

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Aspetti introduttivi: l'impatto sociale della corruzione in Italia e la "responsabilità" del diritto amministrativo. – 2. Gli strumenti "messi in campo" dal legislatore a partire dagli anni '70 per arginare il fenomeno corruttivo e l'istituzione dell'Autorità Anticorruzione. – 3. La nuova ANAC: dal d.l. n. 90/2014 al nuovo Codice dei contratti pubblici. Il decreto "Sblocca Cantieri" e le incertezze legate all'attuale contesto normativo. Le prospettive di indagine: necessità di un inquadramento sistematico dei nuovi poteri di vigilanza, regolazione e "precontenzioso", alla luce delle innovative dinamiche di negoziazione tra pubbliche amministrazioni e imprese che riducono la distanza tra le parti in vista di una maggiore efficienza e qualità degli appalti pubblici in ambito europeo. – 4. (Segue) L'istituzione dell'ANAC nel contesto europeo delle Autorità indipendenti. Dalla originaria "sopravalutazione" alla attuale consapevolezza dei limiti del modello di Autorità regolazione. Il parziale ridimensionamento del dibattito sulla legittimità costituzionale delle Autorità indipendenti in ragione del consolidamento del modello nel contesto evolutivo dello Stato costituzionale e il suo particolare legame con un più vasto fenomeno di transizione del diritto pubblico segnato dal declino del principio di rappresentanza. – 5. Gli elementi strutturali e funzionali comuni alle diverse *Authorities*: il "tratto fisionomico essenziale" rappresentato dalla sottrazione delle stesse all'indirizzo politico governativo; l'attribuzione di funzioni esecutive, "paragiurisdizionali" e normative come "sintomo" dell'inadeguatezza dei consueti strumenti di partecipazione fondati sulla rappresentanza politica. – 6. (Segue) L'estensione dell'indagine alla regolazione indipendente nell'equilibrio dei poteri e il ruolo dell'ANAC nel nuovo contesto giuridico europeo che privilegia elasticità e flessibilità rispetto a meccanismi rigidi ed assetti di selezione dei concorrenti tuttora prevalenti in ambito interno; le garanzie di partecipazione dei cittadini e delle imprese ai procedimenti di formazione degli atti di regolazione.

1. Aspetti introduttivi: l'impatto sociale della corruzione in Italia e la "responsabilità" del diritto amministrativo

La novità di maggiore rilievo della disciplina degli appalti pubblici varata con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 è senz'altro il tentativo di costruire un nuovo rapporto tra amministrazioni e imprese attraverso un percorso di regolazione innovativo¹.

¹Come riconosciuto dal Consigliere di Stato M. CORRADINO, Componente dell'ANAC, durante il Seminario su "Profili innovativi del codice degli appalti", svoltosi a Catania, presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali, il 10 maggio 2016. Per un inquadramento sistema-

Un percorso che interessa principalmente «Quelle imprese che negli ultimi dieci anni hanno visto modificati oltre la metà degli articoli del Codice dei contratti pubblici del 2006 per quasi 600 volte in forza di oltre 50 interventi legislativi. Quelle imprese, private di ogni certezza di fronte ad una legislazione invasiva e spesso oscura con [...] le ulteriori leggi di settore, le leggi regionali sui contratti pubblici e le ulteriori disposizioni che tra antimafia e trasparenza impongono oneri e sacrifici che mettono in difficoltà anche le imprese più attrezzate. Quelle imprese che cadono facilmente nella tentazione di corrompere trovandosi spesso di fronte a funzionari che non aspettano che di essere corrotti. Quelle imprese che convivono con le inefficienze di un sistema ove un'opera pubblica viene a costare alla collettività anche fino a 8 volte in più che nel resto dell'Europa»².

Il Codice del 2016 tenta di conciliare l'apertura al mercato, la flessibilità e la semplificazione con i principi di efficienza, trasparenza nonché lotta alla corruzione³.

Tutto ciò in un contesto sociale ad elevato grado di corruzione, come confermato dall'indagine statistica «*Corruption Perception Index*», promossa da *Transparency International*, ove l'Italia è collocata ai primi posti nella classifica dei paesi europei con il più alto grado di corruzione percepita⁴.

Il sondaggio «*Eurobarometer – Public opinion in the European Union*», condotto dalla Commissione Europea, dimostra altresì come la corruzione⁵ sia considerata

tico dei poteri di regolazione in rapporto alla materia degli appalti cfr., *ex multis*, R. MANFRELLOTTI, *Esercizio di funzioni normative e partecipazione dei soggetti privati: a proposito dei regolamenti della società di gestione della Borsa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2000, 1007 ss.; M. CINI, «From soft law to Hard law?: Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime», *EUI Working papers*, RSC N° 2000/35, 4 ss.; M. DI STEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lav. dir.*, 2003, 17 ss.; L. SENDEN, *Soft Law in European Community law*, Oxford, 2004; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova 2008; F. TERPAN, *Soft law in the European Union. The Changing nature of EU Law*, in *European Law Journal*, v. 21, n. 1/2015, 68 ss.; V. ITALIA, *Le "linee guida" e le leggi*, Milano, 2016; D. DEL GAIZO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici all'esame del Consiglio di Stato all'approvazione governativa: profili di produzione normativa e di efficienza amministrativa*, in *www.federalismi.it*, n. 8/2016; C. CONTESSA, *Dalla legge delega al nuovo 'Codice': opportunità e profili di criticità* in *www.giustamm.it*, n. 4/2016; C. CONTESSA, D. CROCCO, *Il nuovo codice degli appalti commentato*, Roma, 2016.

