Francesco Manganaro

Prospettive della lotta alla corruzione nei contratti pubblici in Italia

1. *Corruzione e amministrazione*

In questo lavoro si intende in primo luogo verificare la dimensione del fenomeno corruttivo all'interno del sistema italiano e in che modo tale fenomeno pesi sul sistema amministrativo e sociale del Paese. In seconda battuta, si vogliono analizzare i principali rimedi alla corruzione di natura amministrativa, in particolar modo nell'ambito del settore degli appalti pubblici[1].

La corruzione è stata opportunamente definita come il "reato degli infedeli", cioè il tradimento da parte di coloro che dovrebbero curare il bene pubblico e che, invece, consentono un accesso a benefici pubblici non dovuti o negano benefici pubblici dovuti in cambio di denaro o di altre personali utilità. È bene subito precisare che la corruzione è fenomeno spesso identificato con il clientelismo o con la cattiva amministrazione. Sebbene questi fenomeni spesso interferiscano o siano l'uno effetto dell'altro, va precisato che la corruzione ha una sua ben precisa definizione, delineata come reato

---

[1] Sul punto, tra i tanti lavori prodotti: D. della Porta – A, Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*, Bologna, 1994; G. Colombo (a cura di), *Il sistema degli appalti*, Milano, 1995; S. Scamuzzi (a cura di), *Italia illegale*, Torino, 1996. B.G. Mattarella, *Le regole dell'onestà*, Bologna, 2007; F. Merloni - G. Arena (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; F. Merloni, L. Vandelli, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, 2010, F. Manganaro, *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in *www.astrid-online.it*; M. Spasiano, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. Sandulli (a cura di) *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 83 ss.; M. Occhiena, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. Renna – F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 141 ss.; F. Palazzo (a cura di), *Corruzione pubblica*, Firenze 2011; Aa.Vv., *Corruzione contro Costituzione*, in *Percorsi costituzionali*, 1-2, 2012.

nel codice penale[2] ed attualmente oggetto di più specifiche misure di contrasto nel campo del diritto amministrativo.

In questa sede, perciò, si segnalano alcuni possibili rimedi dal punto di vista della legalità dell'azione amministrativa. La corruzione ha, infatti, nello stesso tempo, bisogno di sanzioni penali e misure amministrative; per quanto riguarda queste ultime, stante la sostanziale inefficacia del sistema penalistico di repressione del fenomeno, è quanto mai necessario formulare un *corpus* omogeneo di norme che dia vita a un diritto amministrativo speciale dell'anticorruzione, il cui fine sia la prevenzione e la repressione dei fenomeni corruttivi in un momento antecedente e differente rispetto a quello della configurazione delle relative fattispecie penali.

Sarebbe ingenuo pensare che esista una soluzione semplice e definitiva per combattere la corruzione: ogni misura di contrasto all'illegalità presenta vantaggi i cui effetti debbono sempre misurarsi con la camaleontica natura del fenomeno corruttivo, che tende ad adattarsi alle misure anticorruttive per paralizzarne gli effetti positivi. E non è detto, per altro verso, che strumenti apparentemente favorevoli a pratiche corruttive non possano essere utilizzati per fini opposti[3].

---

[2] La corruzione per un atto d'ufficio, ai sensi dell'art. 318 c.p. si ha quando un pubblico ufficiale o un esercente un pubblico servizio, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro o altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa. Invece, la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, ai sensi dell'art. 319 c.p. sanziona il pubblico ufficiale o l'esercente un pubblico servizio, che, per omettere o ritardare o per aver omesso o ritardato un atto del suo ufficio, ovvero per compiere o per aver compiuto un atto contrario ai doveri di ufficio, riceve, per sé o per un terzo, denaro od altra utilità, o ne accetta la promessa.

[3] Per esempio, in ambito europeo l'aggiudicazione degli affidamenti pubblici col meccanismo del prezzo più basso è stata a lungo ritenuta un fattore di facilitazione della collusione tra le imprese; nell'ordinamento italiano si è, invece, rivelata un utile strumento anti-corruttivo dato che l'eventuale corruttore otterrebbe un basso profitto. Al contrario, i partenariati pubblici-privati, considerati nell'ordinamento europeo una forma consensuale che evita accordi corruttivi, hanno sortito effetti opposti nel nostro ordinamento.

