



Remo Trezza

(dottorando di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università degli Studi di Salerno,
Dipartimento di Scienze Giuridiche)

**Conflitti di interessi e corruzione: annotazioni sparse sul nuovo assetto
normativo previsto dal *Motu proprio* su "trasparenza, controllo e
concorrenza nelle procedure di aggiudicazione"¹**

SOMMARIO: 1. Breve premessa – 2. Le *rationes* che hanno portato alla cristallizzazione di una normativa anti-corruzione e all'implementazione della Convenzione di Merida – 3. I principi fondamentali del nuovo *Motu proprio* – 4. La nozione di conflitto di interesse e strumenti "preventivi" – 5. Segue. Le cause di incompatibilità – 6. Le tipologie di procedure aggiudicatorie e documentazione – 7. L'esecuzione del contratto oggetto della procedura di aggiudicazione: risvolti civilistici – 8. La lotta alla corruzione – 9. I rimedi giurisdizionali previsti.

1 – Breve premessa

Il presente contributo vuole essere un'indagine trasversale su temi di ricerca che si stanno portando avanti nel progetto di dottorato, ovvero sia "conflitti di interessi e corruzione nel *procurement* sanitario e nuove tecnologie per captarli automaticamente". Lungi dal voler trovare soluzioni in merito, lo scritto intende inquadrare la nuova disciplina da un punto di vista "sistematico", analizzando le ragioni sottese all'adozione della normativa, i principi fondamentali che sorvegliano la materia e la stretta correlazione, nonché le differenze più evidenti, che involgono il conflitto di interessi e la corruzione. L'obiettivo è quello di mettere a confronto il sistema normativo italiano con quello appena adottato dal Sommo Pontefice.

2 - Le *rationes* che hanno portato alla cristallizzazione di una normativa anti-corruzione e all'implementazione della Convenzione di Merida

Il Sommo Pontefice, Francesco, in data 19 maggio 2020, nell'ottavo del suo Pontificato, ha emanato una Lettera apostolica in forma di *Motu Proprio* relativa alla trasparenza, al controllo e alla concorrenza nelle procedure di aggiudicazione nella Santa Sede e nello Stato della Città del Vaticano,

¹ Contributo sottoposto a valutazione.



implementando così la Convenzione di Merida². Il Pontefice, attraverso delle “osservazioni promulgatorie”, ha teso a sottolineare che “la diligenza del buon padre di famiglia è principio generale e di massimo rispetto, sulla base del quale tutti gli amministratori sono tenuti ad attendere alle loro funzioni. Ciò è richiesto in modo esplicito dalla legge canonica in relazione ai beni ecclesiastici (can. 1284, § 1, CIC), ma vale in generale per ogni altro amministratore”³.

Il Pontefice, inoltre, ha specificato che in una ormai “economia mondiale”, è sempre più sentita e urgente l’esigenza di un’amministrazione fedele e onesta, posto che in tale ambito l’amministratore è chiamato a farsi responsabile degli interessi di una comunità, che vanno ben oltre quelli individuali o facenti capo ad interessi particolari⁴.

² La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall’Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all’11 dicembre dello stesso anno, è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. In realtà, per la Santa Sede, la presente Convenzione era già in vigore dal 19 ottobre 2016, in quanto il 19 settembre 2016, presso l’Ufficio delle Nazioni Unite a New York, S.E. il Cardinale Pietro Parolin, allora Segretario di Stato di Sua Santità, aveva depositato formalmente lo strumento di adesione della Santa Sede alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione. Nell’esprimere il proprio consenso ad essere obbligata da questo trattato, anche a nome e per conto dello Stato della Città del Vaticano, la Santa Sede aveva formulato due riserve e tre dichiarazioni interpretative, che erano parte integrale dello strumento di adesione. In Italia è stata ratificata con la Legge 3 agosto 2009, n. 116 (GU n. 188 del 14 agosto 2009). Sul punto, vedi **S. BONFIGLIO**, *L’Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione*, in *Astrid*, consultabile online; **R. CANTONE**, *Contrasto alla corruzione: il modello italiano*. Intervento del già Presidente dell’Anac Raffaele Cantone alla conferenza “*La politica criminale ed il fenomeno della corruzione*”, tenutasi presso l’Universidad Austral, Buenos Aires il 13 settembre 2018, consultabile online; **M. MONTANARI**, *La normativa italiana in materia di corruzione al vaglio delle istituzioni internazionali. I rapporti dell’Unione europea, del Working Group on Bribery dell’OCSE e del GRECO concernenti il nostro Paese*, in *Diritto penale contemporaneo*, consultabile online.

³ Sul punto, si consenta rinviare a **A. PEREGO**, *Diligenza e doveri dell’amministratore di beni temporali ecclesiastici (commento al canone 1284 C.I.C.)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), ottobre 2010, pp. 1-25, con particolare attenzione alla p. 7, ove l’A. sviluppa l’analisi della diligenza del *bonus pater familias* in stretta correlazione con l’amministrazione dei beni ecclesiastici. Si veda, ancora, **V. PISANELLO**, *Aspetti pastorali e giuridici della gestione degli immobili ecclesiastici*, relazione tenuta al Convegno Nazionale degli economisti e direttori degli Uffici amministrativi delle diocesi italiane, presso Salerno dal 23 al 25 febbraio 2015, consultabile online, specie p. 4, ove l’A. indaga il profilo della responsabilità amministrativa.