²Espressamente in tale senso S. LICCIARDELLO, *Prime note sulla funzione di regolazione dell'ANAC nel nuovo codice degli appalti*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2016.

³Cfr. A. PAJNO, *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, 1127 ss.; L. TORCHIA, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, testo della relazione per il 61° Convegno di Studi Amministrativi su «La nuova disciplina dei contratti pubblici fra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione», Varenna, 17-19 settembre 2015, in *Dir. amm.*, 2015, 291 ss.

⁴Su tale indagine statistica, cfr., per maggiori dettagli, il Capitolo Secondo, nota 3.

⁵In generale, sul tema, S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss., in cui si esaminano cause, effetti e rimedi di quel complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al

un fenomeno diffuso⁶, tanto che il 42% degli intervistati afferma di aver subito personalmente la corruzione nel quotidiano, mentre l'88% ritiene le raccomandazioni il modo più semplice per accedere a determinati servizi ed incarichi pubblici⁷.

Si tratta di dati molto preoccupanti, specialmente se letti insieme a quelli forniti

cambiamento al formalismo, all'indifferenza all'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'“overstaffing”, al nepotismo, alla corruzione. In argomento, cfr., inoltre, A. PIZZORNO, *La corruzione nel sistema politico* in D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto*, Bologna, 1992; D. DELLA PORTA, A. VANNUCCI, *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*, Bologna, 1994; M. MAGATI, *Corruzione politica e società italiana. Il rapporto degradato tra partiti politici e interessi economici come sintomo di crisi della democrazia: una analisi approfondita*, Bologna, 1996; S. MOCCIA, *Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da Tangentopoli*, in *Riv. dir. pen. proc.*, 1996, 463 ss.; R. ROLLI, *I principi dell'azione amministrativa*, in *Azione amministrativa e disciplina di diritto pubblico*, in R. ROLLI, F. LUCIANI (a cura di), Napoli, 2008, 7 ss.; F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa: cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, 2010, 423 ss.; F. PALAZZO (a cura di), *Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa*. Atti del Seminario (Firenze, 6 maggio 2011), Firenze, 2012; N. FIORINO, E. GALLI, *La corruzione in Italia*, Bologna, 2013; F. DI CRISTINA, *Prevenzione dell'illegalità e governance*, in *Gior. dir. amm.*, 2014, 1160 ss.; F. MANGANARO, *La corruption en Italie*, in *Ius Publicum* (www.ius-publicum.com), n. 2/2014, 3 ss.; G. PIPERATA, *Contrattazione pubblica e lotta alla corruzione. Uno sguardo alle recenti riforme amministrative italiane*, in www.federalismi.it, n. 16/2015; R. ROLLI, G. ARABIA, *Come le termiti: corruzione e rimedi*, in www.giustamm.it, n. 4/2015; R. CANTONE, G. DI FEO, *Il male italiano: Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Milano, 2016; G. MELIS, *La lunga storia della corruzione italiana*, lezione di sabato 25 febbraio 2017 alla Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma “La Sapienza” – Master Università – ANAC, in www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/02/La-lunga-storia-della-corruzione-italiana.pdf; R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità: il modello italiano*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 6 ss. e, da ultimo, ID., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, 2018. In particolare, sulla l. n. 190/2012, cfr. A. CONZ, L. LEVITA, *La legge anticorruzione*, Roma, 2012; G.P. VOENA, *Profili processuali della legge anticorruzione*, in *Giur. it.*, 2012, 2704 ss.; P. CANAPARO, *I nuovi protagonisti della lotta alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni*, in www.federalismi.it, n. 16/2013; C. MARCILLÒ, *I nuovi profili penali nei rapporti con la pubblica amministrazione alla luce della legge anticorruzione 6/11/2012 n.190*, Padova, 2012; D. PULITANÒ, *Legge anticorruzione*, in *Cass. pen.*, 2012, suppl. al vol. 11, 7 ss.; B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione, prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013; F. MARTINES, *La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione*, in www.federalismi.it, n. 5/2015; R. GAROFOLI, *Il contrasto alla corruzione. La. L. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla l. n. 190/2012 v. anche i commenti contenuti nel numero monografico *La nuova disciplina anticorruzione*, in *Ist. fed.*, 2013, n. 2.