2. *La corruzione in Italia*

Le molteplici stime statistiche del fenomeno corruttivo sono spesso imprecise ed inverificabili, visto che, per sua natura, il fenomeno si fonda sulla segretezza dell'illecito accordo tra corrotto e corruttore, ognuno dei quali trae dalla corruzione un (apparente) vantaggio.

L'Unione Europea, consapevole del danno che la corruzione produce sullo sviluppo economico e sociale, è intervenuta attraverso la Comunicazione della Commissione COM 2011/308. Secondo le stime europee, il costo complessivo annuo della corruzione sarebbe di 120 miliardi di euro, equivalenti all'1% del PIL.

La Comunicazione rileva inoltre che il 19% del PIL dell'UE è costituito da spese per appalti pubblici di lavori, beni e servizi, cosicché non solo è importante tutta la disciplina di settore, ma bisognerebbe sottoporre a più rigida regolamentazione nazionale tutti gli appalti cd. sotto soglia che costituiscono il 3,6% del PIL europeo.

In Italia, la controversa lettura del fenomeno è influenzata dall'esigenza politica di amplificare o sottovalutare il fenomeno e perciò vengono differentemente utilizzati i dati giudiziari relativi all'incidenza penale della corruzione e quelli sulla percezione della corruzione, che meglio indicano la pervasività del fenomeno.

Quanto ai primi, la Relazione al Parlamento 2010 prodotta dal Servizio Anticorruzione e trasparenza del Ministero della Funzione pubblica analizza il fenomeno dal punto di vista dei dati processuali. Dall'analisi delle statistiche giudiziarie risulta che, nel periodo tra il 2004 e il 2010, sono state presentate 939 denunce per il reato di corruzione e 881 denunce per il reato di concussione per un totale di 1.820 denunce rispetto al totale di 25.537 denunce per tutti i reati commessi nei confronti della pubblica amministrazione. Questo dato induce a ritenere che vi sia una "iperbolica differenza" tra il dato reale e il dato immaginato, cosicché i reati di corruzione e concussione sarebbero una minima parte dei reati contro la pubblica amministrazione.

Tuttavia, il dato giudiziario è poco significativo, proprio tenendo conto del fatto che la caratteristica tipica del reato di corruzione è la segretezza, che garantisce entrambe le parti del reato di ottenere un vantaggio illecito.

Per questo, al dato giudiziario si deve associare il dato relativo alla "percezione" del fenomeno corruttivo, che segnala come i cittadini avvertono il fenomeno al di là dei dati giudiziari. Il dato statistico più noto in questo ambito è quello prodotto da Trasparency International, organizzazione internazionale che annualmente stila una classifica sulla percezione della corruzione nel mondo, utilizzando dati di diversi enti ed organizzazioni specializzate. Nell'anno 2011, l'Italia ha ottenuto una pessima valutazione, collocandosi al 69° posto su 183 Paesi, al quartultimo posto in Europa, davanti solo a Grecia, Romania e Bulgaria.

Anche l'OCSE, nel suo rapporto 2011, raccomanda all'Italia di introdurre la responsabilità penale delle persone giuridiche e, nella consapevolezza della difficile emersione del fenomeno, di adottare misure di salvaguardia per gli informatori o per coloro che intendono denunciare casi di corruzione.

I dati più preoccupanti emergono dalle relazioni annuali della Corte dei conti, che evidenziano una costante crescita del fenomeno corruttivo. Nella relazione del Procuratore generale per l'anno 2011 si rileva amaramente che "quella contro la corruzione, latamente intesa, rappresenta davvero un impari battaglia: basti pensare che, a fronte del costo plurimiliardario del fenomeno come stimato dagli organismi sopra citati, la Corte dei conti nel 2011 è riuscita ad infliggere condanne in primo grado, per soli 75.254.141,70 euro (danno patrimoniale pari ad euro 73.619.459,63 + 1.634.682,07 euro per danno all'immagine), mentre in sede d'appello sono state definitivamente confermate condanne per l'importo di euro 15.050.803,58 (danno patrimoniale pari ad euro 13.189.771,21 + 1.862.032,37 euro per danno all'immagine) relative a giudizi trattati negli anni precedenti".

