



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA E MANAGEMENT

PROVA FINALE

"LA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI"

RELATORE:

CH.MO PROF. CESARE DOSI

LAUREANDO/A: SILVIA SALTARELLI

MATRICOLA N. 1066294

ANNO ACCADEMICO 2015 – 2016

Indice

Indice	3
Introduzione.....	5
Capitolo 1. La corruzione negli appalti pubblici in Italia.....	6
1.1. La corruzione nel diritto italiano	6
1.2. Definizione di appalto pubblico	9
1.3. Cause e conseguenze economiche della corruzione	11
Capitolo 2. Le gare di appalti pubblici	16
2.1. Le fasi della procedura di affidamento	17
2.2. Le aree a rischio corruzione nei contratti pubblici	22
Capitolo 3. I tentativi di prevenzione e repressione della corruzione	27
3.1. Le principali risposte del legislatore italiano.....	27
3.1.2. La Legge Anticorruzione 69/2015.....	28
3.2. Il contrasto alla corruzione e la teoria economica	29
3.3. Le politiche anticorruzione nell'Unione Europea	31
Riferimenti bibliografici	37

Introduzione

Corruzione s. f. [dal lat. *corruptio -onis*, der. di *corrumpĕre* «corrompere», part. pass. *corruptus*]. –

1.b Il guastarsi, il degenerare: *c. di una lingua* (espressione frequente nell'uso dei puristi); più spesso in senso morale, depravazione: *c. dei costumi*; *la c. dei giovani, della società*; *la c. della classe politica*; *vivere in mezzo alla corruzione*.

2. In senso attivo, l'opera di chi induce altri al male

Enciclopedia Treccani

In questo elaborato concentreremo l'attenzione sulla corruzione nel settore degli appalti pubblici, sulle cause, gli effetti e le misure adottate per arginare un fenomeno che condiziona la crescita economica e civile del Paese.

Inizieremo richiamando le definizioni di corruzione e di appalto pubblico nella legislazione italiana, con una breve riesamina delle cause e delle conseguenze economiche della corruzione (Capitolo 1).

Nel Capitolo 2 porremo l'attenzione sulle procedure di affidamento degli appalti pubblici, per individuare in quali fasi e momenti si concentrano gli incentivi e i fenomeni della corruzione.

Nel Capitolo 3 presenteremo le principali linee di intervento contro la corruzione, sia da parte del legislatore italiano sia da parte dell'Unione Europea.

Capitolo 1. La corruzione negli appalti pubblici in Italia

“Il corrotto è una sorta di Arlecchino, cui il vero padrone ha affidato la cura dei propri interessi, ma che all’insaputa di questi vende i suoi servigi anche a un secondo padrone, il corruttore” (A.Vannucci, 2012)

La corruzione è, dunque, un *ménage à trois*, un gioco a tre in cui sono coinvolti: un principale, un agente e un soggetto corruttore.

Negli Stati democratici la comunità –ovvero il principale- delega agli amministratori politici e di carriera –gli agenti- il perseguimento di interessi collettivi.

Si determina corruzione, quando l’agente viene meno ai doveri legati al suo ruolo pubblico e assegnati dalla collettività; il patto tra corrotto e corruttore rompe il legame di fiducia con il soggetto principale, allontanando l’agente dal compito di realizzare gli interessi collettivi.

I soggetti coinvolti in uno scambio corrotto modificano a proprio vantaggio la distribuzione di risorse destinate allo Stato e, quindi, ai cittadini, sui quali ricadono i costi politici, economici e sociali di queste condotte.

Ciò che favorisce la corruzione sono “le rendite allocate a vantaggio del corruttore e in parte restituite- per vie riparate- all’agente pubblico sotto forma di tangente” (Vannucci, 2012, p.26).