⁶ Per un'analisi della diffusione del fenomeno corruttivo in Italia si veda il *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica Amministrazione*, Roma, 2012, 7 ss., pubblicato a cura del Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, in www.governo.it/GovernoInformale/documenti/20121022/rapporto_CORRUZIONEDF.pdf.

⁷ Su tale specifico aspetto cfr. S. SCAMUZZI (a cura di), *Italia illegale*, Torino, 1996; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; R. CANTONE, *Il Male Italiano – Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Milano, 2015; F. PATRONI GRIFFI, *Battere la corruzione: una sfida impossibile?*, in www.federalismi.it, n. 20/2015, spec. 8 ss.

dal rapporto ANAC sulla corruzione in Italia, relativo al triennio 2016-2019⁸, dal quale emerge che oltre il 74% delle vicende corruttive registratesi in Italia fra agosto 2016 e agosto 2019 (pari a 113 casi), hanno riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma della rilevanza del settore e degli interessi illeciti a esso legati per via dell'ingente volume economico. Il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.)⁹.

«Ripugna pensare che imprese perbene e dipendenti onesti credano che per la loro onestà non faranno strada o carriera. Ma ancora più inquietante è l'imputare la responsabilità del degrado al diritto amministrativo con le sue riforme annunciate e poco effettive, a cominciare da trasparenza e semplificazione»¹⁰.

⁸ Nello specifico, il report, intitolato *La corruzione in Italia (2016-2019) – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, è stato realizzato dall'ANAC nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020" finanziato dall'Unione europea e pubblicato, in data 17 ottobre 2019, in www.anticorruzione.it.

⁹ Per quanto attiene alle modalità "operative", è degna di nota la circostanza che – su 113 vicende corruttive inerenti l'assegnazione di appalti – solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti. Quanto ai dati relativi alla "dislocazione geografica" della corruzione, a essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli Venezia Giulia e del Molise (v. la tab. 1 del citato rapporto ANAC sulla corruzione in Italia, in www.anticorruzione.it). Ciò non implica che queste due regioni possano considerarsi immuni, ma semplicemente che non vi sono state misure cautelari nel periodo in esame. In Molise, ad esempio, vi sono stati arresti per corruzione nella primavera 2016, mentre la Procura di Gorizia, nell'ambito di una grande inchiesta sugli appalti, ha disposto nel 2018 numerose perquisizioni (ma non arresti). Dal punto di vista numerico, spicca il dato relativo alla Sicilia, dove nel triennio considerato sono stati registrati 28 episodi di corruzione (18,4% del totale) quasi quanti se ne sono verificati in tutte le regioni del Nord (29 nel loro insieme). A seguire, il Lazio (con 22 casi), la Campania (20), la Puglia (16) e la Calabria (14).

¹⁰ Così S. LICCIARDELLO, *op. cit.*, 3. Si veda, in argomento, C. COTTARELLI, *La lista della spesa*, Milano, 2015, 191, che, facendo riferimento all'urgente necessità di una revisione delle attuali procedure di implementazione dei provvedimenti osserva: «occorre semplificare tutte queste procedure se non vogliamo morire di diritto amministrativo». Fanno impressione queste immagini che ci portano idealmente ad un capolinea. Quel capolinea preconizzato da parte del consigliere di Stato Oberdan Forlenza che in un articolo sul Corriere della Sera del 14 ottobre 2014 scriveva: «la pubblica amministrazione sta morendo. E ne pagheranno le conseguenze i deboli, i privi di tutela, in una parola coloro che non hanno Santi in paradiso». Ma la percezione è alquanto comune: basti pensare a «*stalking* burocratico» e le umiliazioni che subiscono cittadini e imprese magari in nome della trasparenza e della semplificazione, su cui cfr. le illuminanti riflessioni di E. CARLONI, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2009, 779 ss. nonché E. CARLONI, M. FALCONE, *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 30 ss.

Ma perché trasparenza e semplificazione evocano oggi solo angosce per cittadini ed imprese¹¹?

Sulle cause di tale situazione si è molto discusso e si continua a discutere¹². Non è soltanto l'effetto di una mancanza di «noblesse d'Etat», come la chiama Sabino Cassese¹³, ossia di un corpo professionale di pubblici amministratori selezionati per merito, qualificati e adeguatamente formati, indipendenti e non as-

