

# A proposito della Clinica del diritto su “Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo” ...

FEDERICA FONTANA

Presso la *Libera Università Maria Santissima Assunta* (Lumsa) di Roma, nell’ambito delle attività didattiche delle cattedre di Diritto romano della prof.ssa Maria Pia Baccari e di Diritto amministrativo della prof.ssa Nicoletta Rangone, è stata istituita la Clinica del diritto su “Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo”.

## 1. *Sull’importanza dell’istituzione delle cd. “Cliniche del diritto”*

Il termine “clinica” è intrigante, come mai una clinica? La risposta a tale quesito si può dedurre dalla lettura di un interessante articolo del 1935 (intitolato “Clinica del diritto” e pubblicato sulla *Rivista di diritto processuale*) di uno dei più grandi giuristi di tutti i tempi, Francesco Carnelutti, concernente la corretta metodologia di insegnamento da adottare nelle Facoltà di Giurisprudenza per la formazione di competenti e qualificati professionisti.

L’illustre giurista, partendo da una disamina del metodo di insegnamento in ambito medico, ricorda la voce “Scienze cliniche” presente nel X volume dell’*Enciclopedia Italiana* (autore: G. Viola), dove troviamo scritto: «Il medico pratico si istituisce in primo tempo con l’anatomia e l’istologia normale, passa poi alla fisiologia, indi all’anatomia patologica e alla patologia generale ... Finalmente giunge al contatto di quel reale, il cui possesso è la meta ultima della sua cultura, il coronamento dell’edificio: il malato, la clinica»<sup>1</sup>.

Carnelutti, interrogandosi sulla possibilità di fare un paragone tra le materie d’insegnamento della facoltà di medicina e quelle della facoltà di giurisprudenza, afferma: «Una verità è certa: che, a differenza del futuro medico, il futuro giurista, finché rimane nell’università, “al contatto di quel reale, il cui possesso è la meta ultima della cultura”, non arriverà mai»<sup>2</sup>.

Giunto a questa triste quanto attuale conclusione, si domanda il giurista quale sia la soluzione da adottare per porre rimedio a questa “inferiorità” dell’insegnamento giuridico rispetto a quello medico<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> G. VIOLA, voce “Scienze cliniche”, in *Enciclopedia Italiana*, 1931, vol. X, p. 607, citato da F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto”, in *Rivista di diritto processuale*, I, 1935, p. 169.

<sup>2</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 169.

<sup>3</sup> Rileva Francesco Carnelutti: «Bisognerebbe pur dubitarne, poter credere che solo i medici e non i giuristi abbiano da fare col *reale* o, meglio, col *concreto*. C’è bisogno di

Vengono così in rilievo le cd. “cliniche del diritto”, che permettono al discente di venire in contatto con due imprescindibili realtà: gli “atti” e gli “strumenti” del diritto.

Nessuna difficoltà con riguardo ai secondi, in quanto «non vi è neanche bisogno di istituire nuovi insegnamenti, mentre basta stimolare i docenti a regolarsi secondo il senso comune»<sup>4</sup>; è necessario che questi ultimi non si limitino a mostrare e “far toccare con mano” esclusivamente lo strumento del codice, ma anche «istromenti notarili, atti processuali, fatture, titoli di credito, libri di commercio»<sup>5</sup> etc. Bisognerebbe, inoltre, che «ci si fidi un poco del maestro permettendogli di far lezione fuori dal recinto universitario»<sup>6</sup>.

Carnelutti non manca di sottolineare le maggiori difficoltà cui si va incontro nel momento in cui si voglia fare assistere il discente alle operazioni di diritto, rilevando come non ci si possa limitare a permettere a questi di essere mero spettatore, in quanto «l’insegnamento clinico non può essere muto, sicché consiste in un’applicazione ragionata delle regole e bisogna pertanto che, mentre i discenti osservano, chi opera spieghi»<sup>7</sup>.