3. *Il rapporto sull'Italia del Groupe d'Etats contre la corruption* (Greco)

L'analisi più significativa è quella effettuata da una Commissione costituita dal Consiglio d'Europa, il Gruppo di Stati contro la corruzione (Greco), che analizza la situazione dei singoli Stati aderenti, in contraddittorio con i rappresentanti degli Stati stessi, per individuare criticità dei singoli sistemi nazionali e suggerire eventuali rimedi. Per l'Italia, il procedimento di valutazione ha avuto inizio con

un primo rapporto, esitato dal Greco il 16 ottobre 2009, che conteneva 22 raccomandazioni per contrastare il fenomeno corruttivo. Il 31 gennaio 2011, lo Stato italiano ha presentato un rapporto sulle misure adottate per mettere in atto le raccomandazioni di quel primo rapporto. Successivamente, con il rapporto del 27 maggio 2011, il Greco, tenuto conto della relazione dello Stato italiano, ha valutato se e come le 22 raccomandazioni siano state o meno attuate.

Delle ventidue raccomandazioni proposte meno della metà sono state effettivamente realizzate[4]. Hanno trovato riscontro in una modifica legislativa le raccomandazioni IX, XIV e XXII[5], sono state trattate in maniera soddisfacente le raccomandazioni II, IV, VI, VII, XII e XIII[6]. Le raccomandazioni I, III, V, VIII, e XVI sono state

---

[4] Il dato si riferisce ad un periodo antecedente all'approvazione della legge n. 190/2012.

[5] In maniera soddisfacente è stata attuata la raccomandazione IX sul controllo delle operazioni finanziarie sospette, in quanto è migliorata la tracciabilità dei flussi economici. Giudizio favorevole anche rispetto alla raccomandazione XIV, che chiedeva più rigidità nelle norme relative alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici, che si è realizzata con la riforma Brunetta e con specifici programmi di formazione sull' integrità delle pubbliche amministrazioni, organizzati a livello nazionale. Soddisfacenti le misure adottate in conseguenza della raccomandazione XXII sulle denunce di casi sospetti di corruzione e riciclaggio, anche attraverso il coinvolgimento degli ordini professionali.

[6] La raccomandazione II suggeriva di riesaminare la legislazione italiana alla luce della convenzione penale sulla corruzione. La raccomandazione IV sulla necessità di coordinamento delle forze di polizia è stata attuata, attraverso gruppi interforze a livello nazionale e locale. La raccomandazione VI chiedeva una modifica della l. 124/2008 (cd. Lodo Alfano), che permetteva di sospendere il processo penale nei confronti del Presidente del consiglio dei ministri, dei Ministri e dei Presidenti delle due Camere: la dichiarazione di incostituzionalità di tale legge ha pienamente soddisfatto questa raccomandazione. La raccomandazione VII suggeriva di procedere al sequestro o alla confisca dei beni ottenuti con la corruzione e, su questo punto, il Greco mostra soddisfazione per le misure adottate dal nostro Paese in materia di confisca dei beni alla criminalità organizzata, auspicando un'estensione del rimedio anche agli altri casi di corruzione. Soddisfacente è ritenuta la risposta alla raccomandazione XII, poiché la recente emanazione del Codice del processo amministrativo consente una più rapida ed effettiva tutela nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Eguale soddisfazione si esprime in ordine alla raccomandazione XIII, che chiedeva il rafforzamento dei sistemi di controllo interni sulla pubblica amministrazione: l'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT), nonché la previsione di altri tipi di controlli interni sono ritenuti eventi positivi.

parzialmente attuate[7]. Invece, non hanno trovato nessuna attuazione le raccomandazioni XI, XV, XVII, XVIII, XIX, XX e XXI.

