



RESILIENZA E CALAMITÀ NATURALI

20 FEBBRAIO 2026

Trasparenza e legalità
dell'amministrazione tra emergenze e
ricostruzione post-calamità

di Andrea Silveri

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Trasparenza e legalità dell'amministrazione tra emergenze e ricostruzione post-calamità*

di **Andrea Silveri**

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: Il contributo analizza il rapporto tra emergenza, trasparenza e prevenzione della corruzione al fine di approfondire il ruolo degli istituti che consentono il controllo diffuso sui pubblici poteri. Si evidenzia come la trasparenza assuma il ruolo di presidio di legalità e di strumento in grado di rafforzare la resilienza delle comunità nelle fasi emergenziali e di ricostruzione post-calamità.

Title: Transparency and legality of public administration between emergencies and post-disaster reconstruction

Abstract [En]: The paper explores the relationship between emergency governance, transparency and anti-corruption, with a focus on the mechanisms that enable broad public oversight of administrative action. It highlights how transparency serves both as a safeguard of legality and as a means to strengthen community resilience during emergency situations and post-disaster reconstruction.

Parole chiave: anticorruzione, emergenza, protezione civile, ricostruzione, trasparenza

Keywords: anti-corruption, emergency, civil protection, reconstruction, transparency

Sommario: 1. Alcune premesse su emergenza e rischio di corruzione. 2. Trasparenza e prevenzione della corruzione nell'emergenza. 3. *Public procurement* e rischio di corruzione. 4. Quale trasparenza per il post-calamità? Alcuni spunti di riflessione a partire dall'esperienza del Commissario straordinario sisma 2016. 5. Conclusioni.

1. Alcune premesse su emergenza e rischio di corruzione

L'emergenza rappresenta il contesto in cui l'azione pubblica dovrebbe garantire livelli elevati di efficienza al fine di gestire le plurime esigenze derivanti da eventi calamitosi. Si tratta, infatti, di situazioni che, indipendentemente dalla loro origine, sconvolgono le normali condizioni di vita della cittadinanza e pongono questioni di particolare complessità anche per l'ordinamento giuridico¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per una lettura giuridica dell'emergenza, si può far riferimento, *ex multis*, a V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1984; ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO (AIPDA), *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Annuario 2005, Giuffrè, Milano, 2006; G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *Ceridap*, n. 1, 2024; A. CARDONE, *La "normalizzazione" dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2013; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna, 2008; F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VI, 2013, pp. 44 ss.; S. LIETO, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1988; V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Cacucci, Bari, 2011; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, pp. 2 ss.

In simili contesti assume particolare rilevanza il ruolo della trasparenza come “corollario del principio democratico”², dato che nell’emergenza, e più in generale ogni volta che l’amministrazione pubblica è chiamata ad allocare risorse economiche, gestire fondi, programmare interventi e costruire infrastrutture, gli istituti di trasparenza assumono un ruolo strategico. Dalla conoscenza, infatti, passa l’effettiva possibilità di comprensione e valutazione da parte dei cittadini delle soluzioni individuate dai decisori pubblici ai vari livelli istituzionali, specialmente in quella delicata fase di transizione verso il post-emergenza e la “nuova normalità”.

Sulla base di queste premesse, l’obiettivo del presente contributo è, innanzitutto, ricostruire la normativa vigente in materia di trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione nei contesti emergenziali, dove le specifiche esigenze di contenimento, *prima*, e superamento, *poi*, del fenomeno producono ricadute dirette anche in termini di conoscibilità dell’azione pubblica, sia in termini di *accountability*, sia per il contrasto di fenomeni di illegalità diffusa.

Il tema ha assunto particolare rilevanza, negli anni, non soltanto in Italia, e in relazione ad emergenze di varia natura, che hanno spesso evidenziato la necessità di assicurare l’effettiva trasparenza dell’azione pubblica anche in contesti in cui l’urgenza di operare rischia di impattare negativamente sul rispetto delle procedure standard.

La comunità internazionale e la società civile hanno mostrato una consapevolezza crescente circa il rischio di corruzione nel post-calamità. In alcuni studi si è arrivati persino a considerare la corruzione come una calamità in sé³, per la sua rilevanza negativa sulla società. Analisi empiriche, tra l’altro, hanno mostrato come la corruzione abbia un effetto significativo sulle fatalità causate dai disastri naturali in tutto il mondo⁴.

Le emergenze, soprattutto se derivanti da calamità naturali, richiedono un intervento tempestivo per il ripristino delle normali – o almeno di adeguate – condizioni di vita, in risposta ai (gravi) fatti imprevisti che hanno sconvolto la vita delle comunità, per le quali occorre mettere a disposizione ingenti risorse economiche, che sono raccolte, trasferite, allocate e distribuite a seconda delle esigenze del momento, mediante il coinvolgimento di numerosi soggetti istituzionali, anche sovranazionali⁵.

² Corte cost., sentenza 23 gennaio 2019, n. 20.

³ Si v. E. CARLONI, *Integrità dei funzionari e integrità delle opere: premesse ad uno studio su ricostruzione e anticorruzione*, in F. GIGLIONI (a cura di), *Le regole della ricostruzione post-calamità*, Edizioni ETS, 2024, che riprende gli studi di E. CALOSSO, S. SBERNA, A. VANNUCCI, *Disasters and Corruption, Corruption as Disaster*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (a cura di), *International Disaster Response Law*, Springer, Cham, 2012, pp. 651 ss.

⁴ S. CEVIK, J. T. JALLES, *Corruption Kills: Global Evidence from Natural Disasters*, International Monetary Fund, 2023.

⁵ E. CALOSSO, S. SBERNA, A. VANNUCCI, *Disasters and Corruption, Corruption as Disaster*, *op. cit.*

Da questo quadro appare evidente che l'effettività degli istituti di anticorruzione e trasparenza consente di ridurre l'impatto delle calamità sulla società e, allo stesso tempo, rappresenta un elemento chiave nella fase di contenimento dei danni derivanti dagli eventi calamitosi⁶.

Si noti, inoltre, che nel periodo della pandemia da COVID-19, l'organismo anticorruzione istituito presso il Consiglio d'Europa, il GRECO, invitava i governi nazionali a «gestire in modo rigoroso i rischi di corruzione emersi dalla necessità di prendere misure straordinarie [...] tra cui l'iniezione di grandi quantità di denaro nell'economia per alleviarne l'impatto economico e sociale»⁷; lo stesso GRECO, inoltre, segnalava la particolare necessità di focalizzare l'attenzione sui sistemi di appalti pubblici «in relazione a questioni come i conflitti di interessi e il ruolo delle lobby»⁸, anche valutando di adeguare il quadro normativo a tali esigenze.

Tra l'altro, è bene ricordare che gli istituti giuridici a garanzia della trasparenza hanno costituito un'importante risposta alle questioni emergenziali vissute nel periodo della pandemia⁹, nonostante alcune difficoltà operative dovute all'inerzia delle amministrazioni pubbliche. Ciò dimostra, ancora una volta, che la conoscibilità dell'azione pubblica da parte della società civile può essere garantita solo attraverso gli strumenti a disposizione della cittadinanza, che rappresentano un vero e proprio presidio di democrazia da tutelare. La trasparenza, poi, costituisce uno strumento indispensabile per il contrasto alle pratiche di *maladministration*¹⁰ che danneggiano la pubblica amministrazione e creano sfiducia nel cittadino. Per quanto riguarda la capacità di gestione delle emergenze è ormai chiaro che, ad eccezione della pandemia da COVID-19, l'Italia rappresenta una vera e propria anomalia. Da questo punto di vista, se è vero che le strategie per far fronte a situazioni straordinarie possono richiedere soluzioni *sui generis*, tanto da arrivare alla creazione di un «diritto per il caso singolo»¹¹, talvolta il decisore pubblico ha preferito prevedere soluzioni derogatorie ritenendo erroneamente che la normativa vigente non consentisse di giungere ai risultati auspicati, o almeno non con tempistiche ragionevoli.