Tre sono i meccanismi attraverso cui si sviluppa questo processo:

- l’acquisto di beni e servizi richiesti dalla collettività e offerti da soggetti privati a un costo superiore a quello di mercato (gli appalti di opere pubbliche rientrano in questa categoria);
- la vendita o l’assegnazione a privati di beni e servizi senza alcun corrispettivo oppure ad un prezzo inferiore a quello di mercato;
- l’attività di enforcement, che permette agli agenti pubblici di imporre costi e espropriare o ridurre il valore di risorse e beni privati.

1.1. La corruzione nel diritto italiano

Il reato di corruzione nella Pubblica Amministrazione è disciplinato dal nostro Codice penale all’interno degli artt.318-322, che hanno conosciuto importanti modifiche a seguito della promulgazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 e della legge 27 maggio 2015, n.69.

Nell’ambito giurisprudenziale, la corruzione è definita come un particolare accordo (*pactum sceleris*), in cui sono coinvolti un funzionario pubblico e un soggetto privato e attraverso il quale

il primo riceve dal secondo un compenso non dovuto per il compimento di un atto del suo ufficio (Marani, 2013).

La corruzione è, innanzitutto, un reato plurisoggettivo (o a concorso necessario) in quanto ne rispondono sia il soggetto privato corruttore sia il funzionario pubblico corrotto, che sono considerati compartecipi dello stesso reato. Il codice penale prevede, inoltre, la possibilità del concorso eventuale di terzi, che possono fungere da collegamento tra corrotto e corruttore o che possono fornire importanti informazioni ai soggetti coinvolti.

In secondo luogo, la corruzione si configura come reato a duplice schema, principale e sussidiario. Secondo lo schema principale, il reato comprende sia il momento in cui i due soggetti stabiliscono un accordo, sia il momento in cui il soggetto corrotto riceve l'utilità pattuita. Lo schema sussidiario, invece, si realizza quando la promessa non viene mantenuta e in questo caso il reato sussiste con la sola accettazione della promessa.

La fattispecie della corruzione, infine, rientra nella categoria dei reati propri funzionali, in quanto è necessario che "l'atto o il comportamento...rientrino nelle competenze o nella sfera di influenza dell'ufficio al quale appartiene il soggetto corrotto, nel senso che occorre che siano espressione, diretta o indiretta, della pubblica funzione esercitata da quest'ultimo" (Marani, 2013).

Il bene giuridico, che il codice penale intende tutelare, è rappresentato dalla volontà della Pubblica Amministrazione di agire e operare nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità, che vengono, invece, danneggiati dal patto illecito.

1.1.1. Le principali disposizioni del codice penale

Come accennato in precedenza, il reato di corruzione è disciplinato dagli artt.318-322 del Codice penale.

Prima della modifica introdotta dalla legge n.190/2012, l'art.318 disciplinava la figura di "Corruzione per un atto d'ufficio" (c.d. corruzione impropria), prevedendo una pena da sei mesi a tre anni per il funzionario pubblico che ricevesse un compenso non dovuto, in denaro o altra utilità, per compiere un atto del suo ufficio.

Con la legge n.69/2015, il legislatore ha inasprito la punizione estendendo la reclusione da uno a sei anni, mentre con la legge n.190/2012 la "Corruzione per un atto d'ufficio" è stata modificata in "Corruzione per l'esercizio della funzione". Con tale modifica, nonostante il pubblico ufficiale compia un atto pertinente ai suoi compiti e doveri, la sanzione penale opera comunque, in quanto per legge il funzionario non può ricevere da soggetto privato alcun compenso per l'esercizio della

propria funzione. Attraverso tale disposizione, dunque, il legislatore non punisce l'atto di per sé, quanto piuttosto l'accettazione da parte del funzionario pubblico di un compenso illecito.