⁴ Si veda **J. MINAMBRES**, *La responsabilità canonica degli amministratori dei beni della Chiesa*, in *Ius ecclesiae*, XXVII, 2015, specie p. 588, ove l’A. si interroga sulla natura giuridica e sulle conseguenze della responsabilità degli amministratori dei beni



La *ratio* propulsiva, che ha spinto il Pontefice ad emanare tali misure, può riscontrarsi nel volere implementare le “buone pratiche” in un campo così delicato, intendendo fissare i principi generali e delineare una procedura unica in materia, attraverso un *corpus* normativo valido per i diversi Enti della Curia Romana, per le Istituzioni amministrativamente collegate alla Santa Sede, per il Governatorato dello Stato, nonché per le altre persone giuridiche canoniche pubbliche specificatamente individuate. Al tempo stesso, pur nella sua unitarietà e omogeneità, questa disciplina contempla quelle necessarie differenze tra la Santa Sede e lo Stato della Città del Vaticano ben note al diritto e universalmente considerate dalla prassi giuridica, anche internazionale, nonché le specifiche finalità proprie di ogni Ente che, in ragione dell’unico servizio ecclesiale, è chiamato a darvi applicazione.

Ulteriore *ratio* giustificatrice può riscontrarsi nella possibilità di promuovere un apporto concorrente e leale di operatori economici, unito alla trasparenza ed al controllo delle procedure di aggiudicazione dei contratti⁵. Ciò può sicuramente consentire una migliore gestione delle risorse che la Santa Sede amministra per conseguire i fini che della Chiesa sono propri (cfr. can. 1254 CIC⁶), garantendo agli stessi operatori parità di trattamento e possibilità di partecipazione mediante un apposito Albo degli operatori economici e specifiche procedure⁷.

Alla normativa di carattere sostanziale si accompagna una normativa processuale, volta a garantire il ricorso alla tutela giurisdizionale in caso di controversie circa le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici o in relazione ai provvedimenti di iscrizione o di cancellazione dall’Albo degli operatori economici. Come si

ecclesiastici.

⁵ Si veda, per una visione d’insieme sul punto, **AA. VV.**, *Amministrazione dei beni ecclesiali: competenza e trasparenza*, relazione tenuta al Convegno degli Economisti diocesani, presso Salerno, dal 26 al 28 febbraio 2018, consultabile *online*.

⁶ Can. 1254, § 1. La Chiesa cattolica ha il diritto nativo, indipendentemente dal potere civile, di acquistare, possedere, amministrare ed alienare beni temporali per conseguire i fini che le sono propri.

§2. I fini propri sono principalmente: ordinare il culto divino, provvedere ad un onesto sostentamento del clero e degli altri ministri, esercitare opere di apostolato sacro e di carità, specialmente a servizio dei poveri.

In una prospettiva comparatistica, si veda **A. PEREGO**, *I beni temporali della Chiesa nel Codice dei canoni delle Chiese orientali*, in *Vita e pensiero*, n. 1, 2018, specie p. 95, in merito allo “*ius nativum*”.

⁷ Interessante è il contributo, sul punto, di **J. MINAMBRES**, *La “stewardship” (corresponsabilità) nella gestione dei beni temporali della Chiesa*, in *Ius ecclesiae*, XXIV, 2012, pp. 277-292.



vedrà⁸, la specificità della materia e il tecnicismo della normativa sostanziale giustificano l'estensione della giurisdizione degli organi giudiziari dello Stato della Città del Vaticano, ai quali è attribuita la competenza a conoscere le eventuali controversie anche qualora esse riguardino Enti della Curia Romana, salva la competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica in caso di conflitto di attribuzione.

3 - I principi fondamentali del nuovo *Motu proprio*

La normativa *de qua* si informa ad alcuni principi, che vengono dall'art. 5 del *Motu proprio* definiti "fondamentali". Essi possono essere così sintetizzati: eticità nell'orientamento delle scelte economiche e degli interlocutori su parametri di rispetto della Dottrina sociale della Chiesa⁹; autonomia amministrativa¹⁰ e sussidiarietà¹¹ nelle scelte gestionali dell'Ente; leale collaborazione tra gli Enti e le diverse Direzioni del Governatorato dello Stato della Città del Vaticano nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali¹²; segregazione delle funzioni interne all'Ente,

⁸ *Infra*, § 9.

⁹ Qualche spunto di riflessione si riscontra in C. CARDIA, *L'esercizio del governo ecclesiastico in un contesto secolarizzato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 40 del 2017, specie p. 21, ove l'A. discorre di "declino del fondamento etico delle leggi e del diritto canonico come realtà aliena". Sul rapporto intercorrente tra etica, eticità e dottrina sociale della Chiesa, si veda A. MANTINEO, *Il cammino della Chiesa per una rinnovata dottrina sociale: dal diritto di proprietà ai diritti sacri alla terra, alla casa, al lavoro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2018, pp. 1-14.

¹⁰ Qualche spunto di riflessione, seppur in maniera strettamente teorica, proviene da F. S. REA, *Specificità del Diritto amministrativo canonico e "amministrazione di missione"*. La ministerialità ecclesiale come fattore riqualificativo per una autonomia ontologico-disciplinare, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2019, pp. 1-65; J. MINAMBRES, *Autonomia e responsabilità nella amministrazione delle risorse della Chiesa*, in *Prawo Kanoniczne*, vo. 59, n. 4, 2016, 97-124.