Proprio in questa «stagione dell'emergenza», tra l'altro, si sono confrontate visioni di fondo e paradigmi diversi: da un lato quello della ripresa nella deregolamentazione e nella deresponsabilizzazione, dall'altro

⁶ E. CARLONI, *Integrità dei funzionari e integrità delle opere: premesse ad uno studio su ricostruzione e anticorruzione*, op. cit.

⁷ CONSIGLIO D'EUROPA, *Il GRECO esorta gli Stati a prevenire i rischi di corruzione nel quadro delle misure volte ad affrontare l'impatto economico della pandemia da COVID-19*, in Sala stampa, 15 aprile 2021, consultabile dal relativo [sito istituzionale](#).

⁸ *Ibid.*

⁹ E. CARLONI, *La trasparenza come risposta all'emergenza*, in *Astrid online*, 26 marzo 2020.

¹⁰ S. CASSESE in *“Maladministration” e rimedi*, in *Il Foro italiano*, settembre 1992, V, 243, pp. 2-15, ha definito *maladministration* come quel «complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento al formalismo, all'indifferenza all'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'“overstaffing”, al nepotismo, alla corruzione».

¹¹ L'espressione di L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi di urgenza*, Giuffrè, Milano, 1953, è ripresa da D. BOLOGNINO, E. PROVENZANI, *Interrogativi sulla sussistenza di soft-regulation e soft-obligation nel contesto emergenziale relativo alla pandemia da COVID-19*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2020.

quello della trasparenza come chiave di volta per coniugare efficienza e legalità proprio nelle fasi più critiche.

Sul punto, occorre evidenziare che tale necessità, anche nel quadro emergenziale dovuto alle calamità naturali descritto in precedenza, non risulta essere stata adeguatamente valorizzata, nonostante l'Italia possa vantare alcune buone pratiche e l'adozione di modelli che, anche sul piano internazionale, sono stati riconosciuti come particolarmente validi. Ciononostante, l'attenzione generale verso queste tematiche sembra aver perso importanza a favore di altre esigenze, che non dovrebbero essere contrapposte al principio di trasparenza e di buon andamento ma che, al contrario, rappresentano una garanzia per l'effettività degli stessi.

Tra l'altro, il vigente quadro normativo non consente di sanzionare, al di fuori dei casi di corruzione, prevaricazioni, favoritismi, familismi e conflitti di interessi¹².

2. Trasparenza e prevenzione della corruzione nell'emergenza

Il tema della trasparenza dell'azione pubblica nelle emergenze si è posto in molteplici occasioni¹³. Non sempre, tuttavia, le istituzioni si sono mostrate capaci o interessate a rendere realmente conoscibile la

¹² R. CANTONE, G.L. GATTA, *Abuso d'ufficio. Il problema resta*, in *Sistema penale*, 14 maggio 2025.

¹³ Sul ruolo della trasparenza, in generale, nell'ordinamento democratico e per una ricostruzione dell'evoluzione degli istituti di trasparenza nell'ordinamento italiano si v. G. ARENA, *Il punto sulla trasparenza amministrativa*, in *Pubblica amministrazione aperta? Diritto di accesso e trasparenza dal 1990 ad oggi*, Forum PA, Roma, 11 maggio 2009; G. ARENA, *La trasparenza amministrativa ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G. ARENA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna 1991, pp. 15 ss.; G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, pp. 29 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 5945 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 17 ss.; E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Diritto amministrativo*, 3, 2019, pp. 497 ss.; E. CARLONI, *Gli strumenti della trasparenza nel sistema amministrativo italiano e la sua effettività: forme di conoscibilità, quantità e qualità delle informazioni*, in F. MERLONI et al. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; A. CORRADO, *Il tramonto dell'accesso generalizzato come "accesso egoistico"*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Trasparenza, 2021; D.U. GALETTA, *Transparency and access to public sector information in Italy: a proper revolution?*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2014, pp. 235 ss.; D.U. GALETTA, *La trasparenza per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2016, pp. 1019 ss.; D.U. GALETTA, *Accesso civico generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "Le vite degli altri?"*, in *Federalismi.it*, 9 maggio 2018; G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli Editore, Rimini, 2019; F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, 2010; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, pp. 416 ss.; F. MARZUOLI, *Trasparenza e chiunque (brevi note)*, in *Lo sguardo del giurista ed il suo contributo all'amministrazione in trasformazione. Scritti in onore di Francesco Merloni*, Giappichelli, Torino, 2021; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 143 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione fra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2013, pp. 3 ss.; B. PONTI, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2022, pp. 635 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9, 2013, pp. 795 ss.; M.R. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'azione amministrativa*, in *Nuove Autonomie*, n. 6, 2005, pp. 945.

propria attività¹⁴. In diversi casi, le risposte attese sono state arrivate solo a seguito di sollecitazioni provenienti dalla società civile, da associazioni e comitati che hanno promosso azioni collettive volte ad ottenere trasparenza in relazione a temi specifici. Ciò rappresenta un'ulteriore questione da indagare, proprio perché se all'inadempienza delle amministrazioni non si accompagna una forte sollecitazione pubblica, è molto difficile giungere a risultati apprezzabili, anche in termini di trasparenza e prevenzione della corruzione.

Uno specifico aspetto di interesse consiste nell'applicabilità della normativa in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione alla macrocategoria delle emergenze, ossia a qualunque tipo di fatto che, a prescindere dalle specifiche connotazioni e dal tenore dell'evento, richiede un intervento pubblico ben più "oneroso" del solito. È evidente, infatti, che al di là delle peculiari esigenze derivanti dal singolo evento calamitoso, che si tratti di sisma, incendio o maremoto, la necessità non superabile di rendere conoscibile e comprensibile l'intervento pubblico, rappresenti un elemento particolarmente problematico. Qualunque sia la natura dell'emergenza, la cittadinanza dovrebbe poter disporre di strumenti che consentano di valutare se i soggetti pubblici responsabili della gestione facciano buon uso delle risorse pubbliche, soprattutto considerando che alla «naturale tendenza derogatoria»¹⁵ dei contesti emergenziali devono accompagnarsi specifiche misure di trasparenza.

In situazioni di emergenza è fondamentale aumentare gli spazi di trasparenza e di controllo democratico sulle amministrazioni, dato che, tendenzialmente, dove c'è maggiore opacità, gli spazi per corruzione e infiltrazioni criminali sono maggiori.

In questo quadro, il sistema di protezione civile rappresenta un ambito di notevole interesse per lo studio dell'evoluzione della trasparenza amministrativa come mezzo di controllo diffuso e come pilastro del sistema di anticorruzione; il suo carattere reticolare e plurale, infatti, consente di valutare quali criticità pongano le emergenze all'idea di amministrazione come "casa di vetro". In tal senso, la protezione civile deve garantire che la gestione della prima emergenza, ma anche la prevenzione dei rischi, siano caratterizzate da adeguati standard di integrità e trasparenza al fine di ridurre il rischio di esposizione al fenomeno corruttivo¹⁶.