L'art.319 disciplina la "Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio" o corruzione propria; in questo caso il legislatore punisce sia il soggetto corruttore sia il pubblico ufficiale che si siano accordati per l'omissione o per il ritardo di un atto conforme ai doveri d'ufficio, o per compiere o per aver compiuto un atto illegittimo/non conforme ai doveri d'ufficio, dietro pagamento o promessa di pagamento. In questo caso la reclusione può andare da sei a dieci anni, una punizione molto più severa rispetto alla precedente fattispecie, dato che l'atto compiuto dal funzionario risulta contrario ai suoi doveri d'ufficio. Infine, l'art.319-bis prevede un incremento della pena, qualora "il fatto di cui all'art.319 [abbia] per oggetto il conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o la stipulazione di contratti nei quali sia interessata l'amministrazione alla quale il pubblico ufficiale appartiene" (Marani,2013); la reclusione può salire fino a dodici anni (art.319-ter "*Corruzione in atti giudiziari*"), se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

Per concludere questo breve richiamo alla disciplina penale, è necessario citare anche l'art.322, intitolato "Istigazione alla corruzione". Tale disposizione punisce con la reclusione il soggetto che offra o prometta ad un pubblico ufficiale denaro o altra utilità per l'esercizio delle sue funzioni (comma 1) o per omissione o ritardo di un atto del suo ufficio (comma 2), qualora l'offerta o la promessa non sia accettata. Secondo quanto disposto da tale norma, affinché sussista istigazione alla corruzione, è sufficiente la semplice offerta o promessa, purché sia caratterizzata da adeguata serietà e determini il rischio che il pubblico ufficiale la possa accettare (Marani, 2013).

Quanto sin qui esposto descrive il rapporto di corruzione che si instaura tra un soggetto privato e un soggetto rappresentante la collettività; tuttavia oltre alla *corruzione pubblico-privato*, si possono individuare altre due fattispecie: la *corruzione privato-privato* e la *corruzione pubblico-pubblico* (Centorrino e Lisciandra, 2010).

In particolare, la *corruzione tra privati* viene disciplinata dall'art.2635 del codice civile; anche tale disposizione ha subito importanti modifiche con l'introduzione della legge n.190/2012, riconoscendo anche la corruzione tra privati come fonte di ingenti costi per le imprese e la collettività. L'articolo in questione prevede una reclusione da uno a tre anni per gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori che compiono o omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità.

1.2. Definizione di appalto pubblico

Per analizzare e meglio comprendere il fenomeno della corruzione negli appalti pubblici, è necessario fornire una breve descrizione di appalto pubblico all'interno dell'ordinamento italiano.

Molteplici sono le nozioni di appalto nella legislazione italiana, prima fra tutte quella offerta dal codice civile ai sensi dell'art.1655 e seguenti. Secondo tale disposizione "l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di una opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro" (art.1655 c.c.). Il codice civile prevede poi la figura del subappalto, che può essere effettuato solamente se autorizzato dal committente (art.1656 c.c.).

La definizione generale di appalto, sopra riportata, tuttavia, risulta valida solamente nell'ambito del diritto civile; facendo riferimento al D.lgs. 163/2006 e al D.lgs. 50/2016 (rispettivamente vecchio e nuovo Codice degli appalti pubblici), è possibile individuare una nozione di appalto propria del settore della contrattualistica pubblica. Nel caso di appalto pubblico, infatti, il ruolo di committente nel contratto è assunto da un soggetto pubblico (Bianchini, 2014). E', quindi, bene evitare di confondere la nozione di appalto pubblico con la nozione fornita dall'art 1655 c.c., in quanto non tutti gli appalti pubblici rientrano nella categoria disciplinata da suddetto articolo e solo alcune disposizioni del codice civile sono applicabili ai contratti di appalto pubblico stipulati dalla Pubblica Amministrazione.

Con riferimento al D.lgs.50/2016 "I contratti o contratti pubblici [sono] i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti" (art.3 comma 1 lettera dd); nello specifico "gli appalti pubblici [sono] i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi" (art.3 comma 1 lettera ii).