¹¹ Sul punto, in chiave di complessità sistemica, si consenta rinviare all'opera di J. M. SANCHIS, *Rilevanza del principio di sussidiarietà nel sistema penale del Codice del 1983*, in *Monitor ecclesiasticus*, I-II, 1989, pp. 132-142. Uno spunto si rinviene anche in G. DALLA TORRE, *I principi direttivi per la revisione del codice di diritto canonico*, in *AHig*, n. 10, 2001, pp. 199-206. In tempi molto recenti, vedi G. FELICIANI, *La codificazione per la Chiesa latina: attese e realizzazioni. Dobbiamo tornare alle Decretali?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 38 del 2018, specie pp. 9-15, ove l'A. fa una dettagliata ricostruzione del principio di sussidiarietà nel sistema canonistico.

¹² Spunti di riflessione arrivano da F. DI PRIMA, M. DELL'OGGIO, *Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, oggi: il consolidamento del principio della reciproca collaborazione (art. 1 Accordo di revisione concordataria). Il paradigma delle fabbricerie*, in *Vita e pensiero*, n. 1, 2018,



avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso da quello cui compete l'adozione del provvedimento finale¹³; economicità, efficacia ed efficienza¹⁴; programmazione e razionalizzazione della spesa che deve essere adeguatamente pianificata sulla base di atti di indirizzo generale di medio e lungo periodo; evitare operazioni non necessarie.

Nell'aggiudicazione dei contratti pubblici, inoltre, vanno osservati ulteriori principi "procedurali" e in particolare: la procedura di aggiudicazione deve essere trasparente, oggettiva e imparziale¹⁵; sono adottate misure contro i conflitti di interesse¹⁶, gli accordi illeciti in materia di concorrenza e la corruzione¹⁷; sono assicurate la parità di trattamento degli operatori economici in tutte le fasi della procedura¹⁸; è tutelato il carattere confidenziale dei dati degli offerenti¹⁹; è garantita l'integrità della

pp. 28-89. In tempi non sospetti, sul rapporto tra leale collaborazione e principio di sussidiarietà, seppur in riferimenti agli enti confessionali, **G. D'ANGELO**, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, ESI, Napoli, 2003.

¹³ Per "segregazione delle funzioni" si intende l'affidamento delle varie fasi di procedimento appartenente a un'area a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal Dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale. A tal fine, dovrebbero attribuirsi a soggetti diversi compiti relativi a: svolgimento d'istruttorie e accertamenti; adozione di decisioni; attuazione delle decisioni prese; effettuazione delle verifiche.

¹⁴ È evidente che simili principi "fondanti" siano tutti corollari dell'unico principio inscindibile di legalità. Sul punto, vedi **B. SERRA**, *Osservazioni sul principio di legalità come idea e come metodo nell'esperienza giuridica della Chiesa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2012, pp. 1-19; **M. TIGANO**, *Brevi riflessioni sul principio di legalità in un ordinamento "a misura d'uomo"*, 23 maggio 2016, consultabile online, pp. 1-28. **G. SCIACCA**, *Principio di legalità e ordinamento canonico e suoi riflessi nel diritto penale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2019, pp. 1-17.

¹⁵ Molto interessante, sul punto, è il contributo di **P. GHERRI**, *Prospettive epistemologiche per un rinnovato approccio al diritto amministrativo canonico*, in *Anuario de derecho canonico*, n. 6, 2017, pp. 89-118; **J. MINAMBRES**, *Autonomia e responsabilità*, cit., p. 97 ss.

¹⁶ *Infra* § 4.

¹⁷ *Infra* §§

5 e 8.

¹⁸ **M. TIGANO**, *Brevi riflessioni*, cit., p. 2.

¹⁹ Estremamente completo, sul punto, è il contributo di **A. INTERGUGLIELMI**, *La privacy nel diritto canonico e i rapporti con le legislazioni nazionali della Comunità europea*, in *Prawo Kanoniczne*, vo. 60, n. 4, 2017, p. 41 ss. Da ultimo, vedi **G. BONI**, *Sigillo sacramentale, segreto ministeriale e obblighi di denuncia-segnalazione: la ragioni della tutela della riservatezza tra diritto canonico e diritto secolare, in particolare italiano*, in *Vita e pensiero*, n. 3, 2019, pp. 32-223.



documentazione e, pertanto, gli atti amministrativi e giuridici costituenti la procedura di acquisto, una volta adottati, devono essere protetti dalla modificazione, alterazione, distruzione, sottrazione o sostituzione.

4 - La nozione di conflitto di interesse e strumenti “preventivi”

L’art. 7 del *Motu Proprio* disciplina la nozione di “conflitto di interesse”, stabilendo, in via funzionale, che “gli Enti prevedono, per quanto di loro competenza, misure adeguate a contrastare le frodi e la corruzione nonché ad individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento tra tutti gli operatori economici”.

La norma, invece, in chiave definitoria, si occupa di stabilire che “si ha conflitto d’interesse²⁰ quando il personale di un Ente o un prestatore di servizi che, anche per conto dell’Ente, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere identificato come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione”.