¹¹ Lo stesso interrogativo si pone S. LICCIARDELLO, *op. cit.*, 3. Più in generale, su trasparenza e semplificazione della P.A., cfr., *ex multis*, R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo*. Atti del XXXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, 15 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la trasparenza*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana* Bologna, 1994, 101 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI agg., Roma 1995; ID., *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 5945 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *In tema di trasparenza amministrativa e di diritto alla riservatezza*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Casetta*, I, Napoli, 2001, 343 ss.; M.P. CHITI, G. PALMA (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, con scritti di M.R. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'azione amministrativa*, D.U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, F. PINTO, *Trasparenza e responsabilità politica*, V. VENEZIANO, *La trasparenza dell'azione amministrativa tra tutela del diritto di accesso e tutela del diritto alla riservatezza: alla ricerca di un equilibrio*; F. MERLONI, G. ARENA, G. CORSO, G. GARDINI, C. MARZUOLI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; M.R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 83 ss.; F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, I, Napoli, 2012, 639 ss.; M. OCCHIANA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 141 ss.; N. POSTERARO, *Le novità in tema di misure amministrative: prevenzione, trasparenza, risoluzione del contratto d'appalto e modifiche alla L. 241/1990*, in R. ROLLI, N. POSTERARO (a cura di), *Sconfiggere la corruzione: legge 190/2012, misure amministrative e d.d.l. Grasso*, in www.ildirittoamministrativo.it; M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. fed.*, 2013, 657 ss.; F. MERLONI, *L'applicazione della legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, *ivi*, 2013, 349 ss.; R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, 2013; G.M. RACCA, R. CAVALLO PERIN, *Corruption as a Violation of Fundamental Rights: Reputation Risk as a Deterrent Against the Lack of Loyalty*, in *Ius Publicum* (www.ius-publicum.com), 2014, n. 1.

¹² Con particolare riguardo alle cause della corruzione amministrativa cfr. A. VANNUCCI, *L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto*, in F. MERLONI, L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, cit., 2010, 37 ss.; ID., *La corruzione in Italia: cause, dimensioni ed effetti*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione*, cit., 26 ss. Sui rapporti tra corruzione e appalti pubblici, cfr. R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Contratti pubblici: apertura del mercato e contrasto della corruzione*, in F. LIGUORI, C. ACOCELLA (a cura di), *Liberalizzazioni. Istituzioni, dinamiche economiche e lavoro nel diritto nazionale ed europeo*, Napoli, 2015, 189 ss.; G. FIDONE, *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 325 ss.

¹³ Cfr. S. CASSESE, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, 2011, 95.

soggettati al potere politico, non intrisi di «familismo amorale», «tutte condizioni ben lontane da quelle che caratterizzano la pubblica amministrazione italiana»¹⁴. Molto è dovuto anche ad alcuni caratteri che sono stati dati alla P.A. e anche alla sovrabbondanza di leggi spesso oscure, non imparziali, talora espressione di interessi particolari, di cui sono prime vittime i cittadini e le imprese¹⁵; ma che poi finiscono per soffocare la stessa amministrazione, vittima a sua volta di questa legislazione ipertrofica, che neanche davanti al giudice trova univoca interpretazione¹⁶.

Per non dire che nelle pieghe di una legislazione amministrativa caotica, oggi si insinuano gli stessi processi corruttivi: «per promuovere la legalità e combattere la corruzione si innesca una spirale di adempimenti burocratici che aumentano le occasioni di corruzione»¹⁷.

2. Gli strumenti “messi in campo” dal legislatore a partire dagli anni '70 per arginare il fenomeno corruttivo e l'istituzione dell'Autorità Anticorruzione

In virtù del crescente allarme sociale, a far data dagli anni Settanta del secolo precedente, il legislatore è intervenuto con strumenti a carattere prevalentemente repressivo, prevedendo un ampliamento delle fattispecie penali ed un inasprimento delle correlative sanzioni¹⁸.

¹⁴ Come rilevato anche da G. PIPERATA, *Contrattazione pubblica e lotta alla corruzione. Uno sguardo alle recenti riforme amministrative italiane*, cit., 3.

¹⁵ Non dissimile il punto di vista di G.M. RACCA, *Dall'Autorità sui Contratti Pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, 345 ss., secondo la quale, tra i fattori che hanno contribuito e contribuiscono alla diffusione della corruzione, spicca indubbiamente quella che è stata definita come «corruzione delle regole», ossia la predisposizione di regole e testi normativi incoerenti o eccessivamente complessi che favorisce l'abuso o lo sviamento rispetto al perseguimento dell'interesse generale. In argomento, cfr., inoltre, G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna, 1998, 93 ss., ove si ricorda il *Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione*, Comitato nominato dal Presidente della Camera dei Deputati nel 1996, il quale indicava le principali cause dei fenomeni corruttivi nell'ambito dell'amministrazione pubblica italiana. Sul “costo” della corruzione per la collettività, in generale, cfr. L. HINNA, M. MARCANTONI, *Corruzione. La tassa più iniqua*, Roma, 2013. Tra i tanti lavori sulla semplificazione che sottolineano tale aspetto v. G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008. Le politiche di semplificazione sono centrali anche nell'agenda politica di altri paesi, come dimostra lo studio di C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Milano, 2013.

¹⁶ Analoghe, sul punto, le considerazioni di S. LICCIARDELLO, *op. cit.*, 3.

¹⁷ In tal senso M. BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2016, 170 ss.

¹⁸ Cfr., in argomento, G. PALMA, *Lo Stato di necessità anticorruzione e l'intervento emergenziale del codice degli appalti*, in *Amministrativamente*, 2016, 9 ss.