Si possono, infine, distinguere tre tipologie di appalto pubblico:

- gli appalti pubblici di lavori
- gli appalti pubblici di forniture
- gli appalti pubblici di servizi

1.2.1. Il nuovo Codice degli appalti pubblici

Il D.lgs.50/2016, entrato in vigore il 19 aprile 2016, rinnova interamente il corpo normativo relativo ai lavori pubblici, precedentemente regolato dal D.lgs.163/2006.

Con l'obiettivo di raggiungere maggior efficienza amministrativa e combattere il fenomeno dilagante della corruzione, il legislatore ha previsto una riduzione del numero complessivo degli articoli, uno snellimento e una semplificazione delle procedure, al fine di garantire maggior chiarezza e trasparenza. (Gnes,2016)

Come verrà illustrato successivamente, il diffondersi della corruzione nella pubblica amministrazione è facilitato dalla molteplicità e complessità di norme, leggi e procedure che caratterizzano l'ordinamento italiano: anziché garantire sicurezza, trasparenza e correttezza la numerosità delle norme e delle disposizioni genera incertezza e confusione nella società (Vannucci, 2012).

Muovendo da tali considerazioni, il D.lgs.50/2016 costituisce un importante passo in avanti in termini di efficienza, controllo, trasparenza e lotta alla corruzione.

Differenti sono le novità introdotte dal D.lgs. 50/2016. Di seguito vengono riportate alcune disposizioni esemplificative (Gnes, 2016). Il nuovo Codice attribuisce maggiore prevalenza al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa -per l'aggiudicazione dell'appalto- rispetto al criterio dell'offerta al massimo ribasso o minimo prezzo. Quest'ultimo criterio non viene completamente eliminato ma fortemente ridimensionato con l'obiettivo di riuscire a individuare l'offerta caratterizzata dal miglior rapporto qualità/prezzo (art.95).

E' inoltre previsto un incremento delle attività di controllo, verifica e vigilanza, finalizzato a garantire maggior efficienza e imparzialità. L'attività di controllo è prevista in diverse fasi della procedura: dalla progettazione alla selezione fino all'affidamento. Secondo le nuove disposizioni viene infatti attribuito un maggior potere di vigilanza, regolazione e controllo all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), che ha il potere-dovere di trasmettere atti e rilievi agli organi di controllo, alle Procure della Repubblica o alla Corte dei Conti (art.213).

Infine per rafforzare le misure di trasparenza, è stato introdotto l'obbligo di utilizzo della procedura di gara con pubblicazione del bando, anche per i contratti sotto la soglia di rilevanza europea distinguendo le procedure utilizzabili tra diverse fasce.

1.3. Cause e conseguenze economiche della corruzione

Come accennato in precedenza, la creazione e l'allocazione di rendite spingono i soggetti nelle braccia della corruzione e proprio a causa di questo fenomeno essa può raggiungere qualsiasi settore d'intervento pubblico.

Se la corruzione si presenta come elemento radicato e ricorrente nelle attività della pubblica amministrazione, è necessario individuare e analizzare i fattori che ne favoriscono la diffusione, anche nell'ottica di una corretta e efficace prevenzione.

1.3.1- Le principali prospettive di analisi

Nel tentativo di spiegare l'espansione della corruzione, si individuano tre principali filoni di ricerca (Vannucci, 2010).

Il primo approccio di *matrice economica* interpreta le scelte dei soggetti di pagare o accettare tangenti come il risultato di un calcolo razionale; essi considerano, da un lato, le aspettative relative ai costi- quindi la possibilità che lo scambio corrotto venga alla luce e la severità delle punizioni previste-, dall'altro, i potenziali vantaggi attesi- come ad esempio l'ottenimento di un favore, di denaro o di un'altra utilità. Le variabili che determinano le occasioni di corruzione possono essere sintetizzate in questa formula: $C=M+D-T-A$.