Una “soluzione prudente” a queste difficoltà «potrebbe essere data dal contatto *indiretto* del discente con gli atti del diritto. Se non mostrare

---

combattere questo errore? Tanto noi quanto loro operiamo sull’uomo; varia il punto di vista ché essi lo considerano in sé, come *individuo* e perciò come *tutto*, e noi in relazione con gli altri uomini, come *cittadino* e così come *parte*; ma la materia è sempre una: la divina umanità. Il giurista pratico, che ha almeno tre incarnazioni: legislatore, giudice e avvocato, taglia, come il medico, sulla carne viva; così anche quando, anziché di *me* o di *te* si tratta del *mio* o del *tuo*, poiché, a questo mondo, non v’è un coltello per separare *l’essere* dall’*avere*. Cosa si direbbe dunque di un dottore in medicina, al quale non abbiano mai fatto vedere un malato?

Eppure noi continuiamo a vivere in questo assurdo, quanto alla giurisprudenza. Se non ci hanno provveduto da sé, i nostri discenti diventano dottori, *senza mai aver veduto* un caso vivo del diritto. Noi insegniamo a loro certamente qualcosa che somigli alla fisiologia o alla patologia; comincio ad essere meno certo che vi sia fra i nostri insegnamenti, uno che risponda al concetto dell’autonomia; in ogni caso alla clinica è fuor di questione che non si pensa nemmeno»: F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., pp. 169 e 170.

<sup>4</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 172.

<sup>5</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 172. Secondo Carnelutti, «fra tutti gli strumenti di diritto ve n’è uno solo che agli studenti noi facciamo toccare con mano: il codice. Può darsi che questo privilegio si spieghi col fatto che il codice è un libro. Ma tutto il resto, il discente o lo cercherà da sé o gli resta ignoto. Se ci pensiamo, troveremo che anche quest’altro nostro modo di fare è veramente incredibile. Quanti sono i miei colleghi commercialisti che, quando spiegano la cambiale, ne fanno veder una agli scolari? Ecco, intento, una innovazione che non costa nulla e può rendere assai. Io domando che d’ora in poi istromenti notarili, atti processuali, fatture, titoli di credito, libri di commercio non debbano formare oggetto di lezione senza essere mostrati a chi ascolta. Ancora più, domando che non si insegni diritto bancario senza mostrare ai discepoli una banca, né diritto marittimo o penale senza visitare un porto o una casa di pena, né diritto processuale senza averli fatti girare per le udienze e le cancellerie».

<sup>6</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 172.

<sup>7</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 172.

ciò che avviene mentre avviene»<sup>8</sup>, sarebbe auspicabile quantomeno «descrivere e analizzare ciò che è avvenuto»<sup>9</sup>.

L'illustre giurista si sofferma poi sul ruolo della giurisprudenza nella formazione del futuro professionista, rilevando come questa vada studiata «non tanto per ricavare dai suoi casi le regole che sono state applicate, quanto per mostrare *come si fa a trovarle e ad applicarle*. Insomma, non si tratta di criticare delle sentenze, ma di *insegnare a farle*; a tal fine la giurisprudenza può servire soprattutto per fornire dei casi, i quali non siano inventati, ma vissuti; ma più servirà la viva esperienza del docente perché soltanto se siano tratti da questa quei casi possono venir portati nella scuola con quel carico di interessi, di sentimenti, di passioni, di tragedia e di commedia, di simpatia o di antipatia, di umanità insomma, che si vuole per conquistare i discepoli mostrando a loro, finalmente, il diritto vivo»<sup>10</sup>.

Il metodo di insegnamento da utilizzare è “inverso” rispetto a quello degli insegnamenti teorici, è necessario «risalire dal concreto all'astratto, anziché discendere dall'astratto al concreto. Circa la attitudine, poiché occorre non tanto *sapere* quanto *saper fare*, bisogna tener conto non solo della potenza razionale, ma altrettanto della potenza intuitiva. Infine, il clinico guai se conosce soltanto dei libri e non anche degli uomini! Insomma dev'essere, insieme, un teorico e un pratico del diritto»<sup>11</sup>.

## ***2. Il ruolo del Diritto romano nella formazione del giurista e la sua utilità pratica, con particolare riferimento al Diritto amministrativo romano***

Ciò premesso, va precisata la motivazione che ha spinto la prof.ssa Maria Pia Baccari a preparare il progetto della Clinica sugli appalti e poi a realizzarlo, con la prof.ssa Rangone, mirante all'approfondimento di tematiche strettamente collegate al Diritto romano, ed in particolare al Diritto amministrativo romano fino ai nostri giorni (“Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo”).

---

<sup>8</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 172.

<sup>9</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 172. Il giurista si preoccupa di precisare: «Purché, intendiamoci, i casi portati in iscuola siano vivi, reali, in carne ed ossa. Se no, il vantaggio dell'insegnamento sparisce. Tizio e Caio e Sempronio sono delle marionette, non degli uomini; e con le marionette, a scuola, si riesce, tutto al più, a far ridere. Peggio ancora, A, B, e C possono servire a fare dell'algebra, non della clinica. Se poi, come talvolta si è tentato, i casi si ricostruiscono o si inventano, alla guisa di un teatro, assegnando ai discenti la parte degli attori, lo spettacolo diventa non so se più misero o più buffo; e non c'è miglior prova della santa ingenuità degli uomini di scienza che quello di averlo, qualche volta, tentato. O noi diamo al discente il senso reale o è meglio smettere» (pp. 172 e 173).

<sup>10</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 173.

<sup>11</sup> F. CARNELUTTI, “Clinica del diritto” cit., p. 174.

È del 1871 la prolusione di Filippo Serafini “Del metodo degli studi giuridici in generale e del diritto romano in particolare”, durante la quale viene sottolineata l’“importanza pratica” dello studio del diritto romano: «se è vero ... che ogni istituzione, ogni fatto sociale ha salde radici nel passato; se è vero che la conoscenza di questo legame è indispensabile ad una perfetta cognizione del presente; se è più utile che i giureconsulti dominino essi la materia che hanno tra mano, anziché essere dominati; e se tutto ciò non può ottenersi senza speciali, pazienti e continue ricerche, è indispensabile altresì che lo studio del giureconsulto cominci dalla conoscenza del passato e ne sia penetrato in ogni sua parte»<sup>12</sup>.

Il metodo cui fa riferimento il Serafini – si legge ancora nel progetto è – quello adoperato dai giuristi romani, i quali «furono inarrivabili nell’abbracciare l’intiero sistema dei rapporti giuridici nelle sue molteplici diramazioni»; ebbero «potenza di analisi che sa di prodigio», «forza di logica», «eleganza di linguaggio», e un tale metodo risulta ancora oggi utile all’operatore del diritto non solo al fine di risolvere, alla luce dei principi, le nuove ed emergenti questioni giuridiche, ma altresì al fine di possedere la consapevolezza storica delle conclusioni cui oggi pervengono il legislatore e la giurisprudenza<sup>13</sup>.

In una recensione a un libro di S. Di Marzo, pubblicata sul *Bullettino dell’Istituto di Diritto romano*, LV-LVI, 1951, 420 ss., Salvatore Riccobono afferma che «l’uso dei Digesti nelle discussioni forensi, davanti le Corti di Cassazione, era così comune che determinò lo Scialoja a proporre ed eseguire una edizione tascabile appunto dei soli Digesti, per comodità dei forensi ... Le discussioni, allora, dinanzi alle Cassazioni regionali, erano dibattiti che assumevano il carattere e l’altezza delle *controversiae iuris* degli antichi su casi pratici e presupponevano nei forensi la padronanza del *Corpus iuris* e della letteratura giuridica ... Di conseguenza, le sentenze di quel periodo erano largamente illustrate con testi della grande giurisprudenza romana, come si può vedere scorrendo il repertorio di quelle della Corte di Cassazione di Palermo dal 1870 al 1905, che riporta citati dai Digesti circa 1500 testi, ed altri 500 dalle altre parti del *Corpus iuris*».

---

<sup>12</sup> Il Serafini, rivolgendosi ai giovani studenti, aggiunge: “Quanto più vi inoltrerete nella vostra carriera, tanto più avrete a convincervi, come il metodo da noi seguito serve ... anche alla pratica, aiutando il giurista ad orientarsi in ogni questione concreta, a dominare le fonti che si devono interpretare e a sviluppare quel criterio positivo che costituisce il vero giureconsulto”; cfr. F. SERAFINI, *Del metodo degli studi giuridici in generale e del diritto romano in particolare*, Modena 1901, pp. 207 ss. Vedi il progetto della Clinica del diritto, predisposto dalla cattedra di Diritto romano del Dipartimento di Giurisprudenza, nell’a.a. 2016- 2017, in via sperimentale su “Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo”, in [www.lumsa.it](http://www.lumsa.it).

<sup>13</sup> Vedi il progetto della Clinica del diritto su “Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo” cit.

Ciò avveniva non solo in Cassazione, ma anche nei primi gradi di giudizio: «il diritto romano è considerato come elemento fondante, necessario e di straordinaria utilità pratica, in quanto consente al giurista di possedere un indispensabile criterio per esaminare le questioni maggiormente complesse, alla luce dei principi, sempre attuali, elaborati dai giureconsulti romani. Da qui, il crescente interesse degli operatori del diritto nei confronti della scienza giuridica romana»<sup>14</sup>.

Alla luce di ciò, emerge, in tutta la sua evidenza, l'utilità della disamina dei «testi dei giureconsulti romani al fine di individuare la tecnica dagli stessi utilizzata per risolvere complesse questioni giuridiche e così adattare tale tecnica alle attuali esigenze degli operatori del diritto; esigenze che, a ben vedere, non sono molto differenti da quelle che hanno impegnato i giuristi romani»<sup>15</sup>.

Degna di particolare attenzione è il rilievo assegnato dalla dottrina romanistica all'«utilità pratica di una ricerca e di un insegnamento che si indirizzino sul settore del diritto amministrativo romano, in ragione della attualità delle soluzioni adoperate in tale settore dai giureconsulti, le quali ancora oggi possono indirizzare l'operatore del diritto»<sup>16</sup>.

Con riferimento alla materia degli appalti di opere pubbliche, sono numerose le questioni pratiche affrontate dai giuristi romani e le soluzioni concrete da loro elaborate, confermate ancora oggi dalla giurisprudenza amministrativa e di legittimità. Tali soluzioni si fondano sui concetti, sempre attuali, di *ius publicum*, *utilitas publica* e *officium*<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Vedi il progetto della Clinica del diritto su «Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo» cit. Viene, in proposito ricordata la delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, in data 29 gennaio 2015, con la quale è stato accreditato, per la formazione degli Avvocati, il «Corso di Alta Formazione in Diritto Romano» che si svolge presso il Dipartimento di Giurisprudenza della Università di Roma «La Sapienza».

<sup>15</sup> Progetto della Clinica del diritto su «Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo» cit.

<sup>16</sup> Progetto della Clinica del diritto su «Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo» cit. Cfr. la bibliografia ivi citata: F. CUENA BOY, «A propósito de derecho administrativo romano», in *BIDR*, 98-99 (1995-1996), pp. 750 ss.; A. MATEO, *Manceps, redentor, publicanus. Contribución al estudio de los contratistas publicos en Roma*, Santander 1999; A. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, *Derecho publico omano y recepción del derecho romano en Espana n del derecho romano en Espana, Europa e Iberoamérica*, 6, Madrid 2002; A. TRISCIUOGGIO, *Sarta tecta, ultrotributa, opus publicum faciendum locare: sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998; F. LUCREZI, «Per un diritto amministrativo romano», in *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana*, XIII, Napoli 2001, pp. 777 ss.; F. PERGAMI, «Il controllo della legittimità degli atti amministrativi nel diritto romano della tarda antichità», in *Atti dell'Accademia Romanistica Costantiniana*, XV, Napoli 2005, pp. 417 ss.

<sup>17</sup> Progetto della Clinica del diritto su «Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo» cit.

### 3. *L'obiettivo formativo e la metodologia didattica della Clinica del diritto "Diritto degli appalti: dalla locatio operis al diritto contemporaneo"*

Ciò premesso, l'obiettivo perseguito con l'istituzione della Clinica del diritto è quello di «sollecitare una ulteriore capacità critica dello studente che, partendo dalla tecnica e dal metodo adoperato dai giuristi romani attraverso la lettura, lo studio ed il commento delle fonti, sia in grado di esaminare e trovare soluzioni, alla luce dei principi dello *ius Romanum*, alle questioni di diritto in materia di appalti di opere pubbliche, oggi particolarmente dibattute nelle Aule dei Tribunali»<sup>18</sup>. Tra tali questioni, particolare rilevanza viene attribuita «all'analisi di casi concreti esaminati dai giuristi romani e, oggi, dalla giurisprudenza amministrativa in materia di prestazione di *cautiones* e garanzie da parte dell'aggiudicatario, in materia di responsabilità dell'appaltatore (cfr., ad es., D. 19.2.13.1; D. 19.2.62 ; D. 50.16.5.1), in materia di adeguamento dei prezzi (D. 19.2.51.1) e in materia di subappalto (Cat., Agr., 145,1)»<sup>19</sup>.

Per quanto concerne la metodologia didattica, la Clinica è composta da una parte di lezioni frontali (Diritto romano - Diritto amministrativo) dove vengono affrontati gli aspetti teorici con un taglio professionale e da una parte pratica, curata dall'avvocato Maria Teresa Capozza, di simulazione processuale, di redazione di atti giudiziari e pareri, in relazione alla specificità degli argomenti trattati durante le lezioni frontali.

Gli studenti hanno la possibilità di seguire tutte o parti delle fasi di una reale consulenza e/o controversia (istruttoria, studio della controversia e/o della materia oggetto di consulenza, elaborazione degli atti e/o pareri, partecipazione al giudizio) e possono assistere alle Udienze Pubbliche<sup>20</sup>.

### 4. *Inaugurazione della Clinica del diritto (21 novembre 2016)*

La Clinica legale è stata inaugurata, presso la *Libera Università Maria Santissima Assunta di Roma*, lunedì 21 novembre 2016.

L'incontro, presieduto dal Procuratore Generale della Corte dei Conti Claudio Galtieri, è stato introdotto dalla prof.ssa Nicoletta Rangone.

La Docente, dopo aver citato l'articolo di Francesco Carnelutti sulle Cliniche del diritto, ricordando l'opinione del giurista in merito

---

<sup>18</sup>Progetto della Clinica del diritto su "Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo" cit.

<sup>19</sup>Progetto della Clinica del diritto su "Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo" cit.

<sup>20</sup> Per un maggiore approfondimento vedi il progetto della Clinica del diritto su "Diritto degli appalti: dalla *locatio operis* al diritto contemporaneo" cit.

all'importanza dell'approccio pratico dell'insegnamento giuridico e facendo riferimento ad esperienze straniere, ha ringraziato la prof.ssa Maria Pia Baccari per aver voluto fortemente l'avvio della prima Clinica legale della Lumsa nonché per avere voluto proprio lei come compagna di questa "avventura". Ha sottolineato ancora la prof.ssa Rangone la peculiarità della Clinica, nella quale si vogliono insegnare a risolvere le attuali questioni poste dal Diritto amministrativo, non tanto e non solo attraverso lo studio del "precedente", ma attraverso gli insegnamenti dei grandi Maestri del Diritto romano.

Claudio Galtieri ha evidenziato la sempre maggiore rilevanza assunta dal diritto degli appalti negli ultimi anni, sulla base della considerazione che la materia tocca temi che riguardano un aspetto importantissimo dell'economia non solo nazionale ma anche comunitaria. (si pensi, ha continuato il Procuratore Generale, ai recenti studi affrontati dalla Corte dei Conti Europea concernenti proprio gli appalti).

Hanno, poi, intrattenuto il pubblico presente le illuminanti relazioni del prof. Antonio Palma (Professore ordinario di Istituzioni di diritto romano presso l'Università Federico II di Napoli) su *Profili di ricostruzione storica e comparativa dell'offerta in aumento e migliorativa in tema di pubblici appalti* e del Vice-Presidente della Corte costituzionale Aldo Carosi su *Profili critici della legislazione in materia di contratti pubblici*.

Quest'ultimo, non nascondendo preoccupazione e dispiacere, ha posto l'attenzione sul fenomeno della "legalità illegale" che ha influenzato e influenza, con sempre maggiore intensità, i lavori pubblici. Il Vice-Presidente ha invitato il pubblico presente a riflettere sulla scomparsa di uno studio comparato tra i principi enunciati dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale e quanto, invece, emergente dal contenzioso arbitrale.

Ha successivamente preso la parola il prof. Antonio Palma, il quale ha illustrato la tematica degli appalti pubblici e degli appalti privati nell'esperienza romana. Il Professore ha rilevato la vicinanza delle due tipologie di appalto, fondata sulla prevalenza degli interessi della "stazione appaltante" (sia essa pubblica o privata) rispetto a quelli degli altri partecipanti alla gara (anche se, nel tempo, la giurisprudenza romana ha progressivamente offerto maggiori garanzie a questi ultimi); sull'obbligo di denunciare i vizi della cosa appaltata, tramite anche lo strumento dell'azione inibitoria (strumento di natura prettamente privatistica); sulla cd. "offerta in aumento" (definita, nel Diritto romano, "*in diem addictio*", cioè aumento, *addictio*, da fare entro un termine, *in diem*), sull'offerta migliorativa (consistente, secondo quanto riferito da Pomponio, in tutto ciò che è in grado di produrre un'utilità per il venditore). Ciò che caratterizzava l'appalto pubblico era la posizione di amministrazione pubblica della "stazione appaltante". Il romanista si è preoccupato di precisare che il Diritto romano, a differenza dell'odierno

ordinamento, era scevro dalle nozioni di “sovranità pubblica”, “burocrazia” etc.

Il prof. Palma, traendo le fila del suo approfondito discorso, ha posto l’accento sul dato oggettivo della continuità, invitando i numerosi studenti presenti allo studio attento e puntuale dei vari istituti, perché solo la loro padronanza, data anche dalla conoscenza della loro genesi storica, consente di comprendere appieno la *ratio* delle varie norme, senza essere “sovrastati” dalla mole legislativa dei giorni odierni.

Ha concluso la prof.ssa Maria Pia Baccari, la quale ha ringraziato gli illustri relatori, profondi conoscitori della tematica degli appalti da decenni, per gli importanti contributi (consegnando loro il sigillo della Lumsa); in particolare ha ringraziato il Vicepresidente della Corte costituzionale Aldo Carosi, compagno di studi e il prof. Claudio Galtieri, “entrambi amici carissimi di anni lontani e felici”; la prof.ssa Rangone per l’entusiasmo con il quale ha accolto il progetto; gli studenti, che, con grande fervore, si sono iscritti numerosi alla Clinica; l’avvocato Maria Teresa Capozza non solo per l’aiuto nella stesura del progetto, ma soprattutto per il suo stupore dinanzi ad ogni nuova idea che sovveniva, trovando i concreti collegamenti con l’oggi, dando coraggio e facendo così capire che in fondo questa era la strada giusta che si deve intraprendere per i giovani; l’avvocato Lorenzo Grisostomi Travaglini, il quale ha messo a disposizione il suo studio per l’esercitazione di un ristretto e selezionato numero di studenti.

##### **5. *Il Seminario di studi su “Regolazione e corruzione negli appalti pubblici” (3 aprile 2017)***

Tra le attività organizzate all’interno della Clinica legale, va ricordato il Seminario di studi su “Regolazione e corruzione negli appalti pubblici”, svoltosi lunedì 3 aprile 2017, presso la *Libera Università Maria Santissima Assunta di Roma*.

Illustri i relatori che vi hanno preso parte, che hanno proposto una interessantissima lezione dai notevoli risvolti pratici ed applicativi ai numerosi studenti accorsi ad ascoltare.

I lavori sono stati aperti dalla prof.ssa Monica Lugato (Professore ordinario di Diritto internazionale nonché Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza della Lumsa); quest’ultima, dopo essersi chiesta quale sia il ruolo della “buona regolazione” degli appalti pubblici per la prevenzione della corruzione e dopo aver preso atto della preoccupante diffusione del fenomeno corruttivo anche in Italia, ha espresso la propria gratitudine alle colleghe (le prof.sse Maria Pia Baccari e Nicoletta Rangoni) per l’organizzazione dell’incontro, nonché a tutti i relatori che hanno accettato l’invito a partecipare, ai colleghi ed agli studenti presenti. Ha



fatto notare la prof.ssa Lugato come sia dovere della Lumsa, quale istituzione universitaria, fornire il proprio contributo alla diffusione di una cultura di contrasto alla corruzione a tutti i livelli.

Con riguardo al titolo del Seminario “Regolazione e corruzione negli appalti pubblici”, la prof.ssa Nicoletta Rangone ha rilevato come l’eccesso di legislazione e la sua oscurità siano una delle determinanti della corruzione del sistema istituzionale. Non si tratta di un fenomeno di nuova origine, ma, al contrario, è un fenomeno risalente, che affonda, purtroppo, le proprie radici nell’ordinamento greco e romano (è di Tacito la famosissima locuzione “*Corruptissima re publica plurimae leges*”).

La Professoressa ha ricordato, poi, il giurista e filosofo italiano del XVIII secolo, Gaetano Filangieri, il quale constatava che non vi sarà mai certezza fino a quando la molteplicità delle leggi e l’oscurità del linguaggio con il quale sono scritte le terre nascoste al popolo; la Docente ricorda, inoltre, l’indagine conoscitiva sulla semplificazione legislativa ed amministrativa della Commissione parlamentare, che, come il Piano Nazionale Anticorruzione del 2015, collega l’oscurità della normativa alla corruzione. Risulta, pertanto, palese, come giustamente sottolineato dalla prof.ssa Rangone, quale sia uno tra gli strumenti necessari per contrastare la corruzione a livello istituzionale: la semplificazione normativa e amministrativa.

Ha preso, in seguito, la parola la moderatrice del Seminario, la prof.ssa Letizia Vacca (Professore emerito di Diritto romano presso l’Università Roma Tre), la quale dopo aver ringraziato la prof.ssa Maria Pia Baccari per il gradito invito, ha subito dato la parola alla prof.ssa Nicoletta Parisi (Professore ordinario di Diritto internazionale presso l’Università degli studi di Catania e componente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC).

Quest’ultima ha evidenziato come il legislatore comunitario, nell’adottare la “quarta generazione” di direttive dell’Unione Europea sui contratti pubblici del 2014, avesse predisposto dal 2008 studi indirizzati a verificare quali istituti fossero necessari per la prevenzione della corruzione. Il Codice degli appalti e delle concessioni, adottato con il decreto legislativo n. 50 del 2016, costituisce frutto di tali ricerche e, a differenza del precedente, non si sofferma esclusivamente sul momento della gara ma disciplina altresì la fase relativa alla stipulazione di un contratto di appalto. È evidente la complessità di un’operazione normativa di tale portata.

La Docente, poi, ha sottolineato che nelle direttive del 2014, le quali si pongono nella prospettiva del programma Europa 2020, gli appalti sono visti come uno dei momenti fondamentali della politica dei singoli Stati membri concernente la gestione delle risorse pubbliche nel mercato interno europeo. In questa prospettiva transazionale è evidente l’esigenza di disciplinare la materia dei contratti pubblici in tutte le fasi.

Ugualmente interessante ed istruttivo l'intervento del Procuratore generale della Corte dei Conti, Claudio Galtieri.

Questi si è preoccupato, innanzitutto, di precisare che, nonostante quando si parli di corruzione venga immediatamente in mente la fattispecie di reato, ciò su cui è necessario soffermarsi, nel momento in cui il fenomeno corruttivo venga associato all'inadempimento degli obblighi internazionali, è il concetto di cattiva amministrazione. Quest'ultima è strettamente collegata all'inefficienza.

Il Procuratore ha preso tristemente atto della difficoltà, per non dire impossibilità, di eliminare il fenomeno corruttivo; pregnante è stata la similitudine tra la corruzione e la malvagità e disonestà umana, parti della vita dell'uomo. È auspicabile, a suo avviso, la predisposizione di meccanismi che favoriscano una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione e che comportino, conseguentemente, una riduzione dei fatti corruttivi. Galtieri ha sottolineato l'importanza di applicare le leggi: non è sufficiente emanare nuove norme o modificarle, ma occorre semplicemente favorire la concreta attuazione di quelle esistenti. Il relatore ha posto l'attenzione sulla necessità di favorire una maggiore efficienza nell'ambito delle P.A., aumentando i controlli ed evitando situazioni di conflitto di interessi.

Ha, poi, preso la parola il Consigliere di Stato Claudio Contessa, il quale ha posto l'attenzione sulla complessità del quadro normativo relativo ai contratti di appalto, che rende difficoltoso all'operatore di diritto anche solo trovare la fonte contenente la regola da applicare.

Ha sottolineato il Consigliere come l'emanazione del nuovo Codice degli appalti pubblici sia stata accompagnata da un'intensa campagna anche mediatica, dovuta alle numerose aspettative in ordine alla semplificazione normativa di settori cruciali per l'economia del Paese. Tuttavia, se il nuovo Codice, da un lato, presenta numerosi vantaggi (come il complessivo snellimento delle procedure, la riduzione numerica delle disposizioni vigenti, il divieto del c.d. "gold plating" e l'introduzione del documento di gara unico europeo), dall'altro lato, un'analisi serena, disincantata e scevra dai facili entusiasmi che spesso accompagnano le riforme di settore, porta ad affermare che il nuovo Codice non risulta esente da profili di criticità che emergono già da una prima lettura.

Il consigliere Contessa ha poi compiuto un'attenta disamina del decreto "correttivo" al nuovo Codice degli appalti.

Al termine degli interventi degli illustri relatori, immediata è stata la reazione dei numerosi studenti presenti, i quali, avendo partecipato all'analisi dei casi concreti, alle istruttorie, all'elaborazione degli atti e/o pareri, avendo assistito alle Udienze pubbliche, per lo più relative ai casi assegnati, celebrate innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio con l'avv. Capozza e stimolati nella loro curiosità, hanno esposto i

loro dubbi ai relatori, formulando delle domande ed aprendo così un interessante quanto istruttivo dibattito.

I lavori sono stati conclusi dalla prof.ssa Maria Pia Baccari; la romanista, dopo avere ringraziato gli illustri relatori consegnando loro il sigillo della Lumsa, ha dato un messaggio di speranza ai giovani che hanno partecipato con tanto interesse ed entusiasmo alla Clinica legale; riprendendo le parole del Procuratore Generale della Corte dei Conti Claudio Galtieri, che aveva posto l'accento più che sulla congerie di norme esistenti sulle persone e specificamente sul *vir bonus*, colui che deve dare attuazione alle norme; ha richiamato inoltre l'*honeste vivere* dei giuristi romani, troppo spesso dimenticato.

L'ottima riuscita della Clinica, in questo anno accademico, anche per il gran numero di domande di partecipazione (oltre 30 domande e 14 studenti selezionati), attestata dalle testimonianze scritte di diversi studenti, ha consentito la formalizzazione della stessa e l'inserimento nella programmazione didattica 2017-2018, con il riconoscimento di 3 CFU, assegnata all'avv. Maria Teresa Capozza.

Di seguito, alcune foto del Seminario di studi su "Regolazione e corruzione negli appalti pubblici":





