



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E CRITICA DEL DIRITTO

Corso di Laurea in Consulente del Lavoro

Tesi di laurea:

IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE NEI CONTRATTI PUBBLICI E IL SISTEMA DI PREVENZIONE.

Anno accademico 2022-2023

Relatore: CRISTIANA BENETAZZO

Laureanda: LINDA CAFFI

Matricola: 2017172

“La corruzione è una nemica della Repubblica e i corrotti devono essere colpiti senza nessuna attenuante, senza nessuna pietà; dare la solidarietà, per ragioni di amicizia o di partito, significa diventare complici di questi corrotti.”

Messaggio di fine anno agli Italiani, 1979, del Presidente della Repubblica Sandro Pertini.

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 7
CAPITOLO 1. IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE	pag.8
1. Il concetto di corruzione.....	pag.8
2. I fattori di rischio.....	pag.9
3. L’impatto sociale ed economico.....	pag.10
4. Il fenomeno corruttivo in Italia.....	pag.12
CAPITOLO 2. NASCITA ED EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA IN TEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	pag.17
1. Passaggio da sistema repressivo a preventivo	pag.17
2. Legge anticorruzione (l.190/2012).....	pag.19
3. Nascita dell’Autorità Nazionale Anticorruzione.....	pag.22
4. La missione di ANAC.....	pag.24
4.1 Poteri in materia di anticorruzione.....	pag.26
4.2 Poteri in materia di trasparenza.....	pag.27
CAPITOLO 3.I PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE	pag.28
1.Il piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione (P.N.A).....	pag.28
1.1 Il piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione 2022.....	pag.32
2. Piano Integrato di Attività e Obiettivi (PIAO).....	pag.33
2.1 Analisi delle Sezioni del PIAO: “Struttura e Funzionalità.....	pag.35
RIFLESSIONI CONCLUSIVE	pag.38
BIBLIOGRAFIA	pag.40
RINGRAZIAMENTI	pag.42

INTRODUZIONE

La corruzione rappresenta un fenomeno pervasivo che ha un impatto significativo sulla società e sull'economia di un paese. In particolare, nei contratti pubblici, la corruzione può generare distorsioni gravi, compromettendo la concorrenza, minando la fiducia pubblica e causando danni economici considerevoli. Questo lavoro di tesi si propone di esplorare in dettaglio il fenomeno corruttivo legato ai contratti pubblici, nonché le politiche e le misure preventive messe in atto per affrontarlo.

L'analisi inizia con un'esplorazione del concetto di corruzione e del suo impatto sociale ed economico, concentrandosi sul fenomeno corruttivo in Italia. Questa panoramica iniziale ci permetterà di comprendere la portata della sfida che la corruzione rappresenta per il nostro paese. Successivamente, saranno identificati i principali fattori di rischio che favoriscono la corruzione. Una parte fondamentale di questa tesi riguarda l'evoluzione della normativa italiana in materia di prevenzione della corruzione. Analizzeremo il passaggio da un sistema prevalentemente repressivo a uno orientato alla prevenzione, con particolare attenzione alla nascita e alle caratteristiche dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e ai suoi poteri in materia di anticorruzione e trasparenza. Esamineremo anche la Legge Anticorruzione (1.190/2012) e il suo ruolo nella creazione di un quadro giuridico più efficace per affrontare la corruzione. Nel terzo capitolo, verranno poi esaminati i piani di prevenzione della corruzione. Sarà dato particolare risalto al Piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione (P.N.A.) e al Piano Integrato di Attività e Obiettivi (PIAO), delineando le strategie e le azioni adottate a livello nazionale per prevenire e contrastare la corruzione nei contratti pubblici. Questi piani costituiscono uno strumento fondamentale per promuovere la trasparenza, l'etica e l'integrità nell'ambito delle attività pubbliche.

Attraverso questa analisi approfondita, questa tesi mira a fornire una panoramica completa del fenomeno della corruzione nei contratti pubblici in Italia e delle politiche di prevenzione messe in atto. La comprensione di questo tema è fondamentale per affrontare in modo efficace il problema della corruzione e garantire un uso responsabile ed equo delle risorse pubbliche.

CAPITOLO 1

IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE

SOMMARIO: 1. Il concetto di corruzione. 2. I fattori di rischio. 3. L’impatto sociale ed economico. 4. Il fenomeno corruttivo in Italia.

1. Il concetto di corruzione

Il termine “corruzione” deriva dal verbo latino *corrumpere* e letteralmente significa “decomporre” o “disfare qualcosa”.¹ Ciò nonostante non è possibile identificare con una sola definizione un fenomeno così complesso qual è quello della corruzione. La difficoltà risiede nell’individuare una definizione universalmente accettata che possa fungere da punto di riferimento condiviso. Questa complessità non riguarda solo la terminologia, ma si estende alle divergenze culturali, metodologiche, disciplinari e normative tra i vari Paesi². Tuttavia, questa situazione ha sensibilizzato la comunità internazionale sul problema, identificando caratteristiche comuni che consentono di delineare, almeno in modo generico, il fenomeno e di sviluppare una risposta condivisa.

In primo luogo, la corruzione implica la violazione di un dovere associato a una posizione di autorità, che non necessariamente deve avere un ruolo di rilievo pubblico, dato che la corruzione può manifestarsi anche nel settore privato. Questo presuppone un sistema normativo di riferimento, che può essere di natura politica, giuridica o economica.³

Inoltre, non sempre comporta la commissione di un atto illegale, poiché esiste anche la cosiddetta "corruzione impropria," che mira a ottenere un vantaggio non contrario ai doveri di ufficio e non sempre di natura economica. Infine, questa condotta di solito avviene in modo segreto o riservato. Alcuni spunti in questa direzione possono essere trovati nella normativa comunitaria, che ha cercato di definire il fenomeno al fine di sviluppare strategie di prevenzione e repressione. A tal proposito, l'articolo 2 della Convenzione del Consiglio d'Europa sul diritto civile in materia di corruzione, entrata in vigore in Italia nell'estate del 2012, stabilisce:

¹ Treccani, s.v. "corruzione," in Dizionario online Treccani, <https://www.treccani.it/>.

² F. MONTEDURO, in “*La corruzione: definizione, misurazione e impatti economici*”, 2013

³ RAFFAELE RUBERTO, *La prevenzione della corruzione nella governance del territorio: le funzioni del prefetto*, 2022

«per “corruzione” s’intende il fatto di sollecitare, offrire, dare o accettare, direttamente o indirettamente, una provvigione illecita o altro indebito vantaggio, ovvero promettere tale indebito vantaggio, in modo tale da pregiudicare il normale esercizio di una funzione o il comportamento regolamentare di colui che beneficia della provvigione illecita o dell’indebito vantaggio o della promessa di tale vantaggio indebito».

2. I fattori di rischio

Numerosi ricercatori hanno studiato la relazione tra la corruzione e le diverse caratteristiche delle istituzioni politiche. In generale, ci si attende che certi fattori facilitino, o ostacolino, la presenza di fenomeni corruttivi.⁴ Ad esempio, in un sistema democratico di buona qualità, i cittadini godono di maggiori possibilità di controllare i politici e, nel caso in cui emergano comportamenti corrotti, possono punirli non rielegendoli. La presenza di una stampa libera dovrebbe favorire la trasparenza, un elemento cruciale per il controllo democratico, rendendo così la corruzione più difficile. In generale, si osserva che un maggiore grado di diritti politici, intesi come la legittimazione a partecipare all'elettorato attivo e passivo, e una migliore qualità della democrazia, sono associati a livelli inferiori di corruzione. Tuttavia, bisogna considerare che la relazione tra misure di democrazia e livello di corruzione è complessa e non lineare. Il passaggio da regimi autocratici a regimi moderatamente democratici, con un minore controllo politico, potrebbe in media comportare un aumento della corruzione anziché una sua diminuzione, ma gli studiosi non hanno ancora raggiunto un consenso su questo punto. La corruzione, inoltre, pare essere collegata ad altre caratteristiche istituzionali meno ovvie. Per esempio, esiste una certa evidenza empirica secondo la quale i governi di tipo parlamentare sono caratterizzati da un minore grado di corruzione rispetto ai governi di tipo presidenziale. La ragione sarebbe da ricercare nel fatto che un parlamento dotato di molte prerogative può meglio esercitare una funzione di controllo.⁵ La relazione tra corruzione e caratteristiche del sistema elettorale è più complessa, poiché la competizione politica avviene su diverse dimensioni, e gli elettori potrebbero preferire

⁴ Shullazi, G. (n.d.). *Master Anticorruzione Università degli Studi di Roma Tor Vergata*. Apertura Bando della VII edizione del Master (2021/2022) : Noi contro la CORRUZIONE.

⁵ Edigeo, STEFANO SOLARI, "Dizionario di dottrina sociale della Chiesa: Corruzione", Fascicolo 2021, 2 –giugno 2021

politici corrotti ma abili rispetto a candidati onesti ma percepiti come meno competenti. La corruzione può altresì influenzare il processo politico in modo negativo. Altri studi hanno esplorato i rapporti tra corruzione e decentramento amministrativo. Sebbene il decentramento possa teoricamente favorire la lotta alla corruzione, consentendo ai governi più vicini ai cittadini di rispondere in modo più efficiente ai loro bisogni, presenta anche il rischio di "cattura" da parte di élite locali, che possono controllare risorse distribuendo favoritismi e organizzando coalizioni per trarre vantaggio dalle rendite di posizione. Questo problema è più evidente a livello locale, dove le istituzioni di controllo sono spesso meno forti. Altri aspetti che attraggono l'attenzione dei ricercatori includono il ruolo delle risorse naturali. Contrariamente alla convinzione comune, la presenza di risorse naturali in abbondanza non garantisce automaticamente un reddito elevato per la popolazione. La lotta per il controllo di tali risorse può generare conflitti, e solo istituzioni forti possono regolare efficacemente questo processo. In mancanza di ciò, la corruzione emerge naturalmente nella competizione per accaparrarsi rendite di posizione preziose. Si evidenzia quindi come la corruzione sia influenzata da una serie complessa di fattori istituzionali, politici ed economici, e che non esiste una soluzione universale per affrontare questo problema. La lotta alla corruzione richiede un approccio multifattoriale e un'attenzione particolare alle dinamiche politiche e istituzionali specifiche di ciascun paese.