Vi è poi un divieto di partecipazione alle procedure da parte dei dipendenti di ruolo degli Enti o soggetti giuridici ad essi riferibili.

Il personale che versa in tali ipotesi, prosegue la norma, è tenuto a darne comunicazione all’Ente e dall’astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione. Fatte salve le ipotesi di responsabilità amministrativa e penale, la mancata astensione nei casi previsti costituisce comunque fonte di responsabilità disciplinare a carico del dipendente. Simili disposizioni valgono anche per la fase di esecuzione dei contratti pubblici.

L’articolo 8, invece, stabilisce che sia concesso ai soggetti che abbiano un interesse attuale e concreto nella procedura il diritto di accesso agli atti²¹ delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti

²⁰ Sulla nozione di conflitto di interessi in generale, si veda **A. LALLI, A. MORESCHINI, M. RICCI**, *L’ANAC e la disciplina dei conflitti di interessi*, ESI, Napoli, 2018.

²¹ Sul diritto di accesso agli atti in diritto canonico, si veda, tra tutti, **J. CANOSA**, *I principi e le fasi del procedimento amministrativo nel diritto canonico*, in *Biblioteca canonica*, consultabile online, pp. 2-27. Si veda, sul punto, **P. ALGIERI**, *L’accesso agli atti amministrativi*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, pp. 1-25.



pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte. Tale “diritto di accesso”, però, è escluso per i documenti che costituiscono segreti tecnici o commerciali²².

Elemento di rilevanza risulta rinvenirsi nel fatto che la Segreteria di Stato debba provvedere avendo cura di contemperare le esigenze di riservatezza manifestate dal richiedente con i principi di trasparenza e pubblicità di cui alla normativa²³.

Per completezza, specie in riferimento ai principi fondamentali, va detto che l’art. 10 della nuova normativa stabilisce che ove l’operatore economico presenti un’istanza, ovvero una determinata procedura debba iniziare d’ufficio, gli Enti debbono concluderla mediante l’adozione di un provvedimento espresso e motivato. La motivazione indica i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell’istruttoria²⁴.

5 - Segue. Le cause di incompatibilità

Rilevante è l’art. 24, il quale si occupa di disciplinare le ipotesi di incompatibilità, quelle che, in via prodromica, potrebbero portare alla

²² La norma in questione specifica, inoltre, che qualora ricorrano giustificati motivi, gli Enti possono inoltrare alla Segreteria di Stato un’istanza per l’apposizione di un vincolo di riservatezza sulla medesima procedura, ai sensi dell’art. 39, comma 2 del *Motu Proprio* “La Cura Vigilantissima”.

²³ È chiaro il “bilanciamento di opposti interessi” che la Segreteria di Stato è chiamata ad operare in tal senso.

²⁴ Sull’obbligo di motivazione, considerato principio cardine di uno Stato di diritto, si veda **I. ROSSI**, *La motivazione del provvedimento amministrativo: evoluzione storica dell’istituto, sua disciplina positiva e possibilità di integrazione postuma*, in *www.ildirittoamministrativo.it*, pp. 1-12; **A. RAPILLO**, *La motivazione del provvedimento amministrativo e le sorti dell’atto plurimotivato parzialmente viziato*, in *De Iustitia*, n. 1, 2017, pp. 45-69. La normativa, poi, si sofferma sui termini procedurali e sulle ipotesi di “silenzio-rigetto”, stabilendo che nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi, il silenzio dell’Ente, se protratto per un periodo superiore a trenta giorni, equivale a provvedimento di rigetto dell’istanza, fatto salvo quanto diversamente disposto nella presente normativa. In ogni caso, tutti i procedimenti contenuti nella normativa devono concludersi nel termine di novanta giorni, salvo la previsione di termini inferiori stabiliti nei regolamenti attuativi o nei bandi di gara. Il *dies a quo* dei termini per la conclusione del procedimento decorre dall’inizio del procedimento d’ufficio o dal ricevimento dell’istanza se il procedimento è a iniziativa di parte. È bene, ancora, sottolineare che in ogni atto notificato, come specificamente prevede la nuova disciplina, al destinatario devono essere indicati il termine e l’autorità cui è possibile ricorrere.



configurabilità di un conflitto di interessi. Dal punto di vista soggettivo, l'incompatibilità con l'iscrizione all'albo informatico dei partecipanti alle procedure di aggiudicazione si ha per: i dipendenti e gli incaricati professionali temporanei degli Organismi di vigilanza e di controllo²⁵; il Responsabile dell'Albo e i dipendenti e incaricati professionali e temporanei dell'APSA o del Governatorato che abbiano accesso allo stesso per curarne la gestione; i membri ordinari e supplenti dell'Autorità Giudiziaria.

Ancorché iscritto nell'Elenco, è incompatibile con l'assunzione di uno degli incarichi, in una singola procedura, il dipendente e l'incaricato professionale temporaneo ovvero il professionista esterno che: abbia presentato un'offerta anche in associazione con altro operatore economico o abbia qualunque forma di interesse diretto nell'appalto idoneo a procurargli un profitto, un vantaggio o altre utilità; sia parente fino al quarto grado o affine fino al secondo grado di un soggetto riferibile ad un operatore economico che abbia presentato offerta; abbia avuto, nei cinque anni precedenti, incarichi di qualunque genere ovvero sia o sia stato dipendente di un operatore economico che abbia presentato un'offerta ovvero abbia o abbia avuto con lo stesso significative relazioni d'affari; sia socio o sia stato nei cinque anni precedenti socio di un operatore economico che abbia presentato offerta; svolga la funzione di Responsabile del procedimento.

Il dipendente, l'incaricato e il professionista, all'atto del conferimento del mandato amministrativo, deve rilasciare una dichiarazione circa l'insussistenza delle situazioni di incompatibilità²⁶.

6 - Le tipologie di procedure aggiudicatorie e documentazione

L'art. 36 del nuovo *Motu Proprio* disciplina, per quanto di ragione, le tipologie di procedure aggiudicatorie, statuendo che esse siano fondate su "selezione" e i contratti vengano aggiudicati mediante differenti "tipologie procedurali": procedura selettiva pubblica; procedura selettiva mediante

²⁵ Dal punto di vista strettamente civilistico, sul punto si veda **F. PETRILLO**, *Il Responsabile della prevenzione della corruzione ex l. n. 190/2012 e l'Organismo di Vigilanza ai sensi del d.lgs. n. 231/2001: ruoli e responsabilità. Due figure sovrapponibili?*, in *Osservatorio anticorruzione*, n. 1, 2014, pp. 95-113.

²⁶ A tal fine, al dipendente, incaricato o professionista che ne faccia richiesta è consentita la visione della documentazione amministrativa prodotta dall'operatore economico all'atto dell'iscrizione nell'Albo. Il progettista non può fare parte della commissione giudicatrice.



Albo informatico; gara al massimo ribasso mediante Albo informatico; acquisto diretto mediante catalogo informatico e affidamento diretto.

In ordine alla prima tipologia di procedura, quest'ultima può essere qualificata come "procedura sussidiaria" in quanto utilizzabile solo quando non sia possibile utilizzare le altre procedure.

Nella procedura selettiva pubblica, qualsiasi operatore economico interessato, anche non iscritto all'Albo, può presentare un'offerta²⁷. Il termine minimo per la ricezione delle offerte è di trenta giorni dalla data di pubblicazione del bando di gara sulla sezione pubblica dell'Albo, fatta salva la possibilità di stabilire un termine inferiore per ragioni di urgenza debitamente motivate²⁸.

In ordine, invece, alla seconda tipologia, questa si effettua con le stesse modalità della procedura selettiva pubblica, ma è aperta solo agli operatori economici iscritti all'Albo nella corrispondente categoria di specializzazione, i quali possono presentare un'offerta in risposta a un avviso di gara²⁹.

La terza tipologia di aggiudicazione, relativa agli acquisti al massimo ribasso, prevede che questi ultimi possano essere consentiti solo se ricorrano entrambe le seguenti condizioni³⁰: a) servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato; b) servizi e forniture di importo inferiore a 40.000,00 euro, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo³¹.

²⁷ In merito all'offerta, va sottolineato che essa possa avvenire solo mediante procedura informatica secondo le modalità disciplinate nei documenti di gara pubblicati nella sezione pubblica dell'Albo.

²⁸ È bene specificare che "tutti" gli operatori economici, in possesso dei requisiti indicati dalla normativa, nonché nei documenti di gara, possano presentare un'offerta secondo le modalità definite nei documenti di gara medesimi.

²⁹ In tal caso, l'offerta può avvenire "solo" mediante procedura informatica secondo le modalità disciplinate dalla documentazione di gara. In merito al termine di presentazione, ve n'è uno "minimo" per la ricezione delle offerte, pari a trenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di gara. Esso può essere ridotto fino al minimo di quindici giorni per "motivate ragioni di urgenza".

³⁰ È d'uopo, a tal punto, specificare che le condizioni previste dalla normativa siano espressamente "congiuntive" o "concorrenti", senza previsione di derogabilità in favore dell'"alternatività".

³¹ La norma sottolinea, ancora, che nel solo caso di acquisto di beni, gli Enti possano anche rivolgersi direttamente a operatori economici i quali, benché non iscritti all'Albo, offrano pubblicamente i propri beni sul mercato elettronico a prezzi più bassi rispetto a quelli offerti nei cataloghi o, comunque, ai prezzi e corrispettivi di riferimento.



In relazione alla quarta tipologia, la normativa prevede che il Piano generale degli acquisti, l'APSA o il Governatorato, per quanto di competenza, possano consentire l'acquisto di beni e servizi offerti dagli operatori economici ad un prezzo o corrispettivo determinato mediante pubblicazione nell'Albo di un catalogo che indichi le caratteristiche tecniche di ogni singolo bene o servizio e il prezzo o corrispettivo a cui sono offerti. Il prezzo non può essere superiore ai prezzi e corrispettivi di riferimento.

In merito all'ultima tipologia, anche quella più frequente nella prassi amministrativa, ovvero l'affidamento diretto, la normativa prevede che questa modalità possa essere utilizzata in diversi casi: a) per procedure di importo inferiore a 40.000,00 euro, nelle quali il Committente può procedere con affidamento diretto a un operatore economico iscritto all'Albo³²; b) quando i lavori, i servizi o i beni possono essere forniti soltanto da un determinato operatore economico per una specifica ragione³³.

7 - L'esecuzione del contratto oggetto della procedura di aggiudicazione: risvolti civilistici

L'art. 62 della normativa *de qua* prevede espressamente che gli Enti che risultino beneficiari, in tutto o in parte, della prestazione dedotta in un contratto siano responsabili della regolare esecuzione³⁴ e della verifica dell'esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali³⁵ in base alla natura della prestazione stessa.

³² Deve, però, in tal caso, ricorrere una specifica condizione, ovvero che l'iscrizione all'Albo debba soddisfare il c.d. "criterio rotativo automatico" nel rispetto delle categorie richieste e in funzione della loro idoneità professionale.

³³ Per esempio, quando l'oggetto della concessione è la creazione o l'acquisizione di un'opera d'arte o di una rappresentazione artistica unica; quando vi sia assenza di concorrenza per motivi tecnici; quando vi sia in gioco la tutela dei diritti di proprietà intellettuale.

³⁴ Vedi, *in primis*, gli artt. 1655-1677 c.c. italiano, in relazione alla disciplina del contratto di appalto. È opportuno, a tal punto, rimandare alle Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sulla figura del *Direttore dell'Esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto*, consultabili *online*. Si veda, inoltre, il Documento di consultazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, relativo a "Servizi e forniture: programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto", consultabile *online*.

³⁵ Tra tutti, si veda l'art. 1218 c.c. italiano. Si rinvia, sul concetto di "esatto adempimento della prestazione", a M. STURNER, *Il diritto all'esatto adempimento ed i suoi*



Di centrale importanza risulta essere il cosiddetto “certificato di regolare esecuzione³⁶”, il quale dovrà essere emesso dal Responsabile dell’esecuzione del contratto, attestando l’esatto adempimento delle obbligazioni contrattuali.

In merito alla durata dei contratti, la norma prevede che quelli ad esecuzione continuata e periodica non possano essere stipulati per un periodo superiore a tre anni e che quelli superiori comunque non eccedenti i cinque anni debbano essere motivati ed autorizzati dalla Segreteria per l’Economia, in considerazione della tipologia di bene o servizio, del ciclo di vita dei beni oggetto dell’appalto e della variabilità dei prezzi e corrispettivi di riferimento.

Ulteriore elemento rilevante è costituito dal fatto che il rinnovo dei contratti possa avvenire “solo” attraverso procedura selettiva pubblica e che le clausole di rinnovo tacito e i rinnovi eventualmente accordati in violazione della normativa siano nulli.

Le modifiche³⁷ del contratto, nonché le varianti in corso d’opera, devono essere autorizzate congiuntamente dall’APSA o dal Governatorato, per quanto di competenza, e dalla Segreteria per l’Economia, sulle base dei parametri oggettivi individuati con regolamento dalla Segreteria per l’Economia.

*limiti nel diritto privato europeo, in Persona e Mercato, consultabile online; A. SPEZZAFERRI, Il “rinnovato” ruolo della diligenza nel rapporto obbligatorio, alla luce dell’introduzione dell’obbligo di valutazione del merito creditizio del consumatore e le conseguenze sanzionatorie del suo inadempimento, in Rivista di Diritto del risparmio, n. 11, 2019, pp. 1-25. In merito alla responsabilità soggettiva per inadempimento, si faccia riferimento alla lettera della norma, la quale *expressis verbis* sottolinea che il Responsabile del procedimento dell’Ente beneficiario svolga anche le funzioni di responsabile dell’esecuzione del contratto, ferma la facoltà di ciascun Ente Beneficiario, in base al proprio Regolamento interno, di nominare in tale funzione o per singoli appalti, uno o più Officiali che, nell’assolvimento del proprio compito, rispondano al Responsabile del procedimento.*

³⁶ Per una maggiore completezza, si deve sottolineare che il certificato di regolare esecuzione può essere emesso anche parzialmente per “stato avanzamento lavori”, qualora il contratto preveda il pagamento di acconti a stato di avanzamento o in ipotesi simili. Il certificato, in tali ipotesi, fa riferimento solo alle prestazioni effettivamente eseguite al momento del suo rilascio. Deve essere allegato alla fattura o ad altro documento con il quale richiede il pagamento del corrispettivo pattuito. Due principi di fondamentale importanza, a tal riguardo, sono quelli per cui “il pagamento dei corrispettivi in assenza di certificato di regolare esecuzione costituisce danno al patrimonio dell’Ente” e che “l’emissione del certificato non libera l’operatore economico dal risarcimento danni per la scoperta di vizi occulti dell’opera”. Anche il pagamento di corrispettivi in base a contratti scaduti e non rinnovabili costituisce danno al patrimonio della Santa Sede.

³⁷ Le modifiche e le variazioni vanno sempre pubblicate nell’Albo informatico.



La disciplina relativa all'esecuzione dei contratti prevede, inoltre, la possibilità, per il bando di gara, di prevedere la revisione dei prezzi, la quale può essere prevista solo sulla base di criteri oggettivi, su clausole chiare, precise e inequivocabili contenute nello schema di contratto pubblicato nella documentazione di gara.

Infine, la norma prevede il cosiddetto "diritto di recesso" del Committente, che, qualora esercitato, obbliga al pagamento dei lavori o delle prestazioni eseguite, nonché del valore dei materiali utili esistenti in cantiere nel caso di lavoro o in magazzino nel caso di servizi o forniture, oltre al decimo dell'importo delle opere, dei servizi o delle forniture non eseguite a titolo di indennizzo³⁸.