Nell'ambito delle attività di protezione civile, in cui rientrano la previsione, la prevenzione e la mitigazione dei rischi, insieme alla gestione delle emergenze e al loro superamento, il c.d. "Codice della protezione

¹⁴ Per una lettura critica, filosofico-giuridica, del concetto di trasparenza e del rapporto tra trasparenza e segreto si v., in particolare M.G. LOSANO, *Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2017, pp. 657 ss., nonché F. BROZZETTI, *Il miraggio della trasparenza. Teorie e narrazioni per il diritto ed il governo*, Giappichelli, Torino, 2025.

¹⁵ E. CARLONI, *Integrità dei funzionari e integrità delle opere: premesse ad uno studio su ricostruzione e anticorruzione*, op. cit., p. 264.

¹⁶ Sul punto, *Ibid.*

civile”¹⁷ definisce la gestione dell'emergenza come l'insieme delle misure e degli interventi necessari per garantire il soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da eventi calamitosi, nonché per ridurre l'impatto, anche attraverso interventi urgenti e indifferibili, attuabili con procedure semplificate. In tal senso, superare l'emergenza significa curare il coordinamento delle misure volte a rimuovere gli ostacoli che impediscono il ritorno alle normali condizioni di vita e di lavoro, ma anche predisporre l'avvio, in tempi ragionevoli, di tutte le attività finalizzate a ripristinare, ad esempio, le infrastrutture gravemente danneggiate.

Nel decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in cui si fa riferimento ad eventi emergenziali di protezione civile di origine naturale ed emergenze derivanti dall'attività dell'uomo, è contenuta una distinzione tra eventi che possono essere fronteggiati da singoli enti e amministrazioni competenti, tra quelli che richiedono l'intervento coordinato di più soggetti e, infine, eventi per i quali l'intervento non può essere differito, dovendo ricorrere all'impiego di mezzi e poteri straordinari di particolare entità per periodi di tempo limitati.

La stessa fonte normativa, inoltre, contiene riferimenti al tema della resilienza delle comunità. In particolare, l'art. 2, comma 4, inserisce tra le attività di prevenzione non strutturale di protezione civile quelle concernenti la diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile, al fine di promuovere la resilienza delle comunità, l'adozione di comportamenti consapevoli da parte della cittadinanza. In tema di partecipazione dei cittadini alle attività di protezione civile, poi, è l'art. 31 a prevedere che il Servizio nazionale di protezione civile sia chiamato a prevedere iniziative volte ad accrescere la resilienza delle comunità, favorendo la partecipazione dei cittadini, in particolare, alla pianificazione di protezione civile. Ancora, l'art. 32, concernente l'integrazione del volontariato organizzato nel Servizio nazionale della protezione civile, regola le forme di partecipazione del volontariato alle attività di protezione civile anche al fine di potenziare la resilienza delle comunità.

È solo all'articolo 37, però, che il legislatore definisce la nozione di “resilienza” in connessione alle comunità coinvolte da fenomeni di interesse per il Sistema di protezione civile. Il comma 1, lettera c, chiarisce che per resilienza delle comunità deve essere intesa ogni attività volta alla diffusione della conoscenza e della cultura della protezione civile, allo scopo di favorire l'adozione di comportamenti consapevoli e misure di autoprotezione da parte dei cittadini, utili a ridurre i rischi e attenuare le conseguenze degli eventi calamitosi.

Sarebbe auspicabile, in quest'ambito, una maggiore sensibilizzazione della cittadinanza, in forma singola o associata, sull'importanza di esercitare un controllo diffuso sull'operato dell'amministrazione. Tale partecipazione civica, infatti, potrebbe produrre effetti positivi sull'efficienza e sul buon andamento

¹⁷ Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, “Codice della protezione civile”.

dell'azione pubblica, contribuendo al tempo stesso ad aumentare il grado di resilienza delle comunità colpite da eventi emergenziali.

Ad ogni modo, il Codice della protezione civile ha introdotto specifiche norme volte a rafforzare la trasparenza amministrativa e a prevenire possibili fenomeni di corruzione. In particolare, l'art. 4, comma 3, prevede che le componenti del Servizio nazionale di protezione civile che detengono o gestiscono informazioni utili per le finalità descritte nel d.lgs. n. 1/2018 hanno l'obbligo di assicurarne la circolazione e la diffusione, nel rispetto della disciplina in materia di trasparenza e protezione dei dati personali, salvo i casi di segreto di Stato o esigenze di ordine pubblico e repressione dei reati. Tale previsione, insomma, è volta ad assicurare che lo Stato, le Regioni e le province autonome e gli enti locali possano gestire al meglio quel patrimonio informativo indispensabile nella gestione delle attività di protezione civile.

Un riferimento espresso alla "trasparenza", poi, si rinviene nell'art. 18, comma 2, ai sensi del quale la partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione della pianificazione di protezione civile è svolta secondo modalità che garantiscano «la necessaria trasparenza», al fine di garantire il coordinamento tra enti territoriali, ponendo particolare attenzione al monitoraggio, all'aggiornamento e alla valutazione nell'ambito dell'attività di pianificazione.

Infine, all'art. 27 del citato d.lgs. n. 1/2018, rubricato "Contabilità speciali per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e altre disposizioni in materia amministrativa e procedimentale", è stato previsto che i commissari delegati titolari di contabilità speciali sono tenuti a rendicontare puntualmente tutte le entrate e le spese, indicando provenienza dei fondi, beneficiari e tipologia delle spese, alla luce dei criteri definiti dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tale rendicontazione deve essere svolta anche ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari.

Così, oltre a disciplinare le misure di previsione, prevenzione, gestione e superamento delle emergenze, il legislatore ha fatto in modo di fornire al sistema di protezione civile alcuni – non molti, per la verità – strumenti in grado di salvaguardare le esigenze di trasparenza e controllo circa la correttezza di particolari procedure per le quali è fondamentale assicurare una reale responsabilizzazione degli attori coinvolti.

Il consolidamento del concetto di trasparenza come strumento a garanzia del controllo diffuso dei cittadini sull'operato dell'amministrazione, anche al fine di far emergere fenomeni di corruzione e *maladministration*¹⁸, ha rappresentato, indubbiamente, un'evoluzione non priva di ostacoli, ma che ad oggi rappresenta un patrimonio da tutelare, anche e, soprattutto, nei contesti emergenziali.

¹⁸ Sul sistema di prevenzione della corruzione italiano e (anche) sul rapporto con gli istituti di trasparenza amministrativa, si v., in particolare, AA.VV., *Dieci anni dopo la legge 190: tendenze e sfide dell'anticorruzione*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale n. 3, 2022; R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2020; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici. Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 319-349; E. CARLONI, *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*, Il Mulino, Bologna, 2023; B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, pp. 123 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica,*

In riferimento all'emergenza, il citato articolo 42 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, 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», ha previsto specifici obblighi di pubblicazione concernenti gli interventi straordinari e di emergenza che comportano deroghe alla legislazione vigente. Il legislatore, insomma, ha ritenuto di dover garantire un quadro di trasparenza superiore a quello ordinario nei contesti emergenziali e, in particolare, ogniqualvolta siano introdotte deroghe alla legislazione vigente a causa di eventi imprevisti.

Tale disposizione, caratterizzata da evidenti profili di discontinuità rispetto alla disciplina preesistente, consente di cogliere lo stretto legame fra la necessità di adottare provvedimenti urgenti e le esigenze di trasparenza su una parte dell'attività amministrativa rispetto alla quale, in origine, gli obblighi di pubblicità e di divulgazione dell'informazione erano attenuati o, talvolta, sospesi¹⁹.