Tuttavia, il meccanismo repressivo penale fu presto ritenuto insufficiente ad arginare un fenomeno fortemente radicato nel tessuto sociale¹⁹; cosicché, a seguito di tale mutata forma *mentis*, nel 1994, fu istituita l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, successivamente denominata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture (AVCP)²⁰.

In questa sede, non sembra inutile ricordare come il processo che ha condotto all'assetto odierno parta da lontano e si riannodi all'esigenza di rispettare specifici obblighi internazionali²¹ assunti dalla Repubblica Italiana con la sottoscrizione della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione del 1997 (ratificata con l. 29 settembre 2000, n. 300), della Convenzione del Consiglio d'Europa per il contrasto della corruzione, sottoscritta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 (ratificata con l. 28 settembre 2012, n. 110), nonché della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), adottata dall'Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 (ratificata con l. 3 agosto 2009, n. 116)²². Su questa scia, con il d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258 fu istituito un «Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella p.a.» con funzioni, tuttavia, limitate alla conoscenza, all'analisi, nonché al monitoraggio di procedure contrattuali e di spesa²³ mentre, nel 2009, si costituiva la Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), rinominata, con l. 30 ottobre 2013, n. 125 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), in Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche²⁴.

¹⁹ Sull'evoluzione della corruzione da un punto di vista sociologico, cfr. A. BIXIO, *Le origini sociali della corruzione*; F. TIBURSI, *Riflessioni sull'aspetto quantitativo del fenomeno corruttivo in Italia*, entrambi pubblicati in *Sociologia*, n. 3/2015, *Rivista quadrimestrale di Scienze Storiche e Sociali*, Roma, 2015.

²⁰ In particolare, secondo quanto affermato dalla stessa Autorità, nel *Piano di riordino*, 2014, in www.anticorruzione.it, l'AVCP fu «un primo (troppo timido) tentativo della politica e del Legislatore di fornire una risposta ai cittadini dimostrando il proprio impegno nella lotta alla corruzione e nel ripristino della legalità e ponendo in essere un presidio preventivo teso a garantire la legalità nel settore degli appalti».

²¹ Per una disamina del fenomeno, in ambito interno ed internazionale, cfr. A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, 2014; M. DUGATO, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in *Munus*, 2015, 666 ss.

²² Cfr., sul punto, G. ABBATINO, N. PARISI, *L'ANAC nel contesto delle relazioni internazionali*, in R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, Torino, 2015, 141 ss.

²³ L'Alto Commissario non era, invece, titolare di funzioni regolatorie, né tantomeno sanzionatorie, potendo (*rectius*: dovendo) soltanto denunciare all'Autorità giudiziaria e alla Corte dei Conti eventuali condotte illecite rilevate, come si dirà meglio, *infra*, nel Capitolo Secondo, § 1.

²⁴ Alla suddetta Commissione furono attribuite diverse funzioni, tra cui: il coordinamento, la misurazione e la valutazione della *performance* organizzativa ed individuale dei dirigenti delle pub-

Indebolite da scelte legislative ritenute controcorrente rispetto ai primigeni intenti, AVCP e CIVIT/ANAC non si dimostrarono all'altezza delle aspettative²⁵. A causa di tale inefficienza, oltre alla sempre incombente necessità di revisione della spesa pubblica, il legislatore decise allora di riconfigurare il profilo istituzionale dell'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche rinominandola Autorità nazionale anticorruzione²⁶. Riformulata fu anche la *mission* istituzionale dell'Autorità il cui attuale obiettivo è quello di svolgere un'azione efficace di prevenzione e contrasto della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e delle società partecipate e controllate da enti pubblici, anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali nonché attraverso l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici²⁷ e in ogni settore della

bliche amministrazioni; la promozione dei sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento delle *performance* delle amministrazioni pubbliche; l'analisi delle *performance* rispetto a *standard* nazionali ed internazionali; o, ancora, la diffusione della cultura della trasparenza e integrità anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione. Successivamente, la l. n. 190/2012 («Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione») affidò alla Commissione ulteriori competenze in materia di prevenzione della corruzione; ma è solo con la l. n. 125/2013 («Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni») che CIVIT venne denominata Autorità nazionale anticorruzione per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (ANAC). Sulle competenze della CIVIT si ritorna, *infra*, nel Capitolo Secondo, § 1.

²⁵ Va, infatti, sottolineato che i poteri di intervento delle Autorità in esame subirono, nel corso del tempo, ampie oscillazioni. Una dettagliata elencazione dei provvedimenti legislativi che hanno inciso sulla disciplina e sulle competenze della CIVIT è rinvenibile in E. D'ALTERIO, *I nuovi poteri dell'Autorità nazionale anticorruzione: "post fata resurgam"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 757 ss.