3 L'impatto sociale ed economico.

Nonostante alcuni studi (Huntington 1996)⁶ sostengono che a certe condizioni la corruzione possa avere effetti positivi, è ampiamente condivisa l'idea che la corruzione

⁶ Nel 1996, il famoso politologo Samuel P. Huntington ha pubblicato un articolo intitolato "The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order" sulla rivista "Foreign Affairs". In questo articolo, Huntington esplora il concetto di "scontro tra civiltà" come quadro per comprendere i cambiamenti globali nel mondo post-Guerra Fredda. Mentre Huntington non esprime direttamente l'idea che la corruzione possa avere effetti positivi, tratta della corruzione all'interno del contesto più ampio del confronto tra civiltà e delle sfide che esso comporta.

Huntington riconosce che le differenze culturali e religiose tra le diverse civiltà possono influenzare la percezione e la gestione della corruzione. Egli sostiene che, in alcuni casi, le pratiche corrotte possono essere percepite in modo diverso in base alla cultura o alla civiltà in cui si verificano. Questa prospettiva può portare a una comprensione relativamente più tollerante della corruzione all'interno di determinate civiltà o contesti culturali.

Le idee di Huntington sull'importanza delle differenze culturali e religiose e sul modo in cui influiscono sulle questioni politiche e sociali hanno suscitato un ampio dibattito e discussioni nel campo della scienza politica e delle relazioni internazionali.

rappresenti uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo economico, politico e sociale di un Paese. António Guterres, Segretario generale delle Nazioni Unite, ha affermato nel suo discorso all'International Anti-Corruption Day⁷ del 9 dicembre 2018 che il costo della corruzione nel mondo è pari al 5% del PIL mondiale. Un report della Commissione Europea (2014, 1-41) stima che i costi della corruzione nell'Unione Europea siano pari a 120 miliardi di euro.⁸ Dall'analisi del report si comprende come il fenomeno della corruzione sia diffuso in tutti gli Stati membri, anche se la sua intensità varia a seconda del Paese. Numerosi studi condotti da organizzazioni, sia private che pubbliche, hanno quindi analizzato gli impatti negativi della corruzione sulle economie nazionali e sulla coesione sociale. In particolare, è emerso che dal punto di vista economico, la corruzione agisce come un freno alla crescita economica, respingendo gli investimenti stranieri, sprecando risorse pubbliche preziose e creando un ambiente dove le imprese oneste lottano per competere. Inoltre, rallenta l'innovazione e la ricerca, allunga i tempi della burocrazia e aumenta il rischio di disoccupazione, creando situazioni difficili per i lavoratori e l'occupazione. Dal punto di vista sociale, la corruzione mina la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e danneggia il principio di uguaglianza. Porta all'ingiustizia sociale e indebolisce il tessuto della società, compromettendo la trasparenza e minando la fiducia nella decisione pubblica e nei processi legislativi. Inoltre, la corruzione distorce la competizione politica ed espone i politici al ricatto, favorendo l'incompetenza a scapito del merito e rafforzando le organizzazioni criminali. È ovvio che l'economia e i legami sociali sono strettamente interconnessi, di conseguenza, gli effetti della corruzione su uno di essi amplificano e peggiorano quelli sull'altro, creando un ciclo dannoso. Quando la corruzione scoraggia gli investimenti stranieri, rallenta la crescita economica e crea situazioni di rischio per il lavoro e la disoccupazione; si verificano inevitabilmente conseguenze sociali. La mancanza di opportunità occupazionali e l'incertezza economica possono alimentare la disuguaglianza e la tensione sociale. Inoltre, la corruzione che mina

⁷ L'International Anti-Corruption Day è una giornata istituita nel 2003, anno dell'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, e celebrata il 9 dicembre di ogni anno con il fine di aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica sul fenomeno della corruzione.

⁸ Vedi Comunicato Stampa: Commissione Europea, Bruxelles, 3 febbraio 2014.

la giustizia sociale, crea un ambiente in cui le risorse pubbliche vengono sottratte dalla collettività a vantaggio di pochi, danneggiando ulteriormente la coesione sociale. La distorsione della competizione politico-elettorale e l'orientamento dei procedimenti legislativi possono erodere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche, minando la salute della democrazia stessa. Infine, il collegamento tra corruzione e mafie evidenzia come la corruzione possa favorire la criminalità organizzata a spese del benessere della società. In definitiva, combattere la corruzione è non solo una necessità economica ma anche una priorità sociale. L'eliminazione della corruzione contribuirà a rafforzare sia l'economia che i legami sociali, promuovendo una società più equa, prospera e coesa per tutti i cittadini.

4. Il fenomeno corruttivo in Italia

La corruzione in Italia ha una lunga storia che risale al periodo post-unitario nel XIX secolo. Durante questo periodo, ci furono numerosi casi di corruzione pubblica, spesso rivelati da inchieste parlamentari e denunce in parlamento.

Il periodo del fascismo introdusse un cambiamento significativo nell'organizzazione italiana, con l'emergere di una nuova classe politica e una forte presenza di nuovi soggetti istituzionali. Questo periodo vide anche l'ascesa del partito fascista e un finanziamento sconosciuto fino ad allora, contribuendo così alla diffusione della corruzione.

Nella prima Repubblica italiana, la corruzione continuò a prosperare, in parte a causa di una burocrazia debole che cercava protezione e collaborazione con un ceto politico inesperto. Anche i sindacati dell'impiego pubblico entrarono in gioco, influenzando le scelte interne riguardanti il personale e contribuendo alla corruzione nel campo delle carriere, degli incarichi e delle nomine. Gli anni '60 videro un aumento della corruzione, con la nascita del sistema delle regioni, l'espansione del finanziamento illecito ai partiti e gli scandali come quello Lockheed⁹. La crisi più significativa della democrazia italiana si

⁹ La Lockheed Corporation era una delle più importanti industrie aerospaziali statunitensi e mondiali. Lo scandalo Lockheed riguarda gravi casi di corruzione avvenuti in diversi Stati del mondo negli anni Settanta, e riguardò in particolare, oltre che gli USA, anche i Paesi Bassi, Germania Ovest, Giappone e Italia. Nel 1976 la Lockheed Corporation ammise di aver pagato tangenti a politici e militari di alcuni Stati del mondo per vendere i propri aerei militari. Nei Paesi Bassi risultò coinvolta la stessa monarchia, mentre in Germania Ovest, Giappone e Italia i corrotti dalla Lockheed risultarono essere le strutture preposte alle valutazioni tecnico-militari dei ministeri della Difesa, i ministri della Difesa, e in Italia e Giappone anche i primi ministri

ebbe nel 1992 con Tangentopoli¹⁰, un vasto scandalo di corruzione che segnò la fine della prima Repubblica e l'inizio della seconda. L'inchiesta Mani Pulite coinvolse molti partiti politici, aziende e figure politiche di rilievo, portando a un cambiamento radicale nel panorama politico italiano. La corruzione rimane una sfida costante per l'Italia, anche nella seconda Repubblica, nonostante le riforme legislative e le misure di prevenzione adottate.

Tuttavia, negli ultimi dieci anni, il paese, pur presentando ancora un quadro delicato, ha visto un costante miglioramento nella lotta contro la corruzione.



figura n. 1

Nell'ultimo anno, infatti, l'Italia è migliorata ancora nella classifica di Transparency International¹¹, dopo il balzo di dieci posizioni dello scorso anno: secondo i dati dell'indice della percezione della corruzione 2022 diffusi il 31 gennaio 2023 l'Italia risulta al 41° posto su una classifica di 180 paesi. L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi

¹⁰ Mani pulite (nota anche come Tangentopoli) è il nome giornalistico dato a una serie di inchieste giudiziarie, condotte in Italia nella prima metà degli anni Novanta da parte di varie procure giudiziarie, in particolare quella di Milano, che rivelarono un sistema fraudolento ovvero corrotto che coinvolgeva in maniera collusa la politica e l'imprenditoria italiana.

¹¹ Si tratta di un'associazione non governativa e no profit fondata nel 1993 a Berlino e diffusa in oltre 100 Paesi del mondo. In particolare, Transparency International Italia è stata fondata nel 1996 da persone di diversa estrazione sociale e professionale (imprenditori, accademici, funzionari e privati) e si rivolge a tutti gli individui, gli enti, le istituzioni, le associazioni private e pubbliche che condividano le finalità e intendano perseguire gli obiettivi propri del movimento internazionale e dell'organizzazione italiana

ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli “puliti”: il punteggio dell’Italia nel 2022 è 56 (figura n.1), ben tre punti in più rispetto al 2020 (stabile rispetto al 2021). L’andamento è positivo dal 2012: in dieci anni l’Italia ha guadagnato 14 punti (figura n.2).



figura n. 2

Parallelamente, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020"¹², finanziato dall'Unione europea, l'Agenzia Nazionale per la Corruzione (ANAC) ha intrapreso un progetto ambizioso. Questo progetto mira a definire un insieme di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione all'interno della Pubblica amministrazione italiana. Lo studio si basa sull'analisi dei provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria durante il triennio 2016-2018 e offre un quadro dettagliato, anche se non scientifico né esaustivo, delle vicende corruttive in termini di dislocazione geografica, contropartite, enti, settori e soggetti coinvolti. La mappatura dei casi di corruzione nel triennio 2016-2019 ha permesso all'ANAC di identificare i settori a maggior rischio, contribuendo in modo significativo alla lotta contro la corruzione in Italia. Per offrire una visione completa della situazione, l'ANAC ha elaborato una tabella (figura n.3) che evidenzia chiaramente i settori a maggiore rischio corruttivo.

¹² Il Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale è lo strumento che - nel ciclo di programmazione 2014-2020 - contribuisce agli obiettivi della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso interventi di rafforzamento della capacità amministrativa e istituzionale e di digitalizzazione della PA.

Tab. 3 - SETTORI PIÙ COLPITI

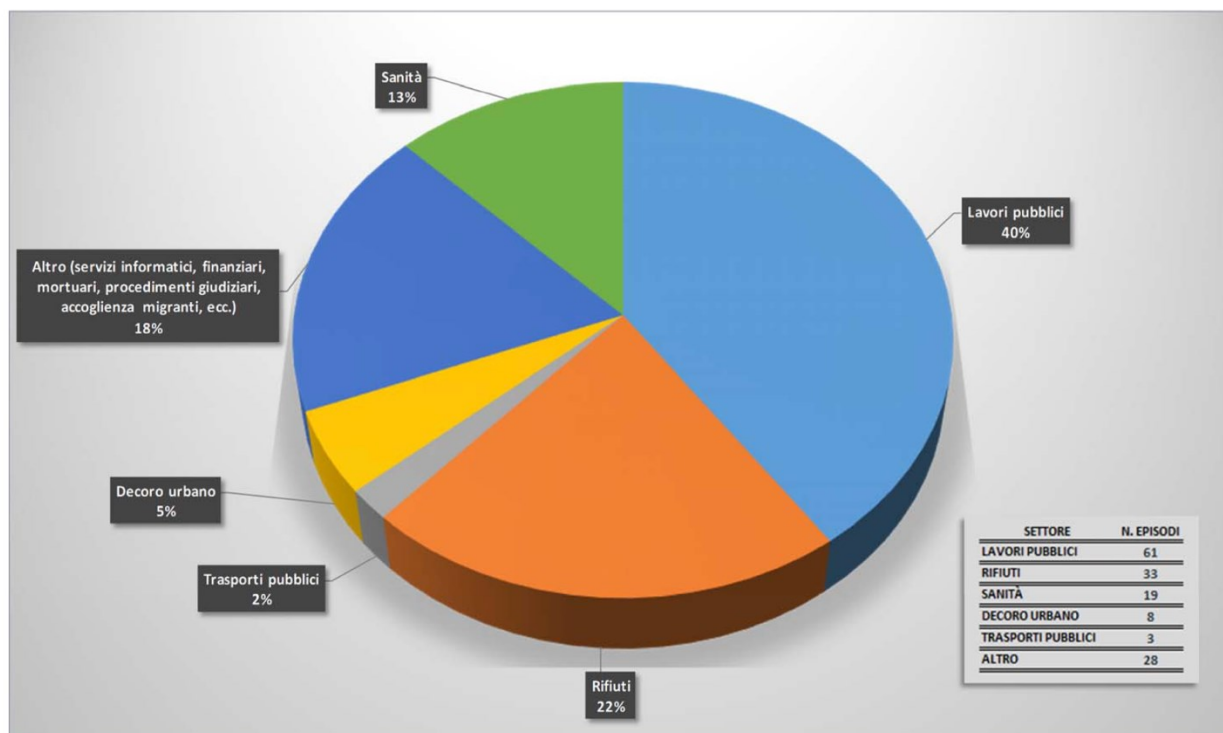


figura n.3

In Italia, l'ambito dei lavori pubblici si rivela essere uno dei settori più vulnerabili alla corruzione, abbracciando una vasta gamma di interventi, tra cui la manutenzione e la riqualificazione di edifici e strade. Durante il triennio in esame, questa categoria rappresenta il 40% dei casi totali di corruzione. In particolare, l'Agenzia Nazionale per la Corruzione (ANAC) ha evidenziato che nel 2019 ha ricevuto ben 2.900 segnalazioni relative ad appalti di lavori, servizi e forniture, di cui almeno mille riguardavano il settore dei lavori. Per affrontare questa situazione, sono state aperte 550 istruttorie e circa 1.900 segnalazioni riguardanti i settori dei servizi e delle forniture, con 242 istruttorie in corso e 30 ispezioni presso altrettante stazioni appaltanti.¹³L'ANAC ha posto particolare attenzione al settore dei lavori, affrontando questioni come l'avvalimento, le clausole anticoncorrenziali nei bandi, l'abuso delle varianti nei progetti e l'uso eccessivo dell'affidamento diretto.

¹³ ANAC, *Relazione annuale 2019*, Camera dei deputati, Roma, luglio 2020.

Nel comparto dei servizi e delle forniture, l'attenzione è stata concentrata sul ricorso frequente alla reiterazione di proroghe e rinnovi contrattuali, che spesso prolungano gli affidamenti ben oltre la data di scadenza ordinaria, creando un terreno fertile per pratiche corruttive. Un altro settore ad alto rischio in Italia è legato al ciclo dei rifiuti, che rappresenta circa il 22% dei casi totali nel periodo in esame, con un'attenzione particolare sulle attività di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Inoltre, l'ANAC ha individuato la sanità come un terzo settore particolarmente suscettibile alla corruzione, in particolare nei settori delle forniture di farmaci, apparecchiature mediche e servizi di pulizia.¹⁴

¹⁴ ANAC, *La corruzione in Italia (2016 – 2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare*, ottobre 2019.

CAPITOLO 2

NASCITA ED EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA IN TEMA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

SOMMARIO: 1. Passaggio da sistema repressivo a preventivo, 2. Legge anticorruzione (1.190/2012), 3. Nascita dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, 4. La missione di ANAC, 4.1 Poteri in materia di anticorruzione, 4.2 Poteri in materia di trasparenza.

1. Passaggio da sistema repressivo a preventivo

L’attuale sistema di prevenzione della corruzione italiana prende avvio in anni abbastanza recenti. Dagli anni ’70 il legislatore ha avvertito la necessità, dettata dal crescente impatto dei fenomeni di corruzione sul sistema economico, di impostare un disegno complessivo per contrastare la ormai dilagante corruzione amministrativa.¹⁵ Tuttavia, fino agli anni '90, gli sforzi per rafforzare il sistema di contrasto alla corruzione si basavano principalmente su strumenti repressivi. Questi sforzi hanno portato non solo ad un aumento delle pene nel contesto penale, ma anche all'espansione delle circostanze che costituivano il reato di corruzione. Il sistema repressivo, come è stato evidenziato, è stato quindi considerato insufficiente nel contenere un fenomeno radicato nel tessuto sociale. L'obiettivo principale è stato quindi quello di creare un sistema preventivo, dotato di organismi competenti per contrastare il fenomeno in modo proattivo, anziché reagire a casi di corruzione una volta che sono già avvenuti. Questo approccio preventivo si è ulteriormente consolidato con le riflessioni di Leopoldo Mazzaroli, un eminente studioso nel campo dell'amministrazione, che già dagli anni '90 sottolineava la necessità di semplificare le normative riguardanti gli appalti pubblici. Mazzaroli riconosceva un graduale deterioramento nel prodotto legislativo e propugnava un approccio basato sulla trasparenza e sull'azione corretta delle istituzioni pubbliche¹⁶. La critica all'approccio prevalentemente repressivo e l'accento sull'importanza di un intervento preventivo trovano ulteriore sostegno nelle osservazioni

¹⁵ C. BENETAZZO in “*Anac e Sistema europeo dei contratti pubblici.*”, Torino, 2020

¹⁶ Cfr. L. MAZZAROLI, *Codice amministrativo*, Prefazione, Padova, 1994, VI-VII.

del Dottor Cantone. Quest'ultimo, nel suo testo scritto con Caringella "La corruzione spuzza"¹⁷, enfatizza come affidarsi esclusivamente al sistema giudiziario per affrontare la corruzione sia destinato al fallimento. Cantone critica l'orientamento italiano che ha enfatizzato l'aspetto giudiziario nel gestire il fenomeno corruttivo, sostenendo che tale approccio, sebbene importante, da solo non può correggere le abitudini culturali o influenzare l'etica collettiva. La corruzione, secondo Cantone, richiede un intervento multidimensionale e una comprensione più approfondita. La prospettiva preventiva negli appalti pubblici e la critica all'approccio repressivo riflettono la necessità di strategie integrate che vanno oltre il mero intervento punitivo, muovendosi verso una visione più ampia e trasformativa. Questi passaggi verso un approccio più orientato alla prevenzione si intrecciano strettamente con gli impegni internazionali assunti dall'Italia per contrastare la corruzione. Questi impegni derivano da accordi stipulati a livello sovranazionale, tra cui la Convenzione dell'OCSE¹⁸ sulla lotta alla corruzione del 1997 (ratificata in Italia con la legge 29 settembre 2000, n. 300) la Convenzione del Consiglio d'Europa per il contrasto della corruzione, (firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1999) e la Convenzione delle Nazioni Unite¹⁹ contro la corruzione del 2003. Queste convenzioni internazionali hanno avuto un ruolo significativo nell'elaborazione delle politiche anticorruzione in Italia. Esse forniscono agli Stati strumenti per inquadrare giuridicamente il fenomeno e impegnano gli Stati a istituire un sistema sinergico di prevenzione e contrasto della corruzione. In particolare, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione influisce su vari aspetti giuridici ed utilizza strumenti e misure (sia soggettive che oggettive) che trovano applicazione sia all'ambito pubblico che, in parte, all'ambito privato interno degli Stati. Queste convenzioni internazionali enfatizzano la prevenzione come una strategia chiave nella lotta contro la corruzione, tuttavia senza trascurare l'importanza di azioni repressive nei confronti delle condotte individuali

¹⁷ Cfr. R. CANTONE, F. CARINGELLA, *La corruzione "spuzza"*, Milano, 2017.

¹⁸ La convenzione OCSE è stata redatta a Parigi nel 1997 ed è entrata in vigore il 15 dicembre del 1999. Tale documento è volto a fornire un quadro giuridico in materia di corruzione ed è vincolante per i quarantaquattro stati che vi hanno aderito.