In particolare, la norma in esame ha imposto alle pubbliche amministrazioni che adottano provvedimenti contingibili ed urgenti e di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze, comprese le amministrazioni commissariali e straordinarie costituite, fino al 2018, in base alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, poi abrogata dal Codice della protezione civile²⁰, o che adottano provvedimenti legislativi di urgenza, la pubblicazione dei provvedimenti con l'indicazione espressa delle norme di legge eventualmente derogate e dei motivi della deroga, nonché l'indicazione di eventuali atti amministrativi o giurisdizionali intervenuti e i termini temporali eventualmente fissati per l'esercizio dei poteri di adozione dei provvedimenti straordinari, nonché il costo previsto degli interventi e il costo effettivo sostenuto dall'amministrazione.

Il legislatore, insomma, ha ritenuto di dover garantire un regime di trasparenza “rafforzato” che possa soppesare il regime derogatorio e colmare le possibili lacune derivanti dall'eccezionalità degli eventi che sconvolgono l'ordinaria attività amministrativa.

Ciò detto, sebbene il citato art. 42 del d.lgs. n. 33 del 2013 sia uno strumento fondamentale ai fini della rilevazione puntuale degli eventi emergenziali che investano il territorio italiano ai vari livelli (locale, regionale e nazionale), allo stato attuale tale patrimonio informativo non viene sfruttato allo scopo di “categorizzare” medesime situazioni di emergenza, né al fine di differenziarne le pertinenti modalità di intervento e, tantomeno, a recare un ulteriore e concreto effetto utile in termini di controllo delle risorse

amministrazione, Il Mulino, Bologna, 2007; B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; F. MERENDA, *Il sistema anticorruzione italiano nella prospettiva dell'integrità pubblica. Considerazioni e possibili sviluppi a oltre dieci anni dall'adozione della legge n. 190/2012*, in *Ceridap*, fascicolo n. 4, 2023, pp. 47-98; F. MERLONI, *Corruption and Public Administration: The Italian Case in a Comparative Perspective*, Routledge, London, 2020.

¹⁹ D. MARONGIU, *Obblighi di pubblicazione concernenti gli interventi straordinari e di emergenza (art. 42)*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, pp. 453 ss.

²⁰ Tale legge è stata abrogata dall'art. 48, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

economico-finanziarie certamente destinate a fronteggiare gli “eventi emergenziali” e a consentirne il superamento²¹.

La norma, comunque, «appare complessivamente orientata ad ottenere una pubblicità a posteriori sull'amministrazione dell'emergenza», creando «una “compensazione”, per cui la carenza di pubblicità legata alle esigenze di celerità del procedimento urgente è riequilibrata da una forma di trasparenza successiva rispetto allo svolgersi dell'attività, con la funzione di garantire il controllo collettivo dell'attività amministrativa»²².

Il c.d. “Codice della trasparenza”, inoltre, individua nei commissari straordinari i responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, operando una scelta che appare coerente con il complessivo regime derogatorio a cui si è fatto ricorso negli ultimi anni.

Comunque, da questo rafforzamento degli oneri in materia di trasparenza amministrativa pare particolarmente evidente come, negli ultimi anni, l'approccio prescelto sia stato quello di accostare la materia della trasparenza agli istituti di prevenzione della corruzione. È evidente, infatti, che in questo caso l'accessibilità ai documenti e alle informazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche costituisce uno strumento in grado di prevenire rischi di corruzione e *maladministration*, ampliando le possibilità di realizzare quel controllo diffuso indispensabile in un sistema democratico. Si tratta di un intervento normativo per nulla scontato e che, a poco più di un decennio dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013, rappresenta la base di quel patrimonio informativo a disposizione dei cittadini che sarebbe meritevole di essere ulteriormente valorizzato.

Sulla trasparenza come risposta all'emergenza, tuttavia, questa impostazione non è sempre stata condivisa, specialmente in presenza di circostanze eccezionali; basti pensare alla sospensione dell'applicabilità del diritto di accesso nel periodo della pandemia da COVID-19²³, che pone particolari problemi se si pensa che all'aumentare della portata dell'emergenza, dovrebbe corrispondere un'estensione degli istituti di trasparenza o, quanto meno, non dovrebbe conseguire una compressione degli stessi²⁴.

²¹ G. BOTTINO, *L'Amministrazione dell'Emergenza*, op. cit.

²² D. MARONGIU, *Obblighi di pubblicazione concernenti gli interventi straordinari e di emergenza* (art. 42), op. cit., p. 463.

²³ Sull'effettività del diritto alla trasparenza nell'ambito dell'emergenza da Covid-19 si v., in particolare, E. FURIOSI, *L'accesso civico generalizzato alla prova dell'emergenza da Covid-19*, in *Ceridap*, n. 2, 2020, pp. 100 ss.; F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del CTS nella gestione dell'emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, pp. 127 ss. Sull'utilità e la rilevanza dell'accesso civico generalizzato (anche) in relazione ai verbali del Comitato tecnico-scientifico durante la pandemia G. MAROTTA, *Ordinamento sanitario e diritto di accesso: analisi della giurisprudenza amministrativa*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2021, secondo cui «L'accesso generalizzato si è rivelato così uno strumento importante per superare alcune resistenze dell'Amministrazione e assicurare la massima condivisione delle informazioni in ordine agli interventi di contrasto del coronavirus» (p. 594), nonché M. TRAPANI, *Il diritto di accesso generalizzato e l'emergenza: rischi ed opportunità in uno Stato tecnologico*, in *DPCE Online*, n. 44(3), 2020.

²⁴ E. CARLONI, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Un rischio da non sottovalutare, e che in effetti la letteratura non ha mancato di evidenziare, ma anche la Corte costituzionale, è che da un uso non corretto dei meccanismi di trasparenza si finisca per generare “opacità per confusione”, ossia la condizione per cui da un formale adempimento degli oneri in materia di trasparenza, le amministrazioni compiano una selezione di informazioni inadeguate rispetto alla finalità perseguita²⁵. Se, infatti, la pubblicità soddisfa l’esigenza di conoscibilità di un atto, di dati o informazioni, requisito della trasparenza è la comprensibilità degli stessi agli utenti che ne fruiscono e, ancora prima, la loro visibilità²⁶. In effetti, la principale criticità del modello di trasparenza italiano è stato, sin da subito, l’ambito soggettivo di applicazione, ma anche sotto il profilo oggettivo le difficoltà non sono mancate²⁷.

3. Public procurement e rischio di corruzione

In Italia, le difficoltà di natura socio-economica derivanti da emergenze più o meno estese sono state spesso richiamate per giustificare deroghe alle procedure ordinarie previste dal Codice dei contratti pubblici, a scapito del principio di evidenza pubblica. Sul punto, occorre ricordare che le criticità emerse in tali contesti non derivano unicamente dagli eventi imprevisti, ma anche da inefficienze e disfunzionalità che la pubblica amministrazione ha accumulato negli anni²⁸.

Tra l’altro, negli ultimi anni le procedure ad evidenza pubblica hanno subito un processo di espansione significativo in tutto il Paese, in ragione dell’implementazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per garantire l’effettiva realizzazione delle riforme e degli investimenti.

È bene sottolineare che un sistema di appalti pubblici celere, efficace e trasparente ha rappresentato una grande scommessa proprio per l’attuazione del PNRR, il cui apporto positivo deriva perlopiù dalla realizzazione di opere e lavori pubblici. In questo senso, la dimensione dei contratti assume una triplice valenza, in virtù del ruolo di strumento di governo della cosa pubblica, di mezzo per creare valore aggiunto²⁹ e di elemento di stimolo per la crescita economica e sociale.