²⁶ V. l'art. 19, comma 2, d.l. n. 90/2014, conv. in l. n. 114/2014. Sull'argomento cfr., più in generale, R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità nazionale anticorruzione*, cit., Torino, 2015.

²⁷ In generale, sul tema dei contratti pubblici, cfr., *ex multis*, F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e «contrattazione»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1489 ss.; D. SORACE, C. MARZUOLI, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, 289; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 159 ss.; S. VINTI, *I procedimenti amministrativi di valutazione comparativa concorrenziale*, Padova, 2003, spec. 145 ss.; ID., *L'evidenza pubblica*, in *Trattato dei contratti*, diretto da Pietro Rescigno ed Enrico Gabrielli, vol. VIII, Torino, 2008, 257 ss.; ID., *Limiti funzionali all'autonomia negoziale della pubblica amministrazione nell'appalto di opere pubbliche*, Padova, 2008, spec. 223 ss.; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, 2007; F. SAITTA (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Commentario sistematico*, Padova, 2008; M. CLARICH, *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2010; C. FRANCHINI, *I contratti di appalto pubblico*, Torino, 2010; F. FRACCHIA, *Ordinamento comunitario, mercato e contratti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali*, Napoli, 2010; A. BARTOLINI, S. FANTINI, F. FIGORILLI, *Il decreto legislativo di recepimento della direttiva ricorsi*, in *Urb. app.*, 2010, 652; G. IUDICA, A. CARULLO, *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, Padova,

P.A. che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi²⁸.

Questo, in breve, il contesto in cui si è sviluppata la nuova Autorità nazionale anticorruzione, alla quale il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in l. 11 agosto 2014, n. 114²⁹ e, soprattutto, il Codice dei contratti pubblici approvato con il d.lgs. n. 50/2016, hanno attribuito nuovi e più incisivi poteri³⁰.

3. La nuova ANAC: dal d.l. n. 90/2014 al nuovo Codice dei contratti pubblici. Il decreto “Sblocca Cantieri” e le incertezze legate all’attuale contesto normativo. Le prospettive di indagine: necessità di un inquadramento sistematico dei nuovi poteri di vigilanza, regolazione e “precontenzioso”, alla luce delle innovative dinamiche di negoziazione tra pubbliche amministrazioni e imprese che riducono la distanza tra le parti in vista di una maggiore efficienza e qualità degli appalti pubblici in ambito europeo

Con il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2016, ma, come detto, già a partire dal d.l. n. 90 del 2014, cit., l’ANAC ha, invero, assunto un amplissimo “ventaglio” di competenze³¹, che le hanno conferito un ruolo di centralità assoluto nell’attuale contesto sociale, giuridico e storico, tanto da indurre parte della dottrina a paragonarla (attraverso una forse provocatoria similitudine) all’«Uomo Vitruviano di Leonardo da Vinci data la centralità che la stessa oggi occupa, ma

2011; R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, 2012; R. VILLATA, M. BERTOLISSI, V. DOMENICHELLI, G. SALA (a cura di), *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2014; F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITTA, *Diritto amministrativo e criminalità*. Atti del XVIII Convegno di Copanello (28-29 giugno 2013), Milano, 2014.

²⁸ Cfr., per la specificazione di queste competenze, l’«Atto di organizzazione delle aree e degli uffici dell’ANAC» del 29 ottobre 2014, adottato in attuazione della delibera 30 settembre 2014, n. 143.

²⁹ Recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e l’efficienza degli uffici giudiziari». Per una disamina dei tratti distintivi del d.l. n. 90/2014 cfr. R. MANGANI, *Corruzione negli appalti, revoca dei contratti, commissariamento: brevi note anche a seguito dell’entrata in vigore del Decreto legge 24 giugno 2014, n. 90*, in *www.giustamm.it*, n. 7/2014, 11 ss.; e, per più ampi approfondimenti al riguardo, v. il Capitolo Secondo, § 2.

³⁰ Tali poteri, qui solo brevemente accennati, saranno oggetto di specifico esame nel Capitolo Terzo.

³¹ Cfr. R. CANTONE, F. MERLONI (a cura di), *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, cit., 1 ss.; S. STICCHI DAMIANI, *I nuovi poteri dell’Autorità Anticorruzione*, in *www.treccani.it* – Il libro dell’anno del diritto 2015; F. GIUFFRÈ, *Le autorità indipendenti nel panorama evolutivo dello Stato di diritto: il caso dell’Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *www.federalismi.it*, n. 25/2016, 18.

anche assimilabile alle figure degli Ecatonchiri, esseri mitologici da 50 teste e 100 braccia»³².

In particolare, il d.l. n. 90/2014, oltre a riversare in capo all'Autorità nazionale anticorruzione le funzioni di controllo precedentemente svolte dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)³³, ha introdotto la misura del commissariamento dell'impresa appaltatrice «limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione»³⁴ che è l'ipotesi più ricorrente ed «impattante» nella vita delle società appaltatrici e/o concessionarie.