Soffermiamoci solo su queste ultime, rimaste inattuate. Si riscontra, innanzitutto, una limitazione al diritto di accesso (raccomandazione XI) e ciò sembrerebbe paradossale in un ordinamento come quello interno che ha inteso regolamentare tale diritto fin dal 1990 con la legge sul procedimento. Invece, secondo il Greco, la necessità di motivare la richiesta di accesso costituisce un limite all'esercizio del diritto e, inoltre, vi è scarsa pubblicità e possibilità di accesso alle riunioni degli organi collegiali amministrativi[8].

Molto dura la valutazione del Greco circa l'inattuazione della raccomandazione XV, sull'integrità dei membri del governo, poiché nessuna misura, pur promessa, è stata adottata in un ambito in cui l'esempio di assoluta integrità è quanto mai necessario.

Critica anche la posizione sulla mancata regolamentazione del possibile conflitto di interessi (raccomandazione XVII) tra funzionari pubblici che, usciti dalle amministrazioni, assumono incarichi privati, che potrebbero essere oggetto di scambi corruttivi. Le misure indicate dal governo sono insoddisfacenti non solo perché ancora non adottate nella legge anti-corruzione, ma anche per la loro intrinseca limitatezza, dovendosi estendere a casi ben più ampi.

Nemmeno soddisfacenti sono le misure proposte sulla tutela degli informatori o dei denuncianti casi di corruzione (raccomandazione XVIII), poiché non sono sufficienti a garantire contro eventuali ritorsioni a danno dei dipendenti denuncianti casi di corruzione.

---

[7] Con la raccomandazione I, il Greco chiedeva l'emanazione di un piano di politica anticorruzione, ora realizzato. La raccomandazione III sull'attuazione di un programma globale di formazione specialistica per le forze di polizia è stata solo parzialmente realizzata. Con la raccomandazione V, si chiedeva un'analisi statistica sulle controversie in materia di corruzione estinte per prescrizione, che è stata fatta solo parzialmente. Così come una parziale attuazione ha avuto la raccomandazione VIII, che invitava il nostro Paese ad adottare misure cautelari efficaci da parte delle forze dell'ordine nei confronti dei proventi della corruzione. Insoddisfacenti sono state le modalità di attuazione della raccomandazione XVI, che suggeriva di adottare regole chiare in materia di incompatibilità per tutti i dipendenti pubblici e totale pubblicità dei redditi dei ministri.

[8] Si ricorda che il recente d.lgs. n. 33/2013 ha ampliato il diritto di accesso, ora individuato come accesso civico.

Infine, il Greco segnala che nessuna misura è stata adottata per la corruzione nel settore privato (raccomandazione XIX); per impedire che condannati per corruzione possano assumere cariche pubbliche (raccomandazione XX); sul rafforzamento ed effettività delle sanzioni per le imprese (raccomandazione XXI).

Il giudizio finale del Greco deve far riflettere sulle misure legislative ed amministrative da mettere in atto. Non basta la pur necessaria ratifica della convenzione ONU del 2009 contro la corruzione, ma bisogna realizzare le misure indicate dal Consiglio d'Europa, cioè dare attuazione alla Convenzione penale e civile sulla corruzione. Inoltre, il Greco osserva che alcune questioni non sono oggetto di attenzione da parte del nostro Paese: il Codice di condotta dei membri del governo, la prevenzione del conflitto di interessi, la protezione dei denunciati, il rafforzamento delle disposizioni di lotta contro la corruzione nel settore privato.

Il Greco raccomanda non solo di realizzare le misure rimaste inattuate, ma soprattutto di dare ampia pubblicità nell'opinione pubblica alle misure contro la corruzione, al fine di dimostrare la volontà delle istituzioni di combattere radicalmente il fenomeno corruttivo.

4. *La corruzione nei contratti pubblici*

Il primo rilievo sulla quantità e qualità della corruzione attiene all'elevato numero di stazioni appaltanti presenti nel nostro Paese, stimate in numero di circa 30.000 con 60.000 centri di spesa, che secondo la relazione del 2011 dell'Autorità per la vigilanza dei Contratti Pubblici sarebbero addirittura 74.000. Tale altissimo numero pesa sul sistema dei contratti pubblici sia riguardo ai costi complessivi sia riguardo all'incapacità professionale che caratterizza gli operatori delle stazioni appaltanti di dimensioni minori, che sono la maggior parte. Inoltre, il livello territoriale dei centri di spesa – in genere di dimensione comunale – è assai prossimo ai cittadini e quindi assai permeabile alle pratiche corruttive.