8 - La lotta alla corruzione

L'art. 75 del *Motu Proprio* stabilisce che la Segreteria per l'Economia, sentito l'Ufficio del Revisore Generale, anche nel rispetto della normativa internazionale applicabile alla Santa Sede o di cui essa è parte, può adottare specifiche misure di indirizzo per combattere le frodi, il clientelismo e la corruzione e per prevenire, individuare e risolvere in modo efficace i conflitti di interesse insorti nello svolgimento delle procedure in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la trasparenza e la parità di trattamento³⁹.

Come strumenti di prevenzione alla corruzione, la normativa prevede, in primo luogo, che il Responsabile del procedimento, prima dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva e, in ogni caso, prima della stipula del contratto o dell'esecuzione dell'investimento, "debba" eseguire un controllo formale, senza sindacato sul merito, volto a verificare che le condizioni oggettive e soggettive e finanziarie per l'aggiudicazione siano state rispettate. Egli, all'atto di sottoporre alla firma

³⁸ Dal punto di vista squisitamente civilistico, sul punto, vedi **F. CARINGELLA, M. PROTO**, *I nuovi confini tra recesso e revoca: commento all'art. 109 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016)*, in *italiAppalti*, 6 settembre 2016, consultabile online; **AA. VV.**, *La disciplina speciale dei contratti pubblici: procedure di affidamento, contratto ed esecuzione del rapporto tra diritto civile e diritto amministrativo. Problematiche attuali*, in *Osservatorio appalti*, consultabile online; **AA. VV.**, *Il nuovo quadro normativo dei contratti pubblici. La dialettica tra diritto eurounitario e nazionale, linee generali e singole tipologie*, in *Giustizia amministrativa*, consultabile online.

³⁹ Interessante è lo Studio della Camera dei Deputati, datato 20 settembre 2019, in tema di "Prevenzione della corruzione e ANAC", consultabile online, ove si traccia una dettagliata e approfondita analisi del fenomeno corruttivo nella Pubblica Amministrazione.



il provvedimento di aggiudicazione definitiva o il contratto, attesta sotto la propria responsabilità l'esito del controllo. Va specificato che l'attestazione è condizione necessaria per procedere al pagamento medesimo⁴⁰.

In secondo luogo, in ossequio al fondamentale principio di "trasparenza", viene disposto che tutti i dati e i documenti vengano pubblicati nell'Albo informatico.

Gli Organismi di vigilanza e l'Autorità di informazione finanziaria sono deputate alla "sorveglianza" formale e sostanziale della procedura *ex post*, attestando i controlli effettuati in un'apposita relazione, la quale viene valutata⁴¹ dalle autorità preposte.

Qualora, nell'ambito delle valutazioni, dovessero emergere notizie di reato o ragioni per sospettare che fondi, beni, attività, iniziative o transazioni economiche siano connesse o riconducibili ad attività di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, l'Ufficio del Revisore Generale invierà un rapporto all'Autorità Giudiziaria dello Stato della Città del Vaticano o all'Autorità di informazione finanziaria.

9 - I rimedi giurisdizionali previsti⁴²

Primo aspetto da segnalare è la ripartizione di giurisdizione, per mezzo della quale tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti e provvedimenti delle procedure di cui alla normativa sui contratti pubblici, ivi compresi il silenzio rifiuto, i provvedimenti relativi all'iscrizione all'Albo o all'esclusione dallo stesso, nonché i provvedimenti generali come i disciplinari e i bandi, gli atti di affidamento di concessioni, nonché tutti i provvedimenti degli Organismi di vigilanza e controllo o degli Enti che intervengono a qualsiasi titolo nelle procedure, appartengono alla giurisdizione degli Organi Giudiziari dello Stato della Città del Vaticano, mentre sono di competenza del Supremo Tribunale della Segnatura Apostolica tutti i conflitti di attribuzioni tra gli Enti e tra gli Enti e gli Organismi di vigilanza e controllo inerenti alla normativa sui contratti pubblici.

⁴⁰ I pagamenti eseguiti in assenza dell'attestazione o in presenza di attestazione falsa o mendace costituiscono danno al patrimonio della Santa Sede (cfr. art. 12 Statuto della Segreteria per l'Economia).

⁴¹ La valutazione è coperta da segreto d'ufficio. Sul punto, vedi **G. BONI**, *Sigillo sacramentale*, cit., p. 32 ss.

⁴² Il Sommo Pontefice, attraverso il *Motu Proprio* in esame, ha previsto anche una serie di norme in tema di "tutela giurisdizionale".



Le norme processuali, si potrebbe dire “minime”, possono essere così sintetizzate:

- possono essere parte nei giudizi: a) gli operatori economici che abbiano interesse attuale e concreto a far valere l’illegittimità dei provvedimenti; b) gli Enti e gli Organismi di vigilanza e controllo;
- è ammesso il patrocinio di avvocati abilitati in altre giurisdizioni solo previa autorizzazione del Presidente del Tribunale vaticano che si deve pronunciare entro 5 giorni dalla richiesta;
- gli Enti possono essere difesi dai propri Officiali e collaboratori professionali muniti della relativa abilitazione professionale, a ciò espressamente delegati dal Superiore dell’Ente medesimo;
- nel caso in cui il ricorso non sia stato notificato ad uno dei controinteressati per causa di forza maggiore o per errore scusabile, l’Autorità Giudiziaria ordina l’integrazione del contraddittorio mediante la loro chiamata in causa entro un termine stabilito, a pena di decadenza⁴³.

I giudizi di cui all’art. 1 sono instaurati mediante ricorso⁴⁴ da proporsi, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla data di notificazione o pubblicazione del provvedimento, dallo spirare del termine per la formazione del silenzio, o, comunque, nelle altre ipotesi, dalla conoscenza effettiva dell’atto lesivo di un interesse o di un diritto. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione delle norme sui contratti a rilevanza pubblica.

Vi è anche la possibilità per il ricorrente, se dagli atti impugnati possa derivargli un danno grave ed irreparabile, di chiedere all’Autorità Giudiziaria la sospensione dell’esecuzione degli atti stessi con istanza motivata proposta nel ricorso⁴⁵.

⁴³ Allo stesso modo, l’Autorità Giudiziaria può ammettere l’intervento volontario di altri soggetti aventi un interesse attuale e concreto alla definizione del processo.

⁴⁴ Solo per ragioni di completezza, si evidenzia che il ricorso debba essere notificato sia all’Ente che a tutti i controinteressati e debba contenere distintamente, a pena di inammissibilità: a) i dati identificativi del ricorrente, del suo difensore e del soggetto nei cui confronti il ricorso è proposto; b) l’indicazione specifica dell’oggetto della domanda, ivi compreso gli atti o i provvedimenti eventualmente impugnati, e la data della loro notificazione, comunicazione, pubblicazione o comunque della loro conoscenza; c) l’esposizione sommaria dei fatti; d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso; e) l’indicazione degli eventuali mezzi di prova; f) l’indicazione dei provvedimenti chiesti al giudice; g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.

⁴⁵ Sul punto, si veda **M. GANARIN**, *Lineamenti del rinnovato processo contenzioso amministrativo ecclesiale. Commento al m.p. Antiqua ordinatione di Benedetto XVI (parte seconda)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2011, pp. 1-105; **M. GALLUCCIO**, *Peculiarità della funzione cautelare nel diritto canonico alla luce dei*



Per quanto concerne le modalità di svolgimento dell'udienza, questa è pubblica e si svolge secondo le modalità ritenute più idonee dal Tribunale. Le parti possono discutere oralmente la causa, formulando le loro richieste.

La normativa prevede anche il caso in cui il ricorrente non si presenti all'udienza all'uopo fissata. In tale ipotesi fattuale, spetterà al Presidente fissare una nuova udienza entro i quindici giorni successivi. Solo se, anche a tal punto, il ricorrente dovesse non partecipare alla nuova udienza, il ricorso si intende rinunciato e il processo si estingue.

La normativa *ad hoc de qua*, inoltre, prevede diversi poteri che l'Autorità Giudiziaria possa porre in essere, specie:

- esercitare, per finalità istruttorie, tutte le facoltà di accesso, di richiesta di dati, di informazioni e chiarimenti conferite agli Enti;
- richiedere, ove ritenuto necessario, apposite relazioni agli Organismi di vigilanza, ovvero disporre consulenza tecnica;
- ordinare, in ogni stato del giudizio, alle parti il deposito di documenti ritenuti necessari per la decisione.

Vi è la possibilità accordata alle parti di poter depositare memorie e documenti e il termine di dieci giorni dalla data dell'udienza di merito, concesso al Tribunale, per emettere il dispositivo⁴⁶.

Le decisioni del Tribunale, in ultima analisi, possono essere appellate dinanzi alla Corte di Appello dello Stato della Città del Vaticano entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della sentenza e la sentenza di appello non è impugnabile.

provvedimenti ex can. 1722 CIC, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2015, specie p. 6. Solo per completezza, si evidenzia che la norma ha previsto che l'istanza cautelare debba essere trattata in udienza camerale fissata dal Presidente del Tribunale con decreto, da comunicarsi alle parti costituite per il tramite della Cancelleria e che il Collegio decida con ordinanza non impugnabile, fissando anche la data dell'udienza di merito e dandone comunicazione alle parti costituite. Solo nel caso in cui il ricorrente non dovesse presentarsi all'udienza all'uopo fissata, l'istanza cautelare s'intende rinunciata.

⁴⁶ In merito alle facoltà concesse dal nuovo *Motu Proprio* all'Autorità Giudiziaria, nel caso di accoglimento del ricorso, viene previsto che Essa possa accordare la tutela in forma specifica annullando il provvedimento impugnato e, contestualmente, ordinando all'Ente parte del giudizio una nuova istruttoria. In caso di accoglimento del ricorso, è fatto salvo l'equo indennizzo, stabilito dal Tribunale, a favore dell'operatore economico in buona fede che abbia dato esecuzione a prestazioni sulla base del provvedimento impugnato annullato dalla decisione. Importante è sottolineare che l'Autorità Giudiziaria non possa "in nessun caso" accordare alcun risarcimento dei danni o emettere provvedimenti di condanna o sanzionatori. In ultima analisi, è d'uopo, ancora, aggiungere che i contratti stipulati in violazione della decisione dell'Autorità Giudiziaria sono configurati "nulli".