Nel contempo, il medesimo testo legislativo ha operato una revisione della distribuzione delle competenze in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, riconoscendo in capo ad ANAC le attività fino a quel momento esercitate dal Dipartimento per la funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DFP)³⁵. L'Autorità assorbe poi le funzioni svolte dalla *ex* Commis-

³² Così D. SAMMARRO, R. ROLLI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: l'ANAC e l'Uomo di Vitruvio*, in *www.giustamm.it*, n. 4/2016, § 4. In dottrina ci si è, peraltro, già riferiti all'ANAC come «l'istituzione 'regina' del sistema degli appalti»: così P. MANTINI, *La governance dei contratti pubblici*, in F. CARINGELLA, P. MANTINI, M. GIUSTINIANI (a cura di), *Il nuovo diritto dei contratti pubblici*, Roma-Bari, 2016, 551-552; e si è parlato anche di una «Super-Autorità specializzata nel contrasto della corruzione in tutte le sue forme» e focalizzata nel «settore delle commesse di diritto pubblico»: così, M. GIUSTINIANI, *Autorità Nazionale Anticorruzione, nuove forme di controlli sui contratti pubblici e altre novità in materia di gare pubbliche*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, O. TORIELLO (a cura di), *La riforma Renzi della Pubblica Amministrazione*, Roma, 2014, 161.

³³ V., in particolare, l'art. 19 del citato d.l. n. 90/2014 («Soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e definizioni delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione»).

³⁴ V. l'art. 32 del d.l. n. 90/2014, conv. in l. n. 114/2014, su cui, *infra*, Capitolo Secondo, § 4.

³⁵ Ci si riferisce all'art. 1, commi 4, 5 e 8 della l. n. 190/2012 («Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione»), e all'art. 48 del d.lgs. n. 33/2013 («Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni»). Per un'analisi della nuova disciplina legislativa in materia di anticorruzione, v., oltre agli scritti già citati in nota 5, A. CONZ, L. LEVITA, *La legge anticorruzione: commento organico alla L. 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, Roma, 2012; A. MASSARI, *La legge anticorruzione e le altre recenti novità incidenti sulle procedure per l'affidamento di contratti pubblici*, in *Appalti e contratti*, 2012, 8 ss.; G. CASARTELLI, *Le misure anticorruzione: legge 6 novembre 2012, n. 190*, Torino, 2013; F. FERRARO, S. GAMBACURTA, *Anticorruzione: commento alla riforma: la legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi: D.Lgs. 235/2012 (Incandidabilità), D.Lgs. 33/2013 (Trasparenza), D.Lgs. 39/2013 (Incompatibilità), D.Lgs. 62/2013 (Codice comportamento), D.P.C.M. 18 aprile 2013 (White List)*, Santarcangelo di Romagna, 2013; S. FOÀ, *Le novità della legge anticorruzione*, in *Urb. app.*, 2013, 293 ss.; B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, cit.; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione in Italia*, in

sione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT poi Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, cit.), ad eccezione di quelle inerenti la misurazione e la valutazione delle *performance*, trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DFP)³⁶.

Il legislatore, ancora, prosegue sulla linea tracciata da precedenti interventi, riservando all'ANAC due articoli – 211 e 213 – del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 50 del 2016³⁷, in vigore dal 10 aprile 2016, a recepimento delle direttive europee 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE³⁸.

Giorn. dir. amm., 2013, 123 ss.; M. CLARICH, *Corruzione: il rischio dei cali di tensione*, in *Guida al dir.*, 2015, 1 ss.; P. GROSSO, *Il d.lgs. n. 231/2001 come strumento di prevenzione della corruzione: un primo bilancio*, in *Nuovo dir. soc.*, 2016, 52 ss.

³⁶V. gli artt. 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 («Attuazione della l. 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni»).

³⁷Recante «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, 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». Per un commento organico al nuovo Codice dei contratti pubblici cfr., *ex multis*, F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici: guida operativa al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e alle linee guida ANAC*, Roma, 2016; M.L. CHIMENTI, *Nuovo diritto degli appalti e linee guida A.N.A.C.*, Roma, 2016; R. DE NICTOLIS, *La riforma del Codice appalti (I requisiti generali di partecipazione alle gare secondo la giurisprudenza recente e l'autorità di Vigilanza)*, in *Urb. app.*, 2010, 625 ss.; ID., *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, *ivi*, 2016, 503 ss.; F. GARELLA, M. MARIANI (a cura di), *Il codice dei contratti pubblici: commento al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, Torino, 2016; R. GAROFOLI, G. FERRARI, *La nuova disciplina degli appalti pubblici*, Roma, 2016; A. MASCOLINI, *Il nuovo Codice appalti fra criticità e sfide innovative*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 775 ss.; L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 605 ss.; A. VESPIGNANI, *Nuovo codice degli appalti e delle concessioni: finalmente ci siamo*, in *I Contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2016, 7 ss.; P. MANTINI, *Nuovo codice degli appalti tra Europa, Italia e Autonomie Speciali*, in *www.giustamm.it*, n. 2/2016, spec. 19 ss.; M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *I nuovi appalti pubblici: commento al D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Milano, 2017; G.F. FERRARI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici. Il D. L.vo 18 aprile 2016, n. 50, Commentato articolo per articolo*, Piacenza, 2017, 157 ss.

³⁸Su cui v. P.M. VIPIANA (a cura di), *Le direttive UE del 2014 in tema di appalti pubblici e concessioni*, in *Polis Working Papers*, n. 221, July 2015; L. TORCHIA, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, cit., 291 ss.; M. CAFAGNO, *Analisi economica e procedure di gara per l'affidamento di contratti pubblici, alla luce delle nuove direttive europee*, in *Nuovo dir. soc.*, 2014, 32 ss.; L. GIAMPAOLINO, *Vecchi problemi e nuovi scenari: le "varianti", il "subappalto", le "misure di prevenzione antimafia", dopo il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito nella legge 11 agosto 2014 n. 114 e alla vigilia del recepimento della direttive nn. 22, 23 e 24 del 2014*, in *www.igitalia.it*, 2014, 6 ss.; G. MARCHIANÒ, *La regolamentazione nella domanda pubblica alla luce*

L'art. 213, in particolare, attribuisce all'ANAC il compito di promuovere l'efficienza e la qualità delle procedure di affidamento dei contratti pubblici nonché favorire lo sviluppo delle migliori pratiche amministrative mediante la formulazione di linee guida nonché la predisposizione di bandi-tipo, capitolati-tipo ed altri strumenti di "regolazione flessibile"³⁹.

La *ratio* sottesa alla predetta opzione legislativa si rinviene nell'avvertita necessità di individuare strumenti di regolazione agilmente modificabili ed adattabili alle mutate esigenze di mercato, svincolati da rigidi formalismi di approvazione, anche in virtù della scelta iniziale del legislatore di non affiancare al nuovo Codice dei contratti pubblici un regolamento di esecuzione ed attuazione: impostazione poi parzialmente disattesa, con il recente decreto "Sblocca Cantieri"⁴⁰, anche alla luce delle criticità emerse in sede di attuazione.

Il sistema di norme attuative delineato dal Codice dei contratti pubblici del 2016, era stato, infatti, immaginato come uno strumento agile e di facile consultazione. Nella realtà, le cose sono poi andate diversamente, anche a causa di una certa impreparazione del nostro Paese ad accogliere quello che può essere senza dubbio considerato un fatto "epocale" ovvero l'attribuzione all'ANAC del compito di realizzare molte delle disposizioni attuative previste dalla norma primaria: di qui la scelta del legislatore di tornare al regolamento unico che racchiudesse all'interno anche molti dei decreti ministeriali pubblicati e in corso di pubblicazione.

Ma, nonostante le difficoltà operative e il contesto normativo poco chiaro ed in continua evoluzione, la regolazione dell'ANAC rappresenta la vera innovazione, con le linee guida non vincolanti, con gli altri strumenti di regolazione flessibile nonché con linee guida vincolanti, che, seppure recentemente ridimensionate⁴¹, permangono. Il principale elemento di novità è questo erompere nel circuito

della legge delega di recepimento delle nuove direttive: il ruolo dell'amministrazione, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2016, 1 ss.; C. RANGONE, *Il recepimento delle direttive appalti e concessioni negli Stati membri*, IGI, 2016, consultabile su www.igi.it; R. PROIETTI, *Le principali novità in tema di contratti e concessioni pubbliche*, in *Corr. giur.*, 2016, 1041 ss.

³⁹ A conferma di quanto appena detto, basta rilevare che l'art. 71 del Codice, relativo ai «Bandi di gara», richiede, ad es., che i bandi di gara adottati dalle stazioni appaltanti per la scelta del contraente siano conformi ai bandi tipo adottati dall'ANAC, riconoscendo, tuttavia, alle stesse, la possibilità di derogarvi, qualora le necessità del caso concreto ne giustificino il discostamento. Le stazioni appaltanti dovranno, a tal proposito, motivare espressamente le deroghe al bando-tipo nella delibera a contrarre.

⁴⁰ Su cui v., *infra*, nel presente § (spec. la nota 41) nonché, *amplius*, il Capitolo Terzo, § 4. Più in generale, sulle criticità del sistema di attuazione del Codice dei contratti pubblici del 2016, v. A. CALZONI, *Spunti sulla funzione di regolazione dell'ANAC tra linee guida e segnalazioni*, in M. MIDIRI, S. ANTONIAZZI (a cura di), *Servizi pubblici locali e regolazione*, Napoli, 2015, 137-155.

⁴¹ Come è noto, il d.l. 18 aprile 2019, n. 32, conv. in l. 17 giugno 2019, n. 55 (c.d. decreto "Sblocca Cantieri"), prevede un notevole ridimensionamento del sistema fondato sulle linee guida