Soprattutto nel campo degli appalti pubblici, comunque, è importante che le autorità pubbliche possano disporre di strumenti volti a identificare situazioni ad alto rischio e contesti “anomali” rispetto al rischio di corruzione³⁰. L’Italia, da questo punto di vista, è in realtà un esempio virtuoso, basti pensare all’uso ormai consolidato delle c.d. *red flag*, così come della banca dati nazionale dei contratti pubblici tenuta

²⁵ *Ibid.*

²⁶ P. MARSOCCI, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell’interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/4, 2013, pp. 687.

²⁷ Così B. PONTI, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, *op. cit.*

²⁸ S. M. SISTO, *I protocolli di legalità e la lotta alla mafia e alla corruzione negli appalti pubblici*, in *Amministrazione in Cammino*, 28 giugno 2019.

²⁹ S. VALAGUZZA, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

³⁰ R. CANTONE, *Corruzione. Prevenire e reprimere per una cultura della legalità*, Vita e Pensiero, Roma, 2023.

dall'Autorità nazionale anticorruzione, in cui confluiscono tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti sugli appalti, anche a livello territoriale, a garanzia dell'accessibilità, della trasparenza, della pubblicità e della tracciabilità delle procedure di appalto³¹.

È interessante notare che l'Autorità nazionale anticorruzione, grazie alla sua autonomia finanziaria e organizzativa, ha potuto adeguare i propri flussi informativi ai più recenti metodi di analisi dei dati, applicandoli anche al sistema di prevenzione della corruzione³².

Nel caso di specie, che costituisce indubbiamente un modello virtuoso, le informazioni disponibili sono molteplici: il numero di procedure per oggetto principale del contratto e per procedura di scelta del contraente; il valore a base d'asta per oggetto principale del contratto e per procedura di scelta del contraente; la localizzazione geografica delle stazioni appaltanti; le stazioni appaltanti per numero o valore economico delle procedure; gli operatori economici per numero e valore economico delle procedure di cui sono risultati aggiudicatari. I dati, aggiornati con cadenza settimanale e liberamente accessibili tramite apposito portale *web* di ANAC, consentono di valutare nel dettaglio come vengono spesi i soldi pubblici, in quali opere, in quali servizi, attraverso quali e quanti fornitori³³.

È bene evidenziare, oltretutto, che già a partire dalla definizione della *governance* del PNRR, si è scelto di attribuire una funzione strategica alla Banca dati, anche al fine di ridurre i tempi tra l'aggiudicazione e la realizzazione delle infrastrutture, offrendo uno strumento per la vigilanza e la correzione di eventuali criticità, oltre che per valutare l'andamento generale della contrattualistica pubblica³⁴. Questa scelta, che pare pienamente condivisibile, deriva dal particolare apporto del sistema gestito da ANAC, per mezzo del quale «dalle anomalie rilevanti, specie se incrociate con altri aspetti significativi in grado di confermare la presenza di specifiche condizioni di rischio, possono ricavarsi *red flags* utili per le stesse politiche di prevenzione»³⁵.

Non bisogna dimenticare, comunque, che in Italia le norme in materia di contratti pubblici sono state spesso riviste e aggiornate in seguito ad eventi dal carattere emergenziale e dalla particolare gravità, proprio come avvenuto negli ultimi anni³⁶.

³¹ G. P. SELLITTO, *I dati sugli appalti come fattore abilitante per il monitoraggio del piano*, in Webinar *I dati aperti nel 5° Piano d'Azione Nazionale OGP: uno strumento di monitoraggio civico degli appalti pubblici dei progetti PNRR*, 18 maggio 2022.

³² M. FALCONE, *La big data analytics per conoscere, misurare e prevenire la corruzione*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2018, pp. 90 ss.

³³ M. TROIA, *Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*, in *Autorità nazionale anticorruzione, Working Paper*, 5, Edizioni Scientifiche Italiane, www.anticorruzione.it, 30 dicembre 2020.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ E. CARLONI, *Indicatori di corruzione e politiche di prevenzione*, in M. GNALDI, B. PONTI (a cura di), *Misurare la corruzione oggi. Obiettivi, metodi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2018, p. 82.

³⁶ Si pensi, ad esempio, alle misure contenute nel c.d. "Decreto Genova" (decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130).

In ogni caso, si deve focalizzare l'attenzione sul fatto che il rischio di infiltrazione nelle procedure di appalto possa coinvolgere diversi momenti: la scrittura dei bandi di gara, la fase di programmazione e progettazione, la fase di gara e quella dell'esecuzione dell'appalto³⁷.

Con il d.lgs. n. 36/2023, i principi del risultato e di fiducia si legano strettamente al principio di trasparenza, che rappresenta un contrappeso fondamentale alla maggiore discrezionalità³⁸ su cui il legislatore ha inteso investire, in una prospettiva di rilancio del sistema economico. In questo quadro, tra l'altro, i "classici" istituti di anticorruzione sono stati ritenuti un ostacolo alla celerità dell'intervento pubblico e un limite all'iniziativa privata, a favore degli obblighi di pubblicazione³⁹, dell'uso delle banche dati, tra cui quella specificamente dedicata ai contratti pubblici, e degli istituti di trasparenza.

Rispetto alla scelta del legislatore di riformare il Codice in maniera particolarmente ambiziosa, anche in relazione ai principi di fiducia, risultato e trasparenza, è necessario chiedersi se tale "scommessa" sia realmente adeguata rispetto al quadro fattuale⁴⁰.

Infatti, se da un lato, la "nuova" trasparenza del sistema dei contratti pubblici, che deve necessariamente essere funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del d.lgs. n. 36/2023, come sancito dall'art. 1, comma 2 dello stesso Codice, e superare la "burocrazia della trasparenza" che aveva appesantito la disciplina precedente dei contratti pubblici⁴¹, dall'altro occorre domandarsi se tale previsione sia realmente utile, alla luce dell'apparente mutata sensibilità in materia e alle recenti riforme che hanno coinvolto, direttamente e indirettamente, il sistema dell'anticorruzione e della trasparenza nell'amministrazione pubblica.

Tra l'altro, volendo effettivamente conseguire tali obiettivi, occorrerebbe (ri)valutare l'impiego delle nuove tecnologie e, in particolare, dell'intelligenza artificiale ai fini dell'effettività del diritto alla trasparenza, ma anche in chiave di istituto anticorruzione⁴².

³⁷ MINISTERO DELL'INTERNO, *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento. Attività svolta e risultati conseguiti dalla Divisione Investigativa Antimafia*, 2021.

³⁸ E. CARLONI, *La fiducia 'in trasparenza' nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in G. FONDERICO (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Edizioni Ca' Foscari, 2024, p. 27 ss.

³⁹ Per una lettura critica della disciplina degli obblighi di pubblicazione precedente all'introduzione del FOIA nell'ordinamento italiano, si v. M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2016, pp. 593 ss.

⁴⁰ E. CARLONI, *La fiducia 'in trasparenza' nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in G. FONDERICO (a cura di), *Trasparenza e prevenzione della corruzione nel nuovo codice dei contratti pubblici*, op. cit.

⁴¹ Tale espressione si ritrova in P. MARZARO, *I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del consiglio di stato per un 'nuovo paradigma' di amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2024, p. 451.

⁴² Si v. F. MERENDA, *Legalità, algoritmi e corruzione: le tecniche di intelligenza artificiale potrebbero essere utilizzate nel e per il sistema di prevenzione della corruzione?*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 4, 2, 2022, p. 23 ss.