Secondo i dati forniti dall'Autorità Vigilanza per i Contratti Pubblici, il più grande banditore, in materia di lavori e servizi,

è il Comune[9], mentre per le forniture il primato è detenuto dalle Aziende del servizio sanitario nazionale[10]: l'ammontare del valore degli appalti di forniture aggiudicate da queste ultime è pari ad un miliardo di euro annuo.

Per quanto riguarda le procedure di aggiudicazione, si segnala che il ricorso alla trattativa privata è aumentato, ossia sono cresciute le forme di aggiudicazione in cui la possibilità di raggiungere accordi è maggiore e le limitazioni alla concorrenza accentuate, sia nei contratti di lavori[11] come negli appalti di servizi[12] e nei contratti di forniture[13].

Incrociando i dati sulle stazioni appaltanti e quelli sulle modalità di assegnazione degli appalti, si rilevano grandi difficoltà di progettazione soprattutto da parte delle piccole stazioni appaltanti, con difetti progettuali che sono spesso causa di controversie negli appalti di lavori.

Una soluzione adeguata può essere la costituzione di centrali uniche di committenza, come avvenuto, per gli appalti di lavori, nel caso della stazione unica appaltante creata in Calabria con legge regionale n. 26 del 2007 o come l'analoga esperienza della stazione unica appaltante della Provincia di Reggio Calabria, a cui aderiscono più del 90% dei Comuni della provincia.

---

[9] Secondo i dati forniti dall'AVCP per il 2011, su un totale di 22.143 bandi per lavori nei settori ordinari e speciali, 11.238 sono stati emanati dai Comuni per un importo totale di 930.826.436,00, che costituisce il 49,71% del totale. Si pensi che, in questa graduatoria, il secondo soggetto banditore è la Provincia con solo il 9,47 del totale degli importi banditi. Per quanto concerne gli appalti di sevizi su 50.276 bandi, 13.810 sono dei Comuni per un totale di euro 850.051.290 (27,27% degli importi totali), al secondo posto le Aziende del servizio sanitario per importi pari a 11,32% del totale.

[10] Nel settore delle forniture, le Aziende del servizio sanitario nazionale, su 55.703 bandi totali, ne hanno emanati 26.077 per un importo di euro 1.558.343.944,95 (46,54% del totale); al secondo posto, i Comuni con un misero 7,36% dell'importo complessivo.

[11] In particolare nei contratti di lavori nei settori ordinari per importo inferiore a 150.000 euro, il 46,3% del totale è realizzato con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, per un importo complessivo di 789.957,217,12 euro.

[12] Negli appalti di servizi, si registrano affidamenti diretti per il 29% del settore complessivo (per euro 615.016,384,02) e con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando del 25,2% (per euro 675.649.692,25) ciò significa che più del 50% degli affidamenti pubblici di servizi avviene senza procedure aperte.

[13] Analoga situazione per i contratti di forniture, affidati direttamente per il 23,2% (euro 567.773.040,60) e negoziata senza previa pubblicazione del bando per un ulteriore 23,2% (euro 696.678.951,23).

Comunque, ove anche non sia possibile pervenire a tale soluzione, sarebbe quanto mai necessario costituire centri comuni di progettazione, visto che, è proprio in questa fase che maggiormente si evidenziano le debolezze delle stazioni appaltanti.

La possibilità di corruzione si differenzia anche per tipo di contratto e tipo di procedura adottata. Ad esempio, mentre nel caso di aggiudicazione al prezzo più basso il rischio si concentra in un accordo tra l'impresa e l'ente committente, nella procedura negoziata e nell'offerta economicamente più vantaggiosa il rischio è sulla poca trasparenza della commissione aggiudicatrice.