Il livello di corruzione (C) è determinato:

- dalla presenza di rendite monopolistiche (M)- tanto più lo Stato interviene in economia, tanto maggiori sono le possibilità di ottenere quelle rendite corrompendo o lasciandosi corrompere;
- dall'attribuzione dei poteri discrezionali (D) sulle risorse a funzionari e politici, che hanno campo libero nelle decisioni di allocazione di tali rendite;
- dal basso grado di trasparenza (T) dei processi decisionali, che permette al funzionario pubblico lo scambio e la vendita di informazioni ai pochi soggetti beneficiari;
- dal basso livello di accountability (A) –rendicontabilità- nell'operato degli agenti pubblici. Il ricorso alla corruzione appare, quindi, meno allettante, tanto più efficaci sono i controlli, tanto maggiori sono le informazioni che circolano sulle attività e tanto più severe sono le sanzioni applicate.

La seconda prospettiva di analisi di natura socio-culturale analizza come i cosiddetti costi morali orientino le scelte di corruzione. L'attività di cittadini, politici e amministratori pubblici può essere ispirata a principi quali il senso civico, l'etica negli affari e lo "spirito di servizio" verso la collettività. Il riconoscimento e l'adesione ai valori morali e alle tradizioni possono costituire un

ulteriore e potente meccanismo di dissuasione dal coinvolgimento in attività illecite. L'idea di base di questa prospettiva è che tanto più gli individui sono vulnerabili ai valori sociali tanto più limitata è la diffusione della corruzione e degli altri atti illeciti. Valutando la distribuzione dei valori socio-culturali si riescono, anche, a spiegare le differenze nella corruzione in Paesi che sono caratterizzati da istituzioni, meccanismi di controllo e regole uguagliabili e che, di conseguenza, dovrebbero presentare un'analogia struttura di convenienza della corruzione.

La diffusione della corruzione sarebbe quindi da mettere in relazione ai vantaggi economici attesi e ai costi morali della società. Negli ultimi anni si è diffuso tuttavia un terzo approccio di matrice neo-istituzionalista, secondo cui il radicamento o l'insuccesso della corruzione possono dipendere dalle dinamiche interne alle relazioni tra corrotti e corruttori (Vannucci, 2012). Per tali soggetti il rischio per corrotti e corruttori non è rappresentato solamente dalle indagini giudiziarie, ma anche dalla probabilità di entrare a contatto con individui che non ricambiano quanto stabilito o che lasciano trapelare preziose informazioni. Per continuare ad operare nell'ombra è, dunque, necessario che si definiscano meccanismi di regolazione e di autogoverno, che garantiscono ulteriore protezione e sicurezza ai soggetti coinvolti.

1.3.2- Le cause economiche della corruzione

Uno degli indici più utilizzati per illustrare la diffusione della corruzione è il *Corruption Perception Index*, che misura il livello di corruzione percepita in 175 paesi del mondo. Dalle analisi condotte sulla base di tale indice, è emersa una relazione negativa tra PIL pro-capite e posizione del Paese nella graduatoria del CPI; nonostante questa forte evidenza, non sempre si riesce a stabilire se la corruzione è causa di povertà del Paese oppure se la povertà è il fattore che porta a fenomeni di corruzione.

Secondo la letteratura economica, molteplici sono le cause economiche della corruzione, ma tra queste emergono (Centorrino e Lisciandra, 2010):

- l'elevata pressione tributaria;
- l'elevata attività di regolamentazione sui mercati legali e burocratica in genere;
- l'elevata spesa pubblica.

Le imprese sono indotte e, talvolta, anche costrette ad operare in mercati illegali o informali per poter "sopravvivere" all'elevata pressione tributaria e alla mancanza di una libera concorrenza. Inoltre, il rischio di cadere nella trappola della corruzione è tanto maggiore, quanto maggiore è il numero e la complessità delle leggi e minore è il grado di trasparenza dei procedimenti decisionali

(Tanzi,2002). L'inflazione legislativa è in molti casi l'origine di meccanismi che concorrono ad aumentare sia il rischio di corruzione sia l'inefficienza burocratica (Vannucci,2012); a causa della molteplicità e della frammentarietà delle disposizioni, politici e funzionari pubblici sprecano molto tempo nel cercare di decifrarle. In questo modo, il raggiungimento dei risultati effettivi lascia posto alla preoccupazione per il rispetto delle procedure, i tempi di risposta si allungano e aumentano gli incentivi a pagare o ricevere tangenti.