4. Quale trasparenza per il post-calamità? Alcuni spunti di riflessione a partire dall'esperienza del Commissario straordinario sisma 2016

In un contesto particolarmente complesso come quello della ricostruzione post-sisma nel Centro Italia, dove la sequenza sismica ha comportato la sovrapposizione delle competenze della Protezione civile e della Struttura commissariale⁴³, è utile chiedersi se il sistema di prevenzione della corruzione e gli istituti di trasparenza amministrativa si siano dimostrati all'altezza del "grande evento" calamitoso, ma soprattutto se le misure pensate *ad hoc* abbiano effettivamente prodotto i risultati attesi dal punto di vista della riduzione del rischio di *maladministration*. Occorre chiedersi, inoltre, se il legislatore abbia fatto tesoro delle molte esperienze a cui il Paese ha dovuto far fronte nell'ambito di un intervento normativo di particolare interesse ai fini del presente contributo, ossia la "legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità"⁴⁴.

La legge n. 40/2025 ha disciplinato, all'articolo 21, la trasparenza e pubblicità degli atti del Commissario straordinario alla ricostruzione, prevedendo l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dedicato, nella sezione «Amministrazione trasparente», di tutti i provvedimenti del Commissario che non siano riservati o secretati.

Tale disposizione prevede la pubblicazione da parte del Commissario straordinario degli atti riguardanti nomine e designazioni di esperti e consulenti, programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, oltre che erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche per la ricostruzione privata.

La legge quadro, poi, prevede la pubblicazione, nella sezione "Amministrazione trasparente" degli ulteriori atti indicati all'art. 28, c. 1 del Codice dei contratti pubblici, ossia le informazioni e i dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici, ove non considerati riservati o secretati ai sensi dello stesso d.lgs. n. 36/2023, e che devono altresì essere tempestivamente trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale.

In questo quadro, risulta particolarmente utile l'analisi della delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 84 del 25 febbraio 2025⁴⁵, con cui sono state adottate specifiche indicazioni operative per il rafforzamento della strategia di prevenzione negli appalti indetti dai Commissari Straordinari del Governo e dai Soggetti Attuatori, considerata la necessità di operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici nelle situazioni di emergenza.

⁴³ G. MANCINI PALAMONI, *La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso: il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, n. 6, 2017, pp. 91 ss.

⁴⁴ Legge 18 marzo 2025, n. 40, entrata in vigore il 2 aprile 2025.

⁴⁵ Il testo della delibera è accessibile all'indirizzo www.anticorruzione.it.

La citata delibera n. 84 del 2025 è stata adottata, in particolare, al fine di rafforzare le misure di prevenzione previste nell'ambito dei Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO), con l'obiettivo di assicurare che le esigenze di celerità e speditezza degli interventi «siano adeguatamente temperate con quelle del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa»⁴⁶, riducendo il rischio di situazioni di conflitto di interesse e danni al bilancio pubblico.

Particolare attenzione è stata dedicata al sistema di mappatura dei processi nell'ambito del sistema dei contratti pubblici, al fine di individuare le procedure “vulnerabili”; a tal fine, l'Autorità ha evidenziato che l'inserimento nei Piani integrati di attività e organizzazione dei processi svolti in deroga alla disciplina comune, secondo quanto previsto dalle ordinanze commissariali, potrebbe costituire un intervento da considerare proprio ai fini dell'identificazione dei rischi, della loro valutazione e del relativo trattamento⁴⁷.

La stessa ANAC, inoltre, ha più volte rimarcato l'opportunità di bilanciare le misure di semplificazione adottate da presidi anticorrittivi che garantiscano ad ogni livello di regolamentazione il buon andamento e l'efficacia dell'azione amministrativa. Rispetto alla necessità di implementare misure di natura amministrativa con funzione di prevenzione della corruzione, appare evidente che il legislatore, nonostante i propositi, non abbia ad oggi avviato una reale azione riformatrice. Sul fronte della repressione, invece, la c.d. riforma “Nordio”, con cui è stato abrogato il reato di abuso di ufficio, ha prodotto una serie di effetti non trascurabili anche rispetto al sistema di prevenzione della corruzione, che derivano essenzialmente dal carattere di «perno della legalità dell'amministrazione» di tale reato⁴⁸. Occorre evidenziare che tale abrogazione ha generato il rischio di vuoti di tutela, senza produrre effetti positivi in termini di contenimento del fenomeno “burocrazia difensiva” e, soprattutto, nell'assenza di un rafforzamento di strumenti amministrativi⁴⁹.

Tale intervento normativo, infatti, ha inciso sulla tenuta dell'intero sistema di contrasto dei conflitti di interesse⁵⁰, definito dall'articolo 16, comma 1 del d.lgs. n. 36/2023, la fattispecie in cui un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne possa influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione⁵¹.

⁴⁶ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Delibera del Consiglio n. 84 del 25 febbraio 2025*, p. 3.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ E. CARLONI, *Conflitto di interessi e abuso di ufficio: problemi aperti tra amministrazione e Costituzione*, in *Sistema penale*, n. 12, 2024, p. 5.

⁴⁹ V. MONGILLO, *La legge Nordio tra vuoti di tutela, rischi di “panpenalismo internazionale” e occasioni perse di una nuova legalità amministrativa*, in *Sistema penale*, n. 4, 2025, pp. 83 ss.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ F. GAFFURI, *La disciplina del conflitto di interessi nel codice dei contratti pubblici*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2025, pp. 95 ss.

Il Commissario straordinario, che rientra nell'ambito soggettivo di applicazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, di attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 relativa alla "protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e delle disposizioni normative nazionali", ha implementato un apposito sistema informatico finalizzato alla gestione delle segnalazioni di illecito da parte dei *whistleblower*, prevedendo altresì un sistema di valutazione di impatto, ai sensi dell'articolo 35 del Regolamento UE 679/2016 (GDPR).

Con decreto n. 492 dell'11 luglio 2024, inoltre, nell'ambito della Struttura commissariale per la ricostruzione si è provveduto a designare la funzione di supporto tecnico al RPCT e il soggetto gestore delle segnalazioni di illecito richiamate in precedenza, «al fine di rendere compatibile l'esercizio delle funzioni del Commissario con quelle di prevenzione della corruzione».

In particolare, la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, originariamente attribuita al Commissario straordinario, è successivamente passata al Direttore generale pro-tempore della Struttura commissariale; tale soluzione risulta coerente con il Piano nazionale anticorruzione approvato con delibera ANAC n. 1064 del 13 novembre 2019. Sul punto, infatti, il PNA del 2019 ha evidenziato che «per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, ferma restando l'autonomia di ogni amministrazione o ente, appare necessaria la costituzione di un apposito ufficio dedicato allo svolgimento delle funzioni poste in capo al RPCT».

Nel citato decreto n. 492 dell'11 luglio 2024 del Commissario straordinario, tra l'altro, è presente un richiamo all'aggiornamento 2017 al Piano nazionale anticorruzione, approvato con delibera n. 1208/2017, nella quale, in assenza di specifiche disposizioni normative, si suggeriva, nell'ambito delle gestioni commissariali, di individuare il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza nel RPCT dell'Amministrazione competente per la nomina (o nell'Amministrazione vigilante) o nello stesso Commissario straordinario. Tale facoltà è stata successivamente superata dal DPCM 28 marzo 2018, prevedendo che sia il Commissario straordinario a svolgere direttamente le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Successivamente, con DPCM 21 giugno 2024, è stato previsto che siano i Commissari straordinari a svolgere direttamente le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, salvo quanto disposto dalle Amministrazioni competenti alla proposta di adozione del relativo provvedimento di nomina. Se la dimensione organizzativa lo consente e se presenti adeguate professionalità nell'ambito della Struttura commissariale, è altresì possibile nominare Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza un dirigente tra quelli assegnati alla citata Struttura.

Si noti, comunque, che con decreto del Presidente della Repubblica 18 gennaio 2024, con cui, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, è stato prorogato l'incarico al Commissario straordinario per la

ricostruzione pro-tempore, è stato previsto che sia il Commissario a svolgere direttamente le funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 2, comma 2). Tale soluzione, tuttavia, è stata considerata non idonea, o comunque non del tutto adeguata, dallo stesso Commissario straordinario, «non solo per le concomitanti funzioni di gestione ed amministrazione attiva svolte [...] ma anche in riferimento alle numerose competenze e relazioni istituzionali connesse all'incarico che non consentono una gestione efficace ed efficiente delle funzioni di prevenzione del rischio corruttivo»⁵².

Sul punto, è bene ricordare che sin dalla prima fase di implementazione delle misure amministrative di prevenzione della corruzione introdotte dal legislatore nel 2013, sono state molte le amministrazioni che, ai vari livelli, hanno segnalato le stesse criticità. In particolare, le principali criticità hanno riguardato la tendenza ad un approccio eccessivamente “formalistico” della trasparenza amministrativa, percepita come «mero adempimento burocratico»⁵³, prevalentemente a causa della scarsità di risorse e, di conseguenza, di adeguate professionalità, in assenza delle quali non è possibile assicurare standard qualitativi soddisfacenti.

Con decreto del Commissario n. 110 del 6 febbraio 2025, è stato nominato Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza della Struttura centrale del Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016 il Direttore pro-tempore della Direzione Generale.

Tale nomina ha avuto il fine di attribuire al RPCT poteri di verifica e controllo, affinché possa esercitare le proprie funzioni in una posizione di autonomia e indipendenza, fatto salvo il necessario coordinamento con il Commissario straordinario, i Sub-commissari e la Struttura commissariale.

È stato previsto, poi, che il Commissario straordinario possa avocare a sé, temporaneamente, le funzioni di RPCT ove il soggetto precedentemente nominato si trovi in condizioni di impedimento o si sia dimesso dall'incarico, fino a nuova assegnazione.

L'attività di vigilanza collaborativa, rafforzata dalle scelte che il legislatore ha compiuto nell'ambito della riforma del Codice dei contratti pubblici operata per mezzo del d.lgs. n. 36/2023⁵⁴, viene svolta sulla base dell'apposito regolamento adottato con delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 269 del 20 giugno 2023.

Ai sensi dell'articolo 3 del citato regolamento, le stazioni appaltanti o le amministrazioni beneficiarie dell'intervento, prima di indire una procedura di gara, possono chiedere all'Autorità di svolgere un'attività

⁵² Decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 182 del 13 marzo 2023 di nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza presso la Struttura del Commissario Straordinario, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della legge 190/2012.

⁵³ S. CASSESE, *Evoluzione della normativa sulla trasparenza*, in *Sinapsi. Rivista quadrimestrale dell'Inapp*, n. 1, 2018, p. 5.

⁵⁴ AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Relazione semestrale sull'attività di vigilanza collaborativa svolta dall'Ufficio Vigilanza collaborativa, vigilanze speciali e centrali di committenza*, disponibile [sul relativo sito istituzionale](#).

di vigilanza preventiva finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti, a verificarne la conformità alla normativa di settore, a individuare clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, situazioni di conflitto di interesse, nonché a monitorare lo svolgimento e la gestione dell'intera procedura di gara ed eventualmente la fase di esecuzione.

In relazione alle tipologie di interventi che è possibile sottoporre a vigilanza collaborativa, in quanto di particolare interesse, l'articolo 4 del regolamento, nel richiamare l'art. 222, comma 3, lett. b) del Codice dei contratti pubblici, fa riferimento agli affidamenti disposti nell'ambito di programmi straordinari di interventi in occasione di grandi eventi di carattere sportivo, religioso, culturale o a contenuto economico, agli affidamenti disposti a seguito di calamità naturali, agli interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche, agli affidamenti di lavori di importo superiore a cento milioni di euro o di servizi e forniture di importo superiore a quindici milioni, nonché agli affidamenti di lavori di importo superiore a cinquanta milioni di euro o di servizi e forniture di importo superiore a cinque milioni, rientranti in programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari.

L'istituto della vigilanza collaborativa consente di richiedere all'Autorità una verifica preventiva nella fase di predisposizione degli atti di gara, per garantirne la conformità alle normative di settore, oltre che prevedere clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale o situazioni di conflitto di interesse. L'affiancamento di ANAC include sia il monitoraggio sullo svolgimento e la gestione dell'intera procedura di gara, sia quello sulla fase di esecuzione delle prestazioni.

Nel 2024, l'Autorità ha sottoscritto 17 nuovi Protocolli di vigilanza collaborativa con diverse tipologie di stazioni appaltanti e continuato a operare in contesti emergenziali conseguenti a calamità naturali, sia in esecuzione del Protocollo sottoscritto con il Commissario all'emergenza e ricostruzione di Ischia, che di quello sottoscritto con il Commissario straordinario alla ricostruzione sul territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche. Nello specifico, per quest'ultimo l'Autorità ha fornito supporto tecnico, giuridico e metodologico in materia di appalti pubblici, ai fini dell'elaborazione di numerose ordinanze ai sensi dell'articolo 20-ter, comma 8, della legge 31 luglio 2023, n. 100⁵⁵.

Di particolare interesse il Piano di prevenzione della corruzione e trasparenza del Commissario straordinario sisma 2016, che nell'ambito della programmazione per il triennio 2025-2027 ha evidenziato come, al fine di semplificare e velocizzare le procedure di ricostruzione pubblica e privata, sia stata dedicata grande attenzione al tema della legalità; nel documento, approvato con decreto del Commissario n. 289 del 16 giugno 2022, si fa riferimento, in particolare, all'adozione del Testo Unico della ricostruzione privata⁵⁶, alla piattaforma informatica predisposta per la gestione, tramite canali digitali, di specifiche

⁵⁵ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, recante interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023.

⁵⁶ Ordinanza del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 130 del 15 dicembre 2022.

funzioni istituzionali del Commissario, tra le quali quelle relative proprio alle pratiche di ricostruzione privata, nonché all'attuazione dell'accordo con ANAC ed Invitalia S.p.A. «per l'esercizio dei compiti di alta sorveglianza e di garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla ricostruzione pubblica post-sisma»⁵⁷ e all'accordo di collaborazione con la Struttura di missione prevenzione e contrasto antimafia sisma *ex art. 30* del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito in legge n. 229/2016⁵⁸.

L'articolo 222 del d.lgs. n. 36/2023 ha previsto, nell'ambito dei poteri attribuiti ad ANAC e per affidamenti di particolare interesse, che l'Autorità svolga attività di vigilanza collaborativa previa stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti che lo richiedano in relazione alla predisposizione degli atti, ma anche nell'attività di gestione delle procedure di gara e nella fase di esecuzione del contratto. Il legislatore ha altresì previsto che «il persistente mancato rispetto, da parte delle stazioni appaltanti firmatarie dei protocolli di intesa, delle indicazioni dell'Autorità, qualora non adeguatamente motivato, è valutato ai fini della qualificazione delle medesime stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 63» (comma 3, lettera *b*) del Codice dei contratti.

L'Autorità nazionale anticorruzione, insomma, ha continuato a garantire la c.d. “funzione pedagogica”⁵⁹, «a metà strada tra l'attività di regolazione (a monte) e l'attività di controllo (a valle), ponendosi quale ausilio nello svolgimento concreto di ciascuna procedura di affidamento»⁶⁰.

Di particolare interesse, in questo quadro, l'ordinanza del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 216 del 27 dicembre 2024 recante “Disciplina delle misure in favore del controllo, della sicurezza e dell'innovazione nei cantieri, ai sensi dell'art. 35 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, nei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti dagli eventi sismici a far data dal 24 agosto 2016”, con cui è stata prevista, nell'ambito della piattaforma telematica “Gestione Digitale Sisma” (GE.DI.SI.), operativa dal 2023, e che consente ai professionisti interessati a richiedere il contributo per la ricostruzione privata, di raccogliere in un ambiente digitale più ampio anche le informazioni provenienti dall'Anagrafe antimafia; la piattaforma, inoltre, contiene lo strumento del “Monitoraggio cantieri”, previsto al fine di contrastare fenomeni di illegalità nelle fasi di appalto di opere, servizi e forniture. La

⁵⁷ Si v. p. 5 del Piano di Prevenzione della corruzione e trasparenza approvato dal Commissario straordinario per la ricostruzione 2016, approvato con decreto del Commissario n. 289 del 16 giugno 2022.

⁵⁸ Il citato articolo 30 del decreto-legge n. 189/2016 aveva previsto, in particolare, «ai fini dello svolgimento, in forma integrata e coordinata [con le prefetture], di tutte le attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici e di quelli privati che fruiscono di contribuzione pubblica, aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, connessi agli interventi per la ricostruzione [l'istituzione] nell'ambito del Ministero dell'interno, [di] una apposita Struttura di missione» (comma 1), competente a eseguire le verifiche finalizzate al rilascio, da parte della stessa Struttura, dell'informazione, ai sensi del comma 2.

⁵⁹ Si v. E. FREDIANI, *Vigilanza collaborativa e funzione «pedagogica» dell'ANAC*, in *Questa rivista*, n. 23, 2017.

⁶⁰ P. LOMBARDI, *La qualificazione delle stazioni appaltanti: spunti di riflessione sul ruolo di ANAC in materia di contratti pubblici*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, *Ceridap*, n. 4, 2022, p. 47.

“Gestione Digitale Sisma”, insomma, costituisce una vera e propria banca dati a cui, tra l’altro, ha accesso la citata Struttura di missione per la prevenzione antimafia, che può sfruttarne le potenzialità e assicurare così lo svolgimento delle funzioni che le sono proprie, soprattutto con riferimento all’emersione di situazioni di potenziale condizionamento mafioso.

L’analisi dell’approccio adottato in termini di prevenzione della corruzione e dei rischi di illegalità diffusa nei processi di ricostruzione post-sisma nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria è particolarmente utile anche per cogliere i tratti fondamentali della complessiva evoluzione di tale sistema nella fase di rientro nell’ordinario. In quel contesto, infatti, è stato delineato un sistema di controlli e prevenzione la cui forza era data dalla capacità di coordinamento tra diversi soggetti istituzionali, quali il Commissario straordinario facente capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, i Sub-commissari alla ricostruzione, l’ANAC, la Struttura di missione istituita presso il Ministero dell’interno e le Prefetture⁶¹. Si tratta, insomma, di un sistema «articolato e multilivello di controllo capillare degli operatori economici»⁶².

Con decreto del Commissario per la ricostruzione n. 283 del 27 marzo 2025 è stato approvato il Piano per la prevenzione della corruzione e la trasparenza per il triennio 2025-2027, in quanto, come si legge tra le premesse, «le disposizioni sul PIAO non si applicano alle Gestioni commissariali, data la natura giuridica e la provvisorietà dell’incarico conferito al Commissario straordinario». Ne consegue che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct) assume particolare rilievo all’interno della struttura commissariale, potendo operare in autonomia nell’ambito di strategie di prevenzione del rischio mirate, il cui punto di forza è l’integrazione con altre misure di contrasto a rischi criminali⁶³.

Si noti, in particolare, che nel piano adottato dal Commissario emerge la necessità di superare specifiche problematiche emerse dai controlli svolti nell’anno, 2024, individuando come obiettivi specifici il miglioramento delle modalità di pubblicazione di dati, informazioni e documenti per finalità di trasparenza, migliorando il tasso di informatizzazione di tali procedure, anche sfruttando strumenti già in uso nell’ambito della Struttura commissariale. Nel documento, tuttavia, ciò che cattura l’attenzione è un altro obiettivo rientrante nel piano di prevenzione della corruzione, ossia quello di migliorare il tasso di implementazione di alcuni controlli in materia di trattamento dei rischi di corruzione, ritenuto in verità «già di buon livello».

Si tratta, insomma, di uno strumento particolarmente utile, soprattutto se calato nel contesto specifico del Commissario straordinario per la ricostruzione, in cui è necessario garantire l’integrazione tra principio

⁶¹ E. CARLONI, *Integrità dei funzionari e integrità delle opere: premesse ad uno studio su ricostruzione e anticorruzione*, op. cit.

⁶² *Ibid.*, p. 269.

⁶³ E. CARLONI, *Integrità dei funzionari e integrità delle opere: premesse ad uno studio su ricostruzione e anticorruzione*, op. cit.

del risultato e principio di legalità, poiché solo così è possibile assicurare la transizione dall'emergenza alla fase di stabilizzazione e ricostruzione⁶⁴.

5. Conclusioni

Il quadro così delineato consente di fissare alcuni punti fondamentali in relazione al tema della prevenzione della corruzione e della trasparenza nelle fasi emergenziali, soprattutto dovute a calamità naturali, anche rivolgendo un primo sguardo verso le implicazioni che i processi di ricostruzione portano con sé.

La prima considerazione che sembra opportuno fare è inerente alle potenziali criticità dovute al venir meno di importanti “presidi” che per lungo tempo avevano caratterizzato l'azione del giudice penale e che, insieme agli strumenti preventivi di natura amministrativa, rappresentavano un importante tassello nel sistema dell'anticorruzione italiano. Tra l'altro, nonostante gli impegni inizialmente assunti, il legislatore non ha (ancora) provveduto a rafforzare gli istituti di carattere preventivo, ossia quelle misure amministrative che, evidentemente, erano state ritenute più che sufficienti a contrastare fenomeni di illegalità diffusa. Tale soluzione non sembra realmente idonea a perseguire una finalità tanto ambiziosa, specialmente se si considera che la “forza” del sistema anticorruzione risiede(va) essenzialmente nella sinergia tra l'azione repressiva della magistratura penale e l'attività di prevenzione assicurata dagli istituti di diritto amministrativo.

Con riferimento all'esperienza della Struttura commissariale per la ricostruzione sisma 2016, le criticità precedentemente evidenziate rischiano di travolgere la particolare attenzione posta nell'implementazione di strumenti e soluzioni, in parte anche innovativi, che sono stati adottati nell'arco di un decennio. In questo quadro, infatti, l'eterogeneità delle misure previste non sembra poter sopperire a carenze ormai divenute strutturali.

Si può rilevare, inoltre, che le specifiche disposizioni esaminate in materia di trasparenza nei contesti emergenziali dovrebbero essere “attualizzate”, ossia adeguate agli avanzamenti delle tecnologie, anche ricorrendo in misura maggiore a sistemi di intelligenza artificiale, il cui contributo potrebbe aumentare il grado di trasparenza, non soltanto quantitativamente ma, soprattutto, qualitativamente.

L'auspicio, nell'ambito della ricostruzione post-calamità, è che si comprenda la necessità di valorizzare i presidi amministrativi a tutela della legalità, continuando ad investire, in particolare, sulle risorse umane e su specifiche professionalità che possano scongiurare una “deriva formalistica” dell'anticorruzione, nella consapevolezza, comunque, che le misure amministrative sinora introdotte non sembrano poter bilanciare l'ormai (quasi) totale assenza di strumenti repressivi.

⁶⁴ *Ibid.*