¹⁹ La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, CNUC, (United Nations Convention Against Corruption, UNCAC) è l'unico trattato multilaterale internazionale giuridicamente vincolante contro la corruzione. Negoziato dagli Stati membri delle Nazioni Unite (ONU), è stato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nell'ottobre del 2003 ed è entrato in vigore a dicembre del 2005. Il trattato riconosce l'importanza di misure sia preventive che punitive, indirizza la natura transfrontaliera della corruzione con interventi di cooperazione internazionale e di restituzione dei proventi della corruzione

2. Legge n. 190/2012

Sulla base predisposta da queste Convenzioni Internazionali venne adottata la prima legge organica contro la corruzione, ovverosia la legge n.190 del 6 novembre 2012 , nota anche come Legge Severino (dal nome del Ministro della giustizia del governo Monti, Paola Severino) o Legge Anticorruzione.

Citando la legge Severino si pensa spesso ad un'unica normativa; in realtà, si fa con essa riferimento non solo alla sopracitata legge n. 190, ma anche ai tre decreti legislativi che ne costituiscono il naturale completamento: il d.lgs n. 33 del 2013 (riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza), il d.lgs. n.39 del 2013 (sul regime delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni) e il d.lgs. n. 235 del 2012 (disciplina delle incandidabilità). Completano il quadro il d.p.r. n. 62 del 2013 (concernente le regole di condotta dei pubblici dipendenti) ed il d.lgs. n. 150 del 2009 (sul ciclo delle performance).²⁰ Come precisa la relazione illustrativa del disegno di legge relativo, la ratio dietro tale legge, è la prevenzione e la repressione del fenomeno della corruzione attraverso un approccio multidisciplinare, nel quale gli strumenti sanzionatori si configurano solamente come alcuni dei fattori per la lotta alla corruzione e all'illegalità nell'azione amministrativa. In specifico si pongono a sostegno del provvedimento legislativo motivazioni di trasparenza e controllo proveniente dai cittadini e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standards internazionali. La relazione illustrativa precisa come la corruzione porti danni alla credibilità che si traducono in danni di ordine economico, dal momento che disincentiva gli investimenti anche stranieri, frenando di conseguenza lo sviluppo economico.²¹ Questo provvedimento ha introdotto una serie di misure multidirezionali per affrontare il problema della corruzione. In primo luogo, è intervenuta sul fronte della repressione penale della corruzione, ampliando la gamma di comportamenti puniti degli artt. 318 e ss. c.p. In secondo luogo, sono state apportate modifiche significative all'organizzazione amministrativa con l'obiettivo di istituire un nuovo sistema di vigilanza e prevenzione della corruzione. Questo nuovo sistema ruota attorno al ruolo della CIVIT (Comitato Interministeriale per la Vigilanza sull'Integrità e la Trasparenza) e del Dipartimento della

²⁰ Avviso Pubblico. (2018, settembre 25). *Analisi della normativa in materia di prevenzione e contrasto della corruzione*

²¹ Faini, F. (2013, febbraio 20). *Legge Anticorruzione: analisi della legge n. 190/2012*

Funzione Pubblica. Benché questi organi esistessero precedentemente, la riforma ne ha ridefinito le competenze, attribuendo loro nuovi e più incisivi poteri. Successivamente, tali funzioni e poteri sono stati ulteriormente ampliati e trasferiti all'interno della nuova Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), di cui approfondiremo la discussione in seguito. Inoltre, l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche è stata arricchita dall'introduzione di nuove figure, con particolare riferimento al Responsabile per la Corruzione. Il Responsabile per la Corruzione svolge un ruolo cruciale nella realizzazione dei Piani di Prevenzione della Corruzione. Le sue principali responsabilità sono focalizzate sull'assistenza e la guida nel processo di formulazione e attuazione del piano di prevenzione della corruzione, oltre alla verifica della sua effettiva implementazione. Un terzo aspetto cruciale di questa riforma è l'introduzione di strumenti di pianificazione nell'attività amministrativa. Questi strumenti includono un Piano Nazionale Anticorruzione e piani triennali attuativi. L'elaborazione del Piano Nazionale Anticorruzione è oggi di competenza dell'ANAC, che lo redige e ne dà l'approvazione basandosi sulle direttive fornite dal Comitato Interministeriale per la prevenzione e la lotta alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione. L'obiettivo principale del piano è di fornire orientamenti alle istituzioni pubbliche per la preparazione dei loro piani triennali. A livello regionale e locale, i dirigenti politici delle amministrazioni pubbliche, su impulso dei responsabili per la prevenzione della corruzione, adottano il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, ad oggi confluito nel Piano integrato di attività e organizzazione, e lo trasmettono all'autorità nazionale, che effettua una valutazione in termini di adeguatezza ed efficacia delle misure previste. Questa pianificazione deve includere una dettagliata valutazione delle possibili situazioni di corruzione nei propri uffici, le azioni intraprese per prevenirle e i tempi previsti per la loro implementazione. Infine, il piano deve definire precisi sistemi di monitoraggio e controllo sull'intera attività espletata. Infine, la riforma ha apportato modifiche alle regole sull'incompatibilità per il personale e la dirigenza. La normativa, se da un lato vuole scongiurare il pericolo di conflitti di interesse nell'attribuzione di incarichi, dall'altro è attenta a tutelare le esigenze di contenimento della spesa pubblica e vuole quindi evitare la inutile duplicazione di incarichi. In definitiva, questa riforma ha creato un sistema completo per prevenire e combattere la corruzione, affrontando sia gli aspetti penali che

quelli amministrativi, ed è stata una significativa evoluzione rispetto alla situazione precedente in cui la corruzione era affrontata principalmente come un reato penale, senza un adeguato sistema di prevenzione a livello amministrativo. Dopo l'emanazione della legge n. 190/2012, il governo ha adottato ulteriori misure attraverso tre decreti legislativi attuativi. Il primo, il decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012, ha affrontato la delicata questione dell'incandidabilità a cariche elettive. Il secondo, il decreto legislativo n. 33 del 24 marzo 2013, è stato specificamente dedicato all'implementazione di misure di trasparenza amministrativa, identificata come il principale strumento preventivo contro la corruzione. Infine, il terzo, il decreto legislativo n. 39 dell'8 aprile 2013, ha trattato l'ineleggibilità e l'incompatibilità a cariche amministrative per coloro che sono stati condannati, anche in via non definitiva, per reati commessi contro le amministrazioni pubbliche. Inoltre, è stato approvato il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici²² mediante il decreto del Presidente della Repubblica (d.p.r.) n. 62/2013. La novità principale della riforma sta nell'aver introdotto un sistema generale, organico e diversificato di misure di prevenzione, che coinvolge tutte le sfere dell'agire pubblico. In altri termini, si assiste ad una evoluzione degli strumenti giuridici di lotta alla corruzione, attraverso il netto passaggio da un modello basato essenzialmente sulla predisposizione di figure repressive di carattere penale, che sanzionano a posteriori le condotte corruttive, ad un assetto normativo che attraverso l'utilizzazione degli strumenti tipici del diritto amministrativo, volti a disincentivare, in primis, il malcostume politico e amministrativo nella gestione dei pubblici poteri.

3. Nascita dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

L'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) è un'autorità amministrativa indipendente la cui missione istituzionale è individuata nell'azione di prevenzione della corruzione in tutti

²² Il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici DPR n.62/2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 129 del 4 giugno 2013, è entrato in vigore il 19 giugno. Il codice di comportamento definisce gli obblighi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare.

gli ambiti dell'attività amministrativa.²³ La sua istituzione è in gran parte motivata dal dovere di adempiere agli obblighi previsti dall'articolo 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC). Questo articolo si concentra sulla prevenzione della corruzione nel settore pubblico, richiedendo agli stati firmatari di adottare misure efficaci per prevenire la corruzione all'interno delle istituzioni pubbliche. L'ANAC opera come un collegiale composto da Presidente e da quattro membri scelti tra esperti di elevata professionalità (anche estranei all'amministrazione), con comprovate competenze in Italia e all'estero, sia nel settore pubblico sia in quello privato, di notoria indipendenza e comprovata esperienza in materia di contrasto alla corruzione. Le nomine proposte sono soggette all'approvazione del Consiglio dei ministri e i candidati sono nominati dal Presidente della Repubblica con un mandato non rinnovabile di sei anni. ANAC conta su una forza lavoro composta da circa 350 dipendenti, che cooperano insieme per realizzare la missione di prevenzione e contrasto della corruzione in Italia.²⁴ L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è il risultato di una serie di trasformazioni e sviluppi nel sistema delle pubbliche amministrazioni italiane. Inizialmente, è nata come la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT, art.13 del D.lgs. n. 150/2009), con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere alle funzioni di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni. Questa istituzione aveva anche il compito di garantire la trasparenza totale delle amministrazioni, consentendo l'accesso ai dati relativi al loro funzionamento e stabilendo gli standard dei servizi pubblici.

Successivamente, la c.d. legge anticorruzione (art.1 della L. 6 novembre 2012 n.190) attuando le Convenzioni internazionali in materia di lotta alla corruzione, ha designato la CIVIT come l'autorità nazionale competente a coordinare le attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione. La CIVIT è stata rinominata ANAC attraverso il decreto-legge n. 101/2013, e le sue funzioni sono state ridefinite per concentrarsi principalmente sulla garanzia della trasparenza e sulla prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni. In questa direzione, il decreto-legge n. 90/2014 (convertito

²³ *Mission E Competenze.* n.d 2017

²⁴ XVII Legislatura - XVII Legislatura - Documenti - *Temi dell'Attività parlamentare.* (n.d.).

nella legge n. 114/2014) ha trasferito all'ANAC tutte le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), istituita dalla legge del 11 febbraio 1994, n. 109, con compiti di vigilanza sugli appalti di lavori, forniture e servizi, inclusi settori speciali e interessi regionali. Le funzioni relative ai contratti pubblici sono state successivamente ridefinite nel nuovo Codice dei contratti pubblici (art. 213, D.lgs. n. 50/2016). In conseguenza di questi cambiamenti e trasferimenti di competenze, l'ANAC ha rinunciato alle sue funzioni iniziali di misurazione e valutazione della performance, che sono state assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica. Allo stesso tempo, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ceduto all'ANAC le competenze in materia di trasparenza e anticorruzione. Queste funzioni sono state ulteriormente regolamentate attraverso il D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105. In seguito all'assegnazione di nuove funzioni in materia di anticorruzione, è stato necessario apportare alcune modifiche alla composizione dell'Autorità (conformemente all'articolo 5 del Decreto-legge 101/2013). Queste modifiche comprendono l'aumento del numero dei membri dell'Autorità da 3 a 5, con riconferma della durata del mandato, ma stabilendo il divieto di rinnovo dell'incarico per tutti i membri; e la revisione dei criteri di nomina, sia per il Presidente che per gli altri membri dell'Autorità (ora essi devono essere individuati tra esperti di notoria indipendenza e con comprovata esperienza nel contrasto alla corruzione, anziché limitarsi ai servizi pubblici). A seguito di questa riforma, il Consiglio dei ministri ha approvato il piano di riordino della nuova Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) il 1° febbraio 2016. Questo piano ha trasferito in modo definitivo all'ANAC le risorse umane, strumentali e finanziarie della soppressa Autorità di vigilanza dei contratti pubblici ed ha istituito il ruolo del personale dipendente dell'ANAC.

4. La missione di ANAC

La Legge 190 del 2012 ha attribuito all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) una serie di importanti responsabilità, tra cui la redazione di una strategia preventiva contro la corruzione, la supervisione delle strategie anticorruzione di entità pubbliche attraverso la

predisposizione dei Piani Nazionali Anticorruzione, dei Piani Triennali per l'integrità e la trasparenza, l'assicurazione della trasparenza nelle amministrazioni pubbliche, e la promozione dell'integrità tra i dipendenti pubblici. Tuttavia, a partire dal 2019, ANAC ha subito significative modifiche nelle sue funzioni e responsabilità a seguito della Legge n. 3 del 9 gennaio 2019.

La riforma ha comportato la soppressione della figura del Presidente dell'ANAC e la redistribuzione di compiti, come la vigilanza sui contratti pubblici. Questo ha sollevato dibattiti riguardo all'impatto sull'efficacia dell'ANAC nella lotta alla corruzione. Alcuni osservatori hanno interpretato questo riassetto come un possibile indebolimento dell'autorità dell'ANAC, evidenziando una sorta di "parabola discendente" nelle sue funzioni. Nonostante queste modifiche, l'ANAC mantiene il potere di imporre diverse sanzioni e misure correttive per garantire il rispetto delle norme relative alla trasparenza nelle amministrazioni pubbliche. Queste sanzioni possono variare a seconda della gravità della violazione e delle circostanze specifiche del caso. Ecco alcuni esempi di possibili sanzioni:

- Sospensione: ANAC può sospendere temporaneamente le attività dell'ente o dell'azienda coinvolta nella violazione. Ad esempio, può sospendere la partecipazione di un'azienda a bandi di gara o la stipula di contratti pubblici.
- Multe: ANAC può infliggere multe alle amministrazioni o alle aziende coinvolte in casi di corruzione o di violazioni delle regole di trasparenza. Le multe possono essere significative e rappresentano un deterrente contro comportamenti illeciti.
- Revoca dell'incarico: ANAC ha il potere di revocare l'incarico dei Responsabili per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPC) nelle amministrazioni inadempienti. Questa misura può avere gravi conseguenze per le amministrazioni coinvolte.
- Pubblicazione delle violazioni: ANAC può pubblicare le violazioni e le relative sanzioni inflitte, mettendo così in evidenza i comportamenti scorretti e promuovendo la trasparenza.

- Sospensione temporanea da albi professionali: ANAC può richiedere la sospensione temporanea dei fornitori o dei professionisti coinvolti in comportamenti illeciti dai rispettivi albi professionali.

È importante notare che ANAC opera in stretta collaborazione con le autorità giudiziarie per garantire che le violazioni siano perseguite penalmente quando necessario. Un aspetto fondamentale del lavoro di ANAC è il monitoraggio degli appalti pubblici. Per questo scopo, ANAC ha sviluppato il Database Nazionale sugli Appalti Pubblici (BDNCP)²⁵, che raccoglie, integra e confronta i dati relativi agli appalti pubblici forniti dalle autorità di appalto. Questo sistema è progettato per essere interoperabile con i sistemi interni dell'Autorità e con sistemi analoghi di altre amministrazioni. Inoltre, ANAC ha il compito di riportare al Parlamento italiano le sue attività e gioca un ruolo di advocacy, proponendo modifiche alle leggi esistenti o nuove legislazioni sia al Parlamento che al Governo. La vigilanza sulle segnalazioni di whistleblowing è un altro importante aspetto delle responsabilità di ANAC. L'Autorità gestisce le segnalazioni fatte da whistleblower²⁶ e, se necessario, può proporre sanzioni amministrative in caso di violazioni. Ciò contribuisce a promuovere un ambiente in cui le persone si sentono incoraggiate a segnalare attività sospette o illegali all'interno delle istituzioni pubbliche. Le principali aree di competenza di ANAC includono la prevenzione della corruzione, l'integrità dei dipendenti pubblici, la promozione della trasparenza e la supervisione degli appalti pubblici. L'Autorità è dotata di poteri di regolamentazione, supervisione e sanzione in queste aree. Inoltre, il Presidente di ANAC ha l'autorità di proporre misure speciali per gestire, sostenere e controllare le imprese coinvolte in comportamenti illeciti al fine di garantire l'efficienza nell'esecuzione dei contratti. ANAC svolge anche un ruolo attivo a livello internazionale attraverso la partecipazione a organizzazioni e forum anticorruzione e di trasparenza.

²⁵ La BDNCP è prevista dall'articolo 6-bis del D.lgs. n. 163/2006, introdotto dal cd. Decreto Semplificazioni n. 5/2012

²⁶ Una persona che denuncia, segnala o riferisce comportamenti illegali, immorali o non etici all'interno di un'organizzazione, al fine di esporre e prevenire tali comportamenti, promuovendo la trasparenza, l'accountability e l'integrità. L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in Italia, insieme ad altre istituzioni e normative, gestisce le segnalazioni fatte dai whistleblower nel contesto della lotta alla corruzione e alla cattiva amministrazione nelle pubbliche amministrazioni. ANAC offre canali e procedure attraverso i quali i whistleblower possono segnalare sospette violazioni della legge e, allo stesso tempo, protegge la riservatezza e i diritti dei whistleblower stessi.

4.1 Poteri in materia di anticorruzione

La lotta alla corruzione è la funzione primaria di ANAC. Attraverso la collaborazione con le amministrazioni pubbliche, ANAC si impegna attivamente nella prevenzione della corruzione, svolgendo un ruolo cruciale nella promozione di una governance trasparente e nell'assicurare la legalità nel settore pubblico²⁷. Questo impegno non solo protegge l'interesse pubblico e la fiducia dei cittadini, ma crea anche un ambiente più favorevole per le imprese, promuovendo un'economia sana e competitiva.

La attività di prevenzione della corruzione di ANAC è così articolata:

- Predisposizione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA).
- Funzioni consultive e di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza.
- Vigilanza sull'adozione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, ad oggi confluiti nel PIAO e dei Codici di comportamento da parte delle pubbliche amministrazioni.
- Esercizio del potere di ordine e del potere sanzionatorio in caso di mancata adozione/pubblicazione del PIAO e dei Codici di comportamento.
- Monitoraggio sull'introduzione delle misure di prevenzione della corruzione da parte delle pubbliche amministrazioni, degli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché, limitatamente alle attività di pubblico interesse, degli enti partecipati.
- Vigilanza sulle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi amministrativi e sull'imparzialità dei pubblici funzionari.
- Funzioni consultive in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali.
- Vigilanza sulle segnalazioni di whistleblowing, proponendo, se ricorrono i presupposti, l'irrogazione di sanzioni amministrative.

²⁷ SIMONA CALABRÒ E DOTT. ANTONINO FAONE, *L'ANAC ed il progressivo ridimensionamento dei suoi poteri nell'ambito dei contratti pubblici*. (2020, March 26). Ratio Iuris

4.2 Poteri in materia di trasparenza

L'articolo 3 del Decreto Legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 disciplina il principio generale di trasparenza in relazione all'organizzazione e all'attività dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (ANAC).²⁸ L'articolo sottolinea l'importanza della trasparenza come strumento per garantire un controllo diffuso sulle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche assegnate all'ANAC. Il principio di trasparenza promosso da questo articolo implica che le informazioni siano accessibili a tutti i cittadini, fatta eccezione per le disposizioni relative al segreto di Stato, al segreto d'ufficio, al segreto statistico e alla protezione dei dati personali. Questa trasparenza è fondamentale per il funzionamento di una società democratica e per il rispetto dei principi costituzionali di eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia, efficienza, integrità e lealtà nella gestione delle risorse pubbliche. Inoltre, questa trasparenza contribuisce alla garanzia delle libertà individuali e collettive, dei diritti civili, politici e sociali, e promuove il diritto a una buona amministrazione. Inoltre, svolge un ruolo cruciale nell'aprire l'amministrazione pubblica al servizio dei cittadini. L'ANAC, in materia di promozione alla trasparenza, si occupa di:

- Vigilare sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di informazioni riguardanti le attività e l'organizzazione dell'Autorità.
- Definire criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati soggetti a pubblicazione obbligatoria.
- Monitorare l'adozione del Piano Triennale e avere il potere di emanare ordinanze e sanzioni in caso di mancata adozione o pubblicazione. Definire linee guida in collaborazione con il Garante della Protezione dei Dati Personali in merito alle esclusioni e ai limiti relativi all'esercizio dell'accesso alle informazioni, in conformità con il principio del FOIA (Freedom of Information Act).²⁹

²⁸ Deputati, C. D. (2018, March 23). *Diritto di accesso e trasparenza della pubblica amministrazione*.

²⁹ Una legge che garantisce ai cittadini il diritto di accedere alle informazioni detenute dal governo o dalle agenzie pubbliche, promuovendo la trasparenza e l'apertura del governo, e consentendo un maggiore controllo pubblico sull'operato delle istituzioni pubbliche.

CAPITOLO 3

I PIANI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

SOMMARIO: 1. Il piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione (P.N.A), 1.1 Il piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione 2022, 2. Piano Integrato di Attività e Obiettivi (PIAO), 2.1 Analisi delle Sezioni del PIAO: “Struttura e Funzionalità.”

1. Il piano nazionale di prevenzione della corruzione (P.N.A.)

Come visto precedentemente, con l’entrata in vigore della legge 6 novembre 2012, n. 190, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 265 del 13 novembre 2012, sono state approvate le "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.". Con tale provvedimento normativo è stato introdotto anche nel nostro ordinamento un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell’articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione su due livelli, uno nazionale costituito dal Piano nazionale anticorruzione (il P.N.A) e uno decentrato, costituito dal Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (il P.T.P.C) che ogni amministrazione deve adottare.³⁰

Questa articolazione risponde alla necessità di conciliare l’esigenza di garantire una coerenza complessiva del sistema a livello nazionale e di lasciare autonomia alle singole amministrazioni per l’efficacia e l’efficienza delle soluzioni. Il PNA ha, in primo luogo, il compito di promuovere l’adozione di misure di prevenzione della corruzione, individuando i principali rischi di corruzione³¹ e i relativi rimedi e, inoltre, contiene l’indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.³² La funzione principale del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) consiste nel garantire che le strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, sviluppate a livello nazionale e internazionale, siano attuate in modo

³⁰ RAGANELLA E., *Piani anticorruzione e aggiornamenti*, in Nunziata M. (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione*, Roma, Carocci Editore, 65 ss.

³¹ Si fa riferimento all’ articolo 1, comma 2, lettera b) della legge del 6 novembre 2012, n. 190.

³² Si fa riferimento all’ articolo 1, comma 2-bis, della legge del 6 novembre 2012, n. 190.

coordinato. Questo sistema deve assicurare che le strategie nazionali siano flessibili e si adattino alle esigenze, tenendo conto del feed-back fornito dalle amministrazioni. L'obiettivo è continuamente perfezionare gli strumenti di prevenzione, rendendoli sempre più efficaci nel tempo.

L'adozione del P.N.A. non è un evento isolato, ma piuttosto un processo ciclico in cui le strategie e gli strumenti vengono costantemente migliorati, adattati o sostituiti in base all'esperienza e ai risultati ottenuti dalla loro applicazione.

La redazione del Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) coinvolge diversi attori e segue un processo specifico. In Italia, il P.N.A. è solitamente elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica in collaborazione con altri ministeri, autorità e organizzazioni coinvolte nella prevenzione della corruzione, seguendo le linee guida fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

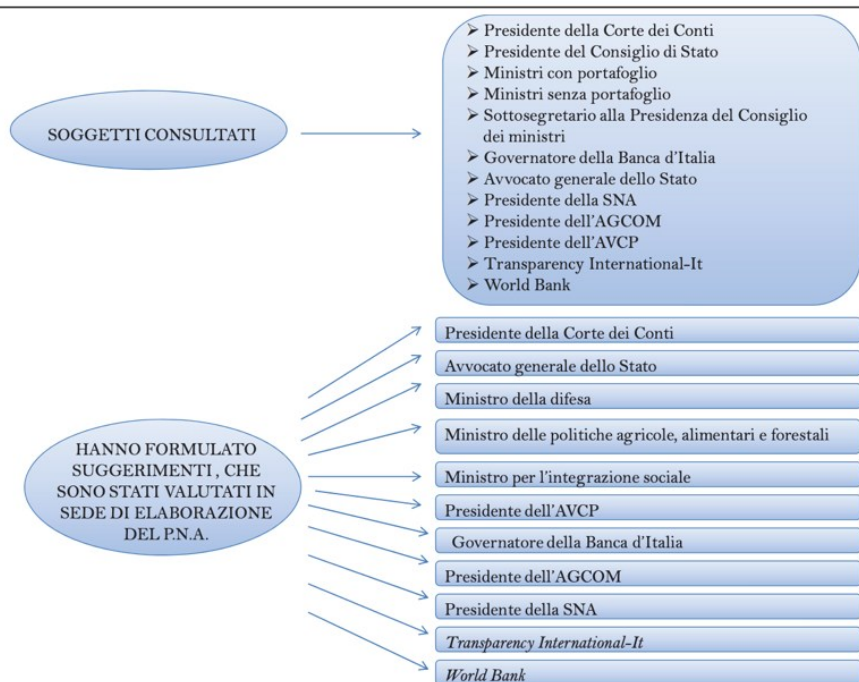
Alcuni dei principali passi coinvolti nella sua redazione includono:

- Consultazioni: Per redigere il P.N.A., viene seguita una procedura di consultazione nella quale sono coinvolti vari stakeholder, tra cui i membri del Governo, le principali Autorità istituzionali in materia, la S.N.A.³³, nonché la World Bank e la Transparency-It. (Fig.1)
- Analisi: Si effettua un'analisi approfondita della situazione della corruzione in Italia, identificando le principali aree di rischio e di intervento. Si considerano anche le raccomandazioni di organizzazioni internazionali, come l'OCSE³⁴ e il Consiglio d'Europa.

³³ La Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) è l'istituzione della Repubblica Italiana che seleziona e forma dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione. La SNA promuove e sostiene lo sviluppo, l'eccellenza, l'etica del servizio pubblico e il processo di innovazione della PA e, con visione europea ed internazionale, svolge attività di coordinamento, reclutamento, alta formazione, analisi e ricerca.

³⁴ L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) è un'organizzazione internazionale di studi economici per i paesi membri, paesi sviluppati aventi in comune un'economia di mercato.

Figura 1: Soggetti consultati nell'elaborazione del P.N.A



- **Definizione degli obiettivi:** Sulla base delle informazioni raccolte, vengono stabiliti gli obiettivi principali del P.N.A. Questi obiettivi dovrebbero riflettere le priorità nel campo della prevenzione della corruzione.
- **Pianificazione delle misure:** Viene elaborato un piano dettagliato che definisce le misure specifiche da adottare per raggiungere gli obiettivi stabiliti. Queste misure possono riguardare la trasparenza, l'etica, la formazione, il controllo interno, la segnalazione di illeciti e altre attività correlate.
- **Monitoraggio e valutazione:** Viene previsto un sistema di monitoraggio e valutazione per seguire l'attuazione del P.N.A. e misurare i progressi compiuti nella prevenzione della corruzione.

- Approvazione e pubblicazione: Il P.N.A. viene sottoposto all'approvazione delle autorità competenti e successivamente pubblicato in modo da renderlo accessibile al pubblico.

Il processo di redazione del P.N.A. è quindi un processo partecipativo e multidisciplinare, che coinvolge diverse parti interessate e tiene conto delle specifiche esigenze e sfide legate alla prevenzione della corruzione in Italia.

Il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.) si applica a un'ampia gamma di entità, comprese tutte le pubbliche amministrazioni come definite nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Questo piano coinvolge anche regioni, enti del Servizio Sanitario Nazionale, enti locali e quelli ad essi collegati, ferme restando le disposizioni dell'intesa stabilita durante la Conferenza unificata del 24 luglio 2013 ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 61, della legge n. 190 del 2012.

Oltre a ciò, il P.N.A. si estende anche al personale delle Forze armate, delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare, della carriera diplomatica e prefettizia, nonché ai professori e ricercatori universitari, ognuno regolamentato secondo i propri ordinamenti stabiliti dall'art. 3 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Le amministrazioni competenti per queste categorie di personale devono garantire l'attuazione di iniziative e misure di prevenzione analoghe a quelle previste per il personale contrattualizzato, con opportuni adattamenti in considerazione delle specificità di ciascun ordinamento.

Il contenuto del P.N.A. è altresì indirizzato agli enti pubblici economici, compresa l'Agenzia del demanio e le autorità portuali, agli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, nonché alle società partecipate e da esse controllate conformemente all'art. 2359 del Codice civile, nei casi in cui vengano espressamente menzionati come destinatari.

Si incoraggiano inoltre le autorità amministrative indipendenti, le amministrazioni della Camera e del Senato, della Corte costituzionale, della Presidenza della Repubblica, nonché gli organi di autogoverno della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato a valutare l'adozione di iniziative, anche in analogia a quanto stabilito dalla legge n. 190 e dai decreti attuativi, al fine di implementare una solida politica di prevenzione del rischio di corruzione.

1.2 Il piano nazionale di prevenzione della Corruzione 2022

Il "Piano Nazionale Anticorruzione 2022" (PNA 2022), reso pubblico dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la delibera n. 7 del 17 gennaio 2023, ha apportato significative innovazioni che ridefiniscono l'approccio alla prevenzione della corruzione in Italia.

Tra le principali novità, spiccano le importanti semplificazioni introdotte per le amministrazioni o enti con meno di 50 dipendenti. Questi soggetti possono ora confermare il proprio strumento programmatico per le successive due annualità, semplificando notevolmente il processo. Inoltre, il PNA 2022 ha ridefinito le pubblicazioni di dati e documenti, enfatizzando la trasparenza e la prevenzione della corruzione, soprattutto nei bandi di gara e contratti. Il PNA 2022 ha introdotto ben 21 categorie di pubblicazione, finalizzate a fungere da presidi di prevenzione della corruzione, contribuendo a bilanciare le deroghe alla legislazione ordinaria in materia di contratti pubblici, spesso necessarie a causa della pandemia. L'ANAC ha anche riformato le modalità di pubblicazione dei dati relativi ai contratti pubblici, ordinandoli per specifico appalto, consentendo così ai cittadini di seguire l'intera evoluzione di ciascun contratto.

Un'altra innovazione degna di nota riguarda la spinta verso la digitalizzazione dei processi amministrativi, in linea con il Codice dell'Amministrazione Digitale.³⁵

Questa digitalizzazione è vista come un passo significativo per migliorare l'efficienza e l'efficacia nella prevenzione della corruzione.

Il PNA 2022 è strutturato in una parte generale e una parte speciale, fornendo linee guida ai Responsabili Anticorruzione e Trasparenza (RPCT) e ai soggetti pubblici coinvolti nella pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Tra le tematiche affrontate spiccano il coordinamento tra la disciplina anticorruzione e la

³⁵ Si tratta di una legge italiana, formalmente nota come "Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82", che disciplina l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione al fine di migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'accessibilità dei servizi erogati dal settore pubblico. Il Codice dell'Amministrazione Digitale promuove l'adozione di soluzioni digitali per semplificare i processi amministrativi e offrire servizi più efficienti ai cittadini e alle imprese.

strategia antiriciclaggio³⁶, l'aggiornamento dello statuto del RPCT³⁷ e la gestione del pantouflage.³⁸

Un punto di particolare rilievo è l'accento posto sul monitoraggio dell'attuazione delle misure anticorruzione, spostando l'attenzione dalla mera procedura alla verifica concreta dei risultati ottenuti.

In conclusione, il PNA 2022 rappresenta un passo importante nell'ambito della prevenzione della corruzione in Italia, portando significative innovazioni nel quadro normativo anticorruzione e trasparenza, senza mettere in discussione i principi fondamentali. Tuttavia, la semplificazione, se da un lato può agevolare la lotta alla corruzione, dall'altro rappresenta una sfida per il sistema anticorruzione, richiedendo un equilibrio attento tra semplificazione e prevenzione della corruzione.

2. Piano Integrato di Attività e Obiettivi (PIAO) ministero dell'interno

L'introduzione del Piano Integrato di Attività e Obiettivi (PIAO) ha segnato un punto di svolta nell'evoluzione delle pratiche amministrative delle pubbliche amministrazioni. Introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021, noto come "Decreto Reclutamento"³⁹, il PIAO non solo rappresenta un nuovo adempimento semplificato per queste istituzioni, ma si erge come il sostituto principale del precedente Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC), oltre a integrare altri importanti piani. Questo passaggio non è stato solamente una semplice sostituzione di un piano con un altro, ma ha portato un'importante evoluzione nella programmazione strategica delle amministrazioni pubbliche. Il PIAO, richiesto per le amministrazioni con più di 50 dipendenti (escludendo istituti scolastici), raccoglie in un unico atto tutta la programmazione precedentemente dispersa, che includeva la gestione delle risorse umane, la formazione e le modalità di prevenzione della corruzione, tra molti altri aspetti cruciali.

³⁶ Indica un insieme di azioni e misure volte a prevenire il riciclaggio di denaro proveniente da attività illegali, spesso collegato a reati finanziari e corruzione.

³⁷ Rappresenta la revisione e l'aggiornamento delle norme e delle responsabilità del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) per garantire l'efficacia e la conformità alle nuove leggi e regolamenti.

³⁸ Si riferisce alle politiche e alle procedure volte a prevenire situazioni in cui ex funzionari pubblici o impiegati cercano di ottenere posti di lavoro o incarichi in settori privati che potrebbero presentare conflitti di interesse.

³⁹ Si fa riferimento al Decreto-legge n. 80/2021, conosciuto anche come "Decreto Reclutamento", il quale stabilisce disposizioni urgenti per il potenziamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni al fine di attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

Questo nuovo strumento, dalla durata triennale e con aggiornamenti annuali, non si limita solamente a consolidare varie linee guida in un'unica struttura, ma va oltre, delineando obiettivi chiari e strategici per migliorare la performance istituzionale. Tra gli aspetti focali vi sono la gestione del capitale umano, lo sviluppo organizzativo, e la particolare attenzione all'alfabetizzazione digitale e allo sviluppo delle competenze trasversali e manageriali dei dipendenti.

L'iter di approvazione del PIAO è stato complesso e rigoroso, coinvolgendo fasi dalla Conferenza Unificata, al Consiglio dei ministri e al Consiglio di Stato, fino alla sua approvazione definitiva nel 2022 con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 81 del 30 giugno. Questo atto ha integrato diverse pianificazioni preesistenti in un'unica e coesa struttura normativa.

Il PIAO ha integrato, tra gli altri, il Piano dei Fabbisogni di Personale (PFP) e Piano delle azioni concrete (PAC), il Piano per Razionalizzare l'utilizzo delle Dotazioni Strumentali (PRSD), il Piano della Performance (PdP), il Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA), e il Piano di Azioni Positive (PAP), tra gli altri strumenti di programmazione. L'adozione del PIAO coinvolge un vasto panorama di pubbliche amministrazioni, ad eccezione di quelle con meno di 50 dipendenti, le quali adotteranno un Piano semplificato.⁴⁰ L'introduzione di questo strumento ha comportato un cambio sostanziale nelle scadenze di adozione, sottolineando l'importanza dell'efficienza e della semplificazione nell'ambito delle pratiche amministrative.

L'obiettivo primario del PIAO è di semplificare, integrare e migliorare la qualità e la trasparenza dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese, promuovendo una rinnovata efficienza nei processi, in linea con i dettami legislativi in materia di accesso e trasparenza. Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 81/2022, che specifica i documenti assorbiti dal PIAO, rappresenta un chiaro atto di razionalizzazione e semplificazione del quadro normativo preesistente, concentrandolo in un Piano Integrato di Attività e Obiettivi completo e unificato, mirando a una maggiore efficacia e chiarezza nel contesto amministrativo. Tuttavia, al contempo, come mette in evidenza la Professoressa Paola

⁴⁰ Questa versione del Piano Integrato di Attività e Obiettivi (PIAO) è un adattamento progettato per soddisfare le esigenze delle amministrazioni con meno di 50 dipendenti, presentando una struttura semplificata e aderente alle ridotte complessità organizzative e risorse limitate di tali entità. Tale piano segue lo schema tipo stabilito dal Dipartimento della Funzione Pubblica per garantire l'aderenza agli obblighi normativi senza eccessive onerosità procedurali.

Lombardi all'interno dell'articolo "PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del valore pubblico"⁴¹, Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione suscita riflessioni critiche in relazione alla gestione dell'anticorruzione. Il contesto normativo solleva questioni significative, soprattutto considerando l'inclusione dell'anticorruzione all'interno di uno strumento in cui il controllo e l'indirizzo risiedono principalmente nel Dipartimento della Funzione Pubblica, a discapito dell'ANAC, pur mantenendo il suo ruolo. Questa dinamica potrebbe compromettere l'efficacia delle azioni anticorruzione all'interno del PIAO. Le osservazioni critiche provenienti dal Consiglio di Stato evidenziano la possibilità che il PIAO possa trasformarsi in un mero accumulo di piani a causa della mancanza di coordinamento tra le disposizioni, aumentando così il rischio di una burocrazia eccessiva anziché favorire un'integrazione sinergica.

2.1 Analisi delle Sezioni del PIAO: Struttura e Funzionalità

Il Decreto Ministeriale n. 132 del 30 giugno 2022 ha definito la struttura e le modalità di redazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) in ottemperanza alle disposizioni di rango primario. Tale decreto ha incaricato gli organi direttivi delle pubbliche amministrazioni dell'adozione del piano, sottolineando l'importanza della formazione del personale coinvolto nella sua redazione. Il Piano Integrato di Attività e Obiettivi (PIAO) si suddivide in quattro sezioni fondamentali, delineando in modo dettagliato gli aspetti principali della programmazione amministrativa:

SEZIONE 1	SEZIONE 2	SEZIONE 3	SEZIONE 4
Scheda Anagrafica dell'Amministrazione	Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione	Organizzazione e Capitale Umano	Monitoraggio

⁴¹ PAOLA LOMBARDI, "PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del valore pubblico". Rassegna 26 luglio 2023

- Scheda Anagrafica dell'Amministrazione: Questa sezione costituisce il quadro informativo dell'amministrazione, richiedendo tutti i dati identificativi essenziali dell'ente coinvolto.
- Valore Pubblico, Performance e Anticorruzione: Questa parte fondamentale è ulteriormente suddivisa in tre sottosezioni, ognuna concentrata su aspetti cruciali per l'efficienza e l'integrità dell'azione amministrativa. La sottosezione relativa al "Valore Pubblico" sottolinea l'importanza di definire chiaramente gli obiettivi, sia generali che specifici, allineati ai documenti di programmazione finanziaria. In questa sezione, si pongono anche l'attenzione e l'impegno nell'assicurare l'accessibilità ai cittadini anziani e disabili, oltre a delineare procedure volte alla semplificazione e all'ottimizzazione dei processi interni. La sezione dedicata alla "Performance" si basa sulle logiche del performance management, seguendo scrupolosamente le Linee Guida fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Questo approccio mira a pianificare e monitorare gli obiettivi di efficienza ed efficacia delle diverse attività amministrative. Un'ulteriore sottosezione cruciale è quella dedicata ai "Rischi Corruttivi e Trasparenza", predisposta sotto la guida del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Questa sezione è concepita sulla base degli obiettivi strategici di prevenzione della corruzione e trasparenza, identificando i rischi potenziali e progettando misure organizzative per affrontarli in modo efficace e monitorare costantemente l'andamento delle azioni messe in atto.
- Organizzazione e Capitale Umano: Quest'area è strutturata in tre sottosezioni, ciascuna approfondendo specifici aspetti relativi alla struttura organizzativa e al potenziale umano presenti all'interno delle amministrazioni o degli enti. La prima sottosezione, "Struttura Organizzativa", espone dettagliatamente il modello organizzativo adottato dall'amministrazione o dall'ente. Questo include la presentazione dell'organigramma, la distribuzione delle posizioni dirigenziali e altri dettagli rilevanti che riguardano la struttura stessa. La sottosezione successiva, denominata "Organizzazione del Lavoro Agile", si concentra sulla strategia e sugli obiettivi legati all'implementazione di modelli innovativi di lavoro. In questo ambito vengono definiti gli obiettivi relativi al lavoro agile, al telelavoro e ad altre pratiche organizzative innovative, offrendo una

prospettiva di modernizzazione del contesto lavorativo. Infine, la terza sottosezione riguarda il "Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale". Questo piano si occupa della rappresentazione della consistenza del personale, delineando gli obiettivi per la trasformazione dell'allocazione delle risorse umane, le strategie formative del personale e altre misure atte a valorizzare le risorse umane all'interno dell'amministrazione o dell'ente.

- Monitoraggio: Qui si indicano gli strumenti e le modalità di monitoraggio, comprese le rilevazioni di soddisfazione degli utenti. Si specifica anche il monitoraggio delle sezioni precedenti e i soggetti responsabili. Il controllo sulle sezioni "Valore pubblico" e "Performance" avverrà seguendo precise normative, mentre il monitoraggio della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" sarà in linea con le indicazioni dell'ANAC. La sezione "Organizzazione e capitale umano" sarà monitorata su base triennale dall'Organismo Indipendente di Valutazione⁴² o dal Nucleo di Valutazione.⁴³

È importante sottolineare che il PIAO deve essere presentato entro una specifica scadenza temporale, ossia entro il 31 gennaio di ogni anno. La mancata adozione del PIAO comporta serie sanzioni, come il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti coinvolti e il divieto di assumere incarichi di consulenza. Inoltre, è prevista una sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro per la mancata approvazione della programmazione anticorruzione, come stabilito dall'articolo 19, comma 5, del d.l. 90/2014.

⁴² L'Organismo Indipendente di Valutazione, previsto dalla normativa vigente, è un ente autonomo incaricato di valutare e monitorare le performance e l'efficacia delle azioni delle pubbliche amministrazioni, garantendo un controllo indipendente e obiettivo dei processi e degli esiti delle politiche pubbliche.

⁴³ Il Nucleo di Valutazione, in conformità con la normativa vigente, è un organo interno all'amministrazione incaricato di valutare le performance, l'efficienza e l'efficacia delle attività svolte, contribuendo al miglioramento continuo dell'operato dell'ente attraverso analisi e monitoraggi periodici delle azioni intraprese.

RILFESSIONI CONCLUSIVE

In chiusura, il fenomeno della corruzione nei contratti pubblici rappresenta una sfida di notevole portata per l'integrità delle istituzioni e l'efficienza della gestione delle risorse pubbliche. La corruzione non è soltanto un'astratta questione statistica; essa ha effetti tangibili nella vita quotidiana dei cittadini, minando la fiducia nelle istituzioni e causando gravi danni economici. L'adozione della Legge anticorruzione (l.190/2012) e la creazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) rappresentano pietre miliari nella transizione da un sistema repressivo a uno preventivo in Italia. L'ANAC, con i suoi poteri e le sue peculiarità, svolge un ruolo essenziale nella promozione di una condotta etica e trasparente nei contratti pubblici.

Questo impegno nel prevenire la corruzione si fonda sulla consapevolezza del ruolo fondamentale dei cittadini nella lotta alla corruzione. La partecipazione attiva e la trasparenza sono chiavi per prevenire e scoprire casi di corruzione. Le politiche preventive devono andare di pari passo con l'impegno collettivo, affinché i contratti pubblici siano gestiti con onestà. I piani di prevenzione della corruzione, come il Piano Nazionale di Prevenzione della Corruzione (P.N.A.) e le Linee Guida dell'ANAC, offrono uno scheletro per individuare i rischi e attuare efficaci misure preventive. Questi strumenti sono fondamentali nella promozione delle 'best practices' e nella prevenzione della corruzione. Nel concludere questo excursus, vorrei mettere in luce un aspetto spesso trascurato ma di fondamentale importanza: l'educazione e la pedagogia rappresentano un cardine cruciale nella lotta contro la corruzione nei contratti pubblici. Sono convinta che la formazione e la sensibilizzazione sulle tematiche della trasparenza, dell'integrità e della responsabilità fin dalla giovane età siano fondamentali per plasmare un'etica solida e per promuovere comportamenti responsabili. L'educazione, in tutte le sue sfaccettature, costituisce una base imprescindibile per diffondere una cultura improntata all'etica, coinvolgendo la società in un dialogo proficuo e sensibilizzandola sull'importanza della prevenzione della corruzione. Attraverso programmi educativi nelle scuole e iniziative specifiche rivolte a leader e amministratori, siamo in grado di costruire una mentalità che valorizzi la trasparenza, la responsabilità e la rendicontabilità, sia a livello individuale che istituzionale. La partecipazione attiva della società civile e il coinvolgimento dei cittadini

nel monitoraggio e nella prevenzione della corruzione rappresentano tappe cruciali per costruire una società consapevole, orientata verso valori etici. La lotta alla corruzione richiede un impegno congiunto e costante da parte di tutti gli attori coinvolti: funzionari pubblici, contraenti e cittadini.

Durante il mio percorso di ricerca e approfondimento in questo campo, ho acquisito una visione più articolata e profonda della complessità della governance pubblica. Spero di poter trasferire queste conoscenze e prospettive nella mia futura carriera, contribuendo a promuovere un ambiente ancor più etico e trasparente.

Concludo incoraggiando chiunque leggerà queste parole a riflettere sull'importanza vitale della prevenzione che si erge come cardine nella battaglia contro la corruzione nei contratti pubblici, non solo in Italia ma in tutto il mondo. La corruzione è una sfida globale, e il nostro impegno per affrontarla dovrebbe essere altrettanto ampio.

BIBLIOGRAFIA

- ANAC. (2016). *La corruzione in Italia*. Tratto da www.anticorruzione.it
- ANAC. (2017). *Mission e Competenze*. Tratto da www.anticorruzione.it.
- ANAC. (2019). *Relazione annuale 2018*. Tratto da www.anticorruzione.it.
- ANAC. (2021). *Sull'onda della trasparenza: pianificazione 2022-2024*. Tratto da www.anticorruzione.it.
- Avviso Pubblico. (s.d.). *Analisi della normativa in materia di prevenzione e contrasto della corruzione*. Tratto da www.avvisopubblico.it
- Benetazzo, C. "Anac e sistema europeo dei contratti pubblici". Torino, 2020: Giappichelli Editore.
- Berzano, B. (2021). *I poteri e le competenze dell'ANAC, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, Diritto e Consenso*.
- Camera dei deputati. (s.d.). *Diritto di accesso e trasparenza della pubblica amministrazione*. Tratto da temi.camera.it: https://temi.camera.it/leg17/temi/trasparenza_pa
- Cantone R. (2014). *Piano Di Riordino* (ai sensi dell'art. 19, comma 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114).
- Cantone, R. (2017). *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*. Tratto da *Diritto Penale Contemporaneo*.
- Carloni, E. (s.d.). *L'anticorruzione. Politiche, regole, modelli*.
- CANTONE, R. & CARINGELLA, F. *La corruzione "spuzza"*. Milano, 2017.
- *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione*. (2021, settembre 13). Tratto da www.fedlex.admin.ch
- Faini, F. (2013, febbraio). *Legge Anticorruzione: analisi della legge n.190/2012*. Tratto da altalex.com: <https://www.altalex.com/documents/news/2013/02/19/legge-anticorruzione-analisi-della-legge-n-190-2012>
- Flick G. M. . (s.d.). *Dalla repressione alla prevenzione o viceversa? Dalle parole ai fatti per non convivere con la corruzione*, in *Cassazione Penale*, fasc. 9, 2014, p. 2754.
- L. Mazzaroli, *Codice amministrativo*, Prefazione, Padova, 1994, VI-VII.
- Ministero Dell'Interno. (n.d.). *Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO)*. Recuperato da <https://www.interno.gov.it>
- Melis, G. (2017, febbraio). *La lunga storia della corruzione italiana*. Tratto da eticapa.it: <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/02/La-lunga-storia-della-corruzione-italiana.pdf>

- Monteduro F. (s.d.). *La corruzione: definizione, estensione, cause, effetti e politiche di prevenzione*, Università di Roma, Tor Vergata, 2012.
- Paola Lombardi, “*PIAO e prevenzione della corruzione: verso l’orizzonte del valore pubblico*”. Rassegna 26 luglio 2023
- Pallotta, G. (2023, ottobre). *La corruzione nel sistema dei “nuovi” contratti pubblici*. Tratto da ildirittoamministrativo.it
- *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell’A.N.A.C. (2023)*. Tratto da www.anticorruzione.it:
- Presidenza del Consiglio dei ministri. (s.d.). *Piano Nazionale anticorruzione P.N.A.* Recuperato da presidenza.governo.it
- Ruberto, R. (s.d.). *La prevenzione della corruzione nella governance del territorio: le funzioni del prefetto*.
- Santoro, P. (2014, luglio). *I fattori legali di rischio che incentivano la corruzione negli appalti pubblici*. Recuperato da www.contabilit -pubblica.it
- Sisto, S. M. (2021). *L’importanza della trasparenza amministrativa nella prevenzione e nel contrasto alla corruzione*.
- *The Italian National Anti-Corruption Authority*. (s.d.). Recuperato da anticorruzione.it:
- *Transparency International. (2021). Corruption perceptions Index*.

RINGRAZIAMENTI

Ai miei genitori, per essere il mio modello di riferimento e avermi insegnato a rialzarmi sempre.

Alle mie sorelle, Giulia ed Elisa, le mie compagne di vita e il regalo più bello che mamma e papà potessero farmi.

Ai miei nonni, i miei più grandi sostenitori, sempre pronti a gioire per ogni mio piccolo successo.

A Ricky, per essere qui con me oggi e sempre.

Oggi questo mio traguardo, lo dedico a voi.