

INTRODUZIONE

L'efficacia delle attività di contrasto alla criminalità organizzata (e in particolare di tipo mafioso) è intimamente connessa alla capacità delle stesse di recidere il legame tra i capitali accumulati illecitamente dalle organizzazioni criminali determinando, conseguentemente, l'impossibilità di un loro reimpiego nei circuiti dell'economia legale¹.

Difatti, nella organizzazione degli strumenti e dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, non può trascurarsi il costante pericolo di interferenze e contaminazioni del mondo imprenditoriale "sano" con investimenti costituiti dai proventi delle attività illecite.

In questo quadro, le azioni di contrasto alla corruzione sono divenute sempre di maggiore attualità e necessità nel nostro Paese. In particolare a partire dal periodo di "Mani Pulite" si è compreso come non si possa continuare a convivere con la corruzione da un lato, e con la criminalità organizzata e l'economia sommersa (il cd "nero") dall'altra.

Queste ultime sono facce di un'unica realtà: sono strettamente connesse tra loro senza soluzione di continuità e con una forte sinergia reciproca².

Rappresentano, riprendendo le parole del Presidente emerito della Corte Costituzionale Giovanni Maria Flick, *"un triangolo delle Bermude (Mafiacity, Tangentopoli e Nerolandia) in cui si è perso il senso della legalità e dei valori fondamentali necessari per la convivenza e per la coesione sociale"*³.

In questo contesto il superamento di logiche emergenziali e di deroga alla legalità per le grandi opere e i grandi eventi ha consentito allo stato attuale di creare un assetto in grado di garantire un primo argine di tutela dalle infiltrazioni mafiose, che alla prova dei fatti risulta essere effettivo ed efficace anche se spesso ridondante e eccessivamente gravoso per le imprese, in termini di costi economici e burocratici.

Le intuizioni della 190/2012 sono comunque state ben proseguite dalle successive normative che hanno contribuito ad affinare il sistema e gli strumenti di contrasto alla corruzione e alla

¹ Sul punto Di Cristina F., *La corruzione negli appalti pubblici*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2012, 01, 0177.

² Sul punto G.M. Flick, *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*,

³ Ibidem.

prevenzione dell'ingresso di capitale mafioso nelle procedure di appalto, in particolare si segnalano: il D.Lgs. 33/2013 recante *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*; il D.L. 90/2014 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*; e il D.Lgs. 97/2016 recante *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

In questo contesto il presente lavoro mira a ricostruire ed analizzare come in concreto gli strumenti richiamati sono stato in grado di affrontare la prova dei fatti, eventualmente segnalando laddove si siano manifestati, alcuni limiti di questi stessi strumenti, efficaci ma pur sempre perfettibili.

CAPITOLO 1 - IL PREFETTO E GLI APPALTI PUBBLICI

1.1 Premessa

Il quadro degli strumenti di lotta alla corruzione e all'ingerenza criminale nel nostro ordinamento può essere ricostruito prendendo le mosse dall'art. 54 secondo comma della Costituzione, che richiama i principi di disciplina ed onore per chi adempie una funzione pubblica. Nel quadro delle fonti questa norma si pone come prima barriera contro la corruzione. Accanto all'art. 54 della Costituzione si pongono i principi sanciti dagli artt. 97 e 98, i principi e i doveri di legalità di buon andamento, di imparzialità nell'organizzazione dei pubblici uffici (art. 97 primo comma della Costituzione) e di servizio esclusivo della Nazione per i pubblici impiegati (art. 98 primo comma della Costituzione).

Tuttavia, per lungo tempo, l'unica barriera per prevenire la corruzione è rappresentata dall'attuazione e dal rispetto dei principi costituzionali cui tuttavia per lungo tempo non è stata correlata alcuna sanzione specifica⁴.

Sebbene, tra lo scetticismo di molti⁵, allo stato attuale si è configurato un sistema articolato e complesso, che a partire dalla prima introduzione dell'art. 416-bis c.p. nel nostro ordinamento⁶ (dovuto all'intuizione dei noti Falcone e Borsellino) ha dato attuazione specifica ai principi costituzionali summenzionati.

In questo contesto, si deve, pertanto, pensare il cd Codice Antimafia⁷ come la parte di un sistema più complesso atto a minare e rimuovere quella porzione (consistente) di mercato che è costituita da un angolo oscuro di illegalità e di criminalità diffusa.

Per prevenire la corruzione, sull'altro fronte, è stata adottata la legge 190/2012⁸, la quale tuttavia, ad avviso di alcuni interpreti non è stata in grado di tenere il passo con tutte le innovazioni che

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Per tutti, anche per un puntuale riscontro dei caratteri tipici della legislazione d'emergenza: Franco Bricola, Premessa al commento della l. n. 646 del 1982, in "Leg. pen.", 1983, p. 238.

⁷ Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzioni nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

⁸ L. 6 novembre 2012, n. 190 recante "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*".

nella pubblica amministrazione sono sopraggiunte rispetto all'epoca di Mani pulite (esternalizzazioni, privatizzazioni, le società *in house*, il decentramento amministrativo)⁹.

Tuttavia, il primo modello che si è creato era ancora legato a logiche emergenziali e di deroga alla legalità per le grandi opere e i grandi eventi.

Le intuizioni della 190/2012 sono comunque state ben proseguite dalle successive normative che hanno contribuito ad affinare il sistema e gli strumenti di contrasto alla corruzione e alla prevenzione dell'ingresso di capitale mafioso nelle procedure di appalto, in particolare si segnalano: il D.Lgs. 33/2013 recante *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*; il D.L. 90/2014 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*; e il D.Lgs. 97/2016 recante *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

Nel corso del capitolo si ricostruirà puntualmente il quadro normativo in tema di prevenzione della corruzione e infiltrazione criminale con un'attenzione specifica al settore degli appalti pubblici.

1.2. Il settore degli appalti pubblici

Il settore degli appalti pubblici è sicuramente il più appetibile per la criminalità organizzata attesa la pervasività del fenomeno corruttivo, il quale negli ultimi anni ha inquinato ogni fase dalla gara fino al collaudo.

Il settore degli appalti pubblici poi, costituisce il volano per riavviare il circuito virtuoso della crescita, ed è sicuramente strategico per il rilancio dell'economia.

⁹ Sul punto cfr G.M. Flick, op. cit.

L'attività di drenaggio delle risorse statali da parte della criminalità organizzata e del fenomeno corruttivo produce, pertanto, un danno di gran lunga superiore a quello che si avrebbe, potenzialmente, dal mancato investimento.

Inoltre, come danno correlato, si mina la credibilità delle Istituzioni nei confronti dei cittadini la stessa affidabilità del sistema Paese sul piano internazionale, con un pregiudizio di immagine e reputazione incalcolabile.

Negli ultimi anni il legislatore nazionale¹⁰ si è impegnato nel predisporre delle contromisure e delle regole da applicare per restituire una dimensione di legalità al mercato di opere e servizi pubblici.

La recrudescenza del fenomeno corruttivo unitamente alle sollecitazioni internazionali hanno indotto il legislatore alla soppressione dell'A.V.C.P. (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) ed all'istituzione di una nuova Autorità *Anticorruzione*.

Dopo un periodo in cui il legislatore statale si è limitato a introdurre disposizioni volte esclusivamente alla repressione, più di recente si è tentato, attraverso una normazione *platonicamente educativa*¹¹, di condurre cittadini e imprese verso modelli comportamentali corretti.

Più in dettaglio tra le misure introdotte in tema di appalti, il D.L. 24 giugno 2014, n. 90 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”* (in G.U. n. 144 del 24 giugno 2014), convertito in Legge 11 agosto 2014, n. 114 (in G.U. Serie Generale n. 190 del 18 agosto 2014) ha previsto una collaborazione tra il Presidente dell'ANAC ed il Prefetto territorialmente competente il quale dispone quella che è stata definita la c.d. amministrazione prefettizia o commissariamento a fini anticorruzione¹².

La novità di maggior rilievo è costituita dall'art. 32 rubricato *“Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione”*, così come modificato dalla legge di conversione 114/2014, che ha attribuito al prefetto un potere molto

¹⁰ Si rammenta come la competenza del legislatore nazionale sia stata ribadita anche da parte della Corte costituzionale la quale ha censurato con sentenza n. 33 del 2015 la legge regionale siciliana n. 15/2008 nella parte in cui ha preteso di integrare le prescrizioni del codice antimafia. Ciò sul presupposto che non residua alcuna potestà legislativa regionale in materia ordine pubblico e sicurezza.

¹¹ G. Mancuso, *Profilo Pubblicistico del diritto romano*, Catania, 2002.

¹² Si esprime così, Sgubbi F. E Guerini T., *L'art. 32 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 – Un primo commento*, in *Diritto penale contemporaneo*, Editore Luca Santamaria, 2014, nello stesso senso cfr. anche Giustiniani M., *Autorità Nazionale Anticorruzione, nuove forme di controllo sui contratti pubblici e altre novità in materia di gare pubbliche*, in Caringella F – Giustiniani M. – Toriello O., *La riforma Renzi della Pubblica Amministrazione*, Dike, 2014.

incisivo: si tratta del “commissariamento delle imprese”, come strumento di contrasto alla corruzione.

La ratio della norma è quella di assicurare i tempi di esecuzione dei contratti pubblici garantendo altresì che le indagini della magistratura penale su fatti illeciti connessi alla gestione di appalti e concessioni non producano ritardi sulla conclusione delle opere pubbliche.

L'ulteriore obiettivo perseguito dal decreto è stato quello di evitare, almeno sino alla conclusione del procedimento penale, che la prosecuzione dell'appalto o della concessione possa tradursi in un (indiretto) vantaggio in favore dell'autore dell'illecito, che così conseguirebbe un profitto illecito dalla propria attività criminosa.

Sebbene l'istituto sia di recente introduzione, se n'è fatta ampia applicazione, sicché in sede di conversione il Parlamento ha esteso l'ambito soggettivo, includendo non solo le imprese aggiudicatarie di un appalto, ma anche i “concessionari di lavori pubblici” e il cd “general contractor”.

1.3 Il ruolo del prefetto nella gestione degli appalti pubblici

Il prefetto svolge un ruolo importante in ambito di lotta, prevenzione e repressione della corruzione nella pubblica amministrazione, anche nell'ottica di garantire una leale e corretta partecipazione alle procedure concorrenziali da parte di imprese che abbiano fatto ricorso a fenomeni corruttivi o collegate alla criminalità organizzata.

In particolare, l'attuale quadro delle competenze prefettizie in materia di appalti, si è andato ampliando a partire dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, che per prima ha introdotto specifiche misure approntate per contrastare il fenomeno corruttivo negli appalti nelle quali rileva l'attività del Prefetto.

La legge 190/2012 ha, altresì, previsto l'istituzione presso ogni prefettura di *un elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa*, nell'ottica di una partecipazione e di una concorrenza non falsata alle gare d'appalto.

Le prefetture dispongono verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei rischi e, in caso di esito negativo, provvede alla cancellazione dell'impresa dall'elenco, con conseguente impossibilità di partecipare alle procedure concorrenziali.

La nuova stagione di contrasto alla corruzione inaugurata dalla legge 190/2012 è successivamente proseguita con una serie di ulteriori interventi normativi che hanno contribuito ad affinare il sistema e gli strumenti di contrasto alla corruzione e alla prevenzione dell'ingresso di capitale mafioso nelle procedure di appalto, in particolare si segnalano: il D.Lgs. 33/2013 recante *“Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*; il D.L. 90/2014 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*; e il D.Lgs. 97/2016 recante *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

In particolare nell'ambito del rafforzamento della prevenzione sul versante amministrativo dei fenomeni corruttivi, l'art. 32 del D.L. 90/2014 riserva un ruolo centrale alla stretta interlocuzione tra Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione e prefetto.

Sul punto, l'ANAC ha adottato quattro *“Linee guida - Misure straordinarie art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90”* ed è in corso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale la quinta, adottata il 16.10.2018 (Consultabile su <http://www.anticorruzione.it>)¹³.

Il prefetto una volta concluse le valutazioni istruttorie sulla particolare gravità dei fatti oggetto dell'indagine, intima all'impresa di provvedere al rinnovo degli organi sociali sostituendo il soggetto coinvolto e, ove l'impresa non si adegui nel termine di 30 giorni, ovvero, nei casi più gravi, provvede nei dieci giorni successivi a nominare con decreto uno o più amministratori.

¹³ Quinte Linee Guida per la gestione degli utili derivanti dalla esecuzione dei contratti d'appalto o di concessione sottoposti alla misura di straordinaria gestione ai sensi dell'art. 32 del decreto legge 90/2014.

“Esso muove dall'esigenza di delineare correttamente l'ambito applicativo del comma 7 dell'art. 32 cit., il quale dispone che: «Nel periodo di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestione di cui al comma 2, i pagamenti sono corrisposti al netto del compenso riconosciuto agli amministratori di cui al comma 2 e l'utile d'impresa derivante dalla conclusione dei contratti d'appalto di cui al comma 1, determinato anche in via presuntiva dagli amministratori, è accantonato in apposito fondo e non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento, sino all'esito dei giudizi in sede penale ovvero, nei casi di cui al comma 10, dei giudizi di impugnazione o cautelari riguardanti l'informazione antimafia interdittiva”.

Il decreto deve definire la durata dell'incarico in ragione delle esigenze funzionali alla realizzazione dell'opera pubblica oggetto del contratto.

Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa dal prefetto un'informativa antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto e garantire la sua prosecuzione al fine di garantire la continuità di funzioni e servizi indifferibili per la tutela di diritti fondamentali, salvaguardare i livelli occupazionali o l'integrità dei bilanci pubblici.

Di particolare interesse è stata l'istituzione delle cosiddette *white list* (L. 190/2012, D.P.C.M. 18.04.2013), ovvero di elenchi tenuti dalle prefetture di imprese non soggette a rischio di infiltrazioni mafiose.

È stata prevista l'obbligatoria iscrizione delle imprese che operano nei settori a rischio di infiltrazioni mafiose negli elenchi delle imprese non soggette a rischio di infiltrazioni mafiose tenuti dalle prefetture e periodicamente verificati per confermare il mantenimento del possesso dei requisiti originari. L'iscrizione all'elenco costituisce per coloro che operano nei settori più vulnerabili, la forma necessitata attraverso la quale viene a essere accertata l'assenza di pregiudizi nella materia dell'antimafia.

Altro importante strumento di regolazione pubblica, e di garanzia di legalità da parte delle imprese è stata l'introduzione dei *protocolli di legalità*.

Questo strumento consente alle *amministrazioni di assumere l'obbligo di inserire nei bandi di gara, quale condizione per la partecipazione, l'accettazione preventiva, da parte degli operatori economici, di determinate clausole introdotte per la prevenzione, il controllo ed il contrasto dei tentativi di infiltrazione mafiosa, nonché per la verifica della sicurezza e della regolarità dei luoghi di lavoro.*

Con detti strumenti convenzionali si è voluto estendere talune misure di controllo previste dalla legislazione antimafia al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge.

La giurisprudenza stessa si è pronunciata sulla valenza degli strumenti amministrativi in capo al prefetto per la gestione degli appalti.

In particolare con riferimento alle *white list* la Giurisprudenza ha avuto modo di rilevare come questo strumento rappresenti un argine importantissimo nella esclusione di imprese riconducibili a circuiti mafiosi (Consiglio di Stato, Sezione 3, Sentenza 20 settembre 2016, n. 3913, Consiglio

di Stato, Sezione 3, Ordinanza 31 agosto 2016, n. 3766, Consiglio di Stato, Sezione 3, Sentenza 9 maggio 2016, n. 1849, Consiglio di Stato, sezione terza, ordinanza del 6 aprile 2016 n. 1159).

Più di recente sul punto è stato rilevato che ai fini della mancata iscrizione nelle *white list* hanno rilievo anche rapporti di parentela o contatti che, considerati nella loro globalità, inducono a ritenere che l'impresa possa essere condizionata dalla criminalità organizzata (Cfr. Tar Campania, sez. I sentenza del 14 febbraio 2018, n. 1017).

In secondo luogo, la Giurisprudenza è intervenuta anche sui Protocolli di legalità, rafforzandone la valenza precettiva, la quale, oltre che fortemente insistita dal Ministero dell'Interno in numerose circolari a carattere generale, risulta ormai assodata in virtù di alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa che ne hanno confermato la portata obbligatoria e in certa misura integrativa delle prescrizioni di legge, in questo modo certificando l'ingresso nel sistema ordinamentale delle cautele antimafia¹⁴. Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di rilevare che il protocollo di legalità è da ritenersi valido e conforme all'ordinamento europeo perché *“si tratta pertanto di disposizione che attiene all'ordine pubblico e alla repressione della criminalità e che corrisponde, dunque, a un interesse generale, in relazione al quale gli Stati membri, proprio in virtù del comma 2 del paragrafo 1 dell'art. 45 della direttiva 2004/18/CE, possono derogare al principio di tassatività delle cause di esclusione al quale il suddetto articolo è ispirato”* (C.G.A. per la Regione Siciliana, 2 settembre 2014, n. 490).

Più di recente sul punto è intervenuta la Corte di Giustizia (C.G.U.E., Sez. X, 22 ottobre 2015, n. 425/2014) la quale ha avuto modo di affermare che la necessaria accettazione dei protocolli di legalità, da parte delle imprese che partecipano agli appalti pubblici, non contrasta con il diritto dell'Unione Europea.

La Corte ha specificato, sul punto, che occorre calibrare con attenzione i contenuti dei protocolli, difatti *“nei limiti in cui tale protocollo preveda dichiarazioni secondo le quali il candidato o l'offerente non si trovi in situazioni di controllo o di collegamento con altri candidati o offerenti, non si sia accordato né si accorderà con altri partecipanti alla gara e non subappalterà*

¹⁴ Cfr. sul punto Pasqua Vincenzo, *Brevi considerazioni sulla documentazione antimafia, relazione convegno: “la riforma del codice antimafia e la gestione dei beni confiscati” per un futuro di legalità e giustizia*, Parma, 2018, disponibile su http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1208/STUDIO_SU_RIFORMA_CODICE.pdf; cfr anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sezione Decima, con la decisione del 22 ottobre 2015 nella causa C-425/14, a seguito di domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con ordinanza del 9 luglio 2014.

lavorazioni di alcun tipo ad altre imprese partecipanti alla medesima procedura, l'assenza di siffatte dichiarazioni non può comportare l'esclusione automatica del candidato o dell'offerente da detta procedura" (C.G.U.E., Sez. X, 22 ottobre 2015, n. 425/2014)¹⁵.

La Corte dunque si esprime nel senso che la normativa degli Stati Membri che prevedono la sottoscrizione di protocolli di legalità è in linea con i principi comunitari. In tal modo viene favorita la formazione di una concorrenza qualificata per legalità, trasparenza, eticità e correttezza.

L'introduzione di *protocolli di legalità* segna un ulteriore passo nel rafforzamento delle condizioni di sicurezza e di legalità nel mondo del lavoro, della produzione e dei servizi, attraverso il coinvolgimento delle associazioni territoriali e di categoria e delle imprese nell'etica della responsabilità e nell'ottimizzazione dei profili di trasparenza a tutela dell'economia legale e per una scelta responsabile dei propri *partners*, dei subappaltatori e dei fornitori.

Dal quadro normativo tracciato appare evidente come il ruolo del Prefetto sia sempre più centrale nell'ambito della garanzia della legalità e prevenzione della corruzione soprattutto con riferimento ai contratti pubblici, nella prospettiva di garantire una leale e effettiva concorrenza tra gli operatori economici.

1.4 Gli strumenti del prefetto

¹⁵ Corte di giustizia dell'UE, sez. X, 22 ottobre 2015, nella causa 425/2014, Edilux – Sicef - in Appalti & Contratti, 2015, fasc. 12, 90 (m), con nota di CANAPARO, Riv. corte conti, 2015, fasc. 5, 381, Giur. it., 2016, 1459 (m), con nota di Cravero, Giornale dir. amm., 2016, 318 (m), con nota di VINTI – secondo cui “*le norme fondamentali e i principi generali del Tfu, segnatamente i principi di parità di trattamento e di non discriminazione nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione di diritto nazionale in forza della quale un'amministrazione aggiudicatrice possa prevedere che un candidato o un offerente sia escluso automaticamente da una procedura di gara relativa a un appalto pubblico per non aver depositato, unitamente alla sua offerta, un'accettazione scritta degli impegni e delle dichiarazioni contenuti in un protocollo di legalità, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, finalizzato a contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici [...]”.*

1.4.1. Premessa

Nei paragrafi seguenti si è dato brevemente conto degli strumenti precedentemente tratteggiati ricostruendo in maniera più puntuale la normativa e gli approdi della dottrina e della prassi.

Più in dettaglio si procede a ricostruire il quadro dei protocolli di legalità, del sistema delle white list e il sistema delineato dall'art. 32 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90.

Questi strumenti molto rilevanti nel mondo degli appalti rappresentano un complesso sistema volto a garantire il mantenimento di certi standard di legalità e a prevenire il pericolo di infiltrazione mafiosa, e più in generale possibilità di inquinamento del sistema economico.

Gli strumenti saranno delineati in maniera tale da consentire nei seguenti capitoli di affrontare e puntualmente esaminare in dettaglio alcuni casi specifici e valutare la effettiva efficacia di questi stessi, nei casi concreti.

1.4.2. Protocolli di legalità

I protocolli di legalità traggono origine dal patto di integrità sviluppato negli anni '90 del secolo scorso da Transparency International Italia per il governo italiano nella lotta alla corruzione. Sono strumenti che hanno la finalità di compensare determinati meccanismi legislativi o funzioni di controllo e/o repressione inefficaci o spesso lente¹⁶.

La diffusione dei protocolli di legalità nelle gare d'appalto conferma che il nostro ordinamento tenda all'utilizzo di istituti di diritto civile per regolare ampi settori di competenza della pubblica amministrazione nel solco di quanto statuito dall'art. 11 della L. 241/90¹⁷.

¹⁶ Cfr. F. Saitta, Informativa antimafia e protocolli di legalità, tra vecchio e nuovo, in Riv. trim. app., n. 2, 2014

¹⁷ G. Pastori, Interesse pubblico e interessi pubblici fra procedimento, accordo e autoamministrazione, in Scritti in onore di Pietro Virga, II, Milano, 1994, 1303