Per quanto riguarda l'elevata spesa pubblica, alcuni studiosi sostengono che l'elevato livello di corruzione sia determinato, tra l'altro, anche da un ampio intervento dello Stato nelle attività economiche. Più lo Stato interviene nell'economia di un Paese, maggiore è la discrezionalità nell'allocazione delle risorse (Tanzi,2002). Contro questa tesi, vi sono numerosi esempi di Paesi, come Olanda e Danimarca, che sono caratterizzati da elevata spesa pubblica ma bassi tassi di corruzione; i Paesi scandinavi, l'Olanda e la Danimarca occupano, infatti, le prime posizioni nella classifica stilata sulla base del *Corruption Perception Index*. In Russia e in Cina- in seguito ad ampi processi di liberalizzazione- il livello di corruzione, invece, è cresciuto fortemente (Centorrino e Lisciandra, 2010); questo potrebbe essere spiegato dal fatto che il processo di liberalizzazione abbia determinato l'aumento del potere discrezionale nella mani di pochi soggetti.

1.3.3. Altre cause della corruzione

Le cause precedentemente illustrate sono quelle che assumono maggior rilievo e condivisione nel mondo della teoria economica; accanto a queste è tuttavia possibile riconoscere altre cause minori o indirette del fenomeno della corruzione.

In particolare emergono tre ulteriori cause legate ad un maggior grado di corruzione: lo sviluppo economico di un Paese (causa che si ricollega alle tre precedentemente analizzate), le azioni di deterrenza verso la criminalità organizzata e il livello del salario dei funzionari pubblici (Centorrino e Lisciandra,2010).

Lo sviluppo economico, nella maggior parte dei casi, induce lo Stato ad attribuire maggiori poteri di delega ai funzionari pubblici, i quali, godendo di maggiore autonomia e indipendenza, possono essere più facilmente sedotti dalla corruzione.

Reprimere la criminalità organizzata rappresenta per la collettività un'attività giusta e necessaria, ma allo stesso tempo essa determina un incremento degli investimenti in attività illecite e corruzione da parte delle organizzazioni coinvolte. Le attività di deterrenza comportano una riduzione delle barriere all'entrata di organizzazioni rivali e per accrescere il proprio potere e la

propria posizione, ogni organizzazione criminale ricorre alle tecniche di corruzione più evolute e raffinate (Davigo,2003).

Alcuni studiosi sostengono l'esistenza di una relazione negativa tra entità del salario di funzionari pubblici e livello di corruzione del Paese a parità di valori morali dei cittadini (Rijkeghem e Weder, 2001). Minore è il salario ricevuto dai funzionari pubblici, maggiore è l'incentivo degli stessi ad accettare tangenti per arrotondare i propri guadagni; per i funzionari che ricevono alti salari, invece, maggiori sono i costi legati alla possibilità di essere scoperti e alla punizione in seguito applicata.

1.3.4. Gli effetti della corruzione

Se numerose sono le possibili cause della corruzione, altrettante sono le conseguenze a danno dell'economia, della politica e della credibilità di uno Stato. La corruzione, come già sottolineato in precedenza, induce i funzionari e gli agenti pubblici ad operare nel proprio interesse, allontanandosi dal perseguimento degli obiettivi della collettività; essa genera, quindi, un vantaggio per un gruppo ristretto di soggetti – i corrotti e i corruttori-, mentre i costi ad essa legati- costi economici, politici, sociali- sono sopportati dