si analizzeranno le reciproche interferenze tra il sistema pubblicistico e quello privatistico, caratterizzati entrambi, *mutatis mutandis*, da una progressiva apertura ai canoni dell'autoregolazione e della responsabilizzazione degli enti.

Infine, nel capitolo III, si cercherà di trovare un filo conduttore tra le varie forme di contaminazioni regolatorie analizzate, inserendole entro un più ampio ciclo in cui si susseguono *regulation* e *enforcement*. Ci si chiederà se e in che misura questo ciclo sia effettivamente virtuoso: in particolare, se un processo di *law-making* improntato ai criteri della flessibilità, della partecipazione dei soggetti interessati e della continua valutazione della sua efficacia, sia effettivamente idoneo a prevenire fenomeni corruttivi.

Al fine di verificare la concreta operatività del circolo della regolazione e delle nuove strategie regolatorie, analizzate nei capitoli precedenti, saranno oggetto di studio due casi concreti di regolazione: in particolare, si è scelto di approfondire la disciplina del *whistleblowing* e della Banca dati nazionale dei contratti pubblici.