La questione è ovviamente ben più complessa, perché a volte la stessa modalità di aggiudicazione può produrre effetti diversi. Ad esempio, il sistema dell'aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso secondo alcuni è elemento che limita la corruzione, mentre invece secondo l'orientamento europeo, è preferibile l'offerta economicamente più vantaggiosa, sebbene questa, per gli ampi margini di discrezionalità che concede, può favorire a sua volta fenomeni corruttivi.

Un altro ostacolo alla concorrenza, e di conseguenza un nido fertile per la corruzione, è il ricorso al diritto amministrativo dell'emergenza. Nella pratica gli appalti pubblici di lavori sono quasi esclusivamente considerati d'urgenza. Come detto, nei lavori in deroga si può annidare facilmente la corruzione, giacché in tali aree non si è tenuti al rispetto della normativa comunitaria. Le aree soggette al diritto amministrativo dell'emergenza sono tradizionalmente quelle legate alle calamità naturali, quella dei grandi eventi e, infine, quella dei commissariamenti.

L'ulteriore problema relativo alla debolezza dei controlli sull'effettiva buona realizzazione dell'opera può trovare rimedio nell'aumentare i controlli sui controllori, instaurando sistemi di rotazione di coloro che fanno le verifiche. E, inoltre, il controllo della società civile – come suggerito dall'OCSE – può essere un utile strumento innovativo.

La trasparenza rimane lo strumento generale, anche nei contratti pubblici, per la prevenzione e repressione amministrativa della corruzione. Da ultimo, il legislatore ha previsto (art. 18 della l. 7 agosto 2012, n. 134) che i provvedimenti di sovvenzioni non sono

efficaci se non vengono pubblicati sui siti delle amministrazioni. La stessa norma, al comma 5, prevede che la pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia del titolo legittimante la sovvenzione[14].

Un ulteriore elemento di difficoltà è il legame tra corruzione e criminalità organizzata. Nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, il Procuratore generale della Corte dei conti ha ricordato come il rapporto dell'*Economic Index forum*, così come i rapporti OCSE e Greco, indichino nella corruzione e nella criminalità organizzata i maggiori ostacoli allo sviluppo economico, nel nostro Paese soprattutto nel Mezzogiorno. La conferma si ha nell'indagine CENSIS del 2010, secondo cui il 42,2% delle denunce per reati di corruzione si ha nelle quattro Regioni a più alta densità criminale (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia).

Tutte le analisi confermano, perciò, seppure in maniera differenziata, che la lotta alla corruzione costituisce un segmento significativo delle politiche contro la criminalità organizzata, soprattutto contrastando – anche a livello di opinione pubblica – quel *milieu* di illegalità diffusa, che costituisce terreno fertile (seppure difficilmente misurabile) di crescita della criminalità organizzata.

5. *Per un diritto amministrativo dell'anticorruzione*

L'argomento del diritto amministrativo dell'anticorruzione è al momento assolutamente centrale nell'attuale dibattito politico italiano. Bisogna approfittare di questa momentanea centralità per promuovere con forza l'evoluzione di questo nascente diritto speciale pur ponderando con attenzione le novità introdotte, la cui adozione influirà profondamente sull'ordinaria attività delle pubbliche amministrazioni. In questo senso bisogna agire senza ulteriori esitazioni, rendendo effettivi, a tutti i livelli di governo (statale, regionale, locale) nuove modalità di controllo, nonché regimi di incompatibilità e di premialità, per contrastare un fenomeno assai diffuso e pernicioso come la corruzione.

---

[14] Tale norma è stata poi abrogata e riproposta, con lo stesso contenuto, dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Infatti, la corruzione, a maggior ragione quando commista con fenomeni di criminalità organizzata, rappresenta non solo un *vulnus* della legalità, ma mina alle basi la fiducia nello Stato di diritto, debilita la coscienza morale e la responsabilità collettiva per i beni comuni. Perciò, qualsiasi opera di contrasto al fenomeno corruttivo deve necessariamente essere multidisciplinare, mettendo insieme regole sul controllo della legalità amministrativa, sanzioni disciplinari, modifiche al codice penale, misure educative, percorsi di legalità e buone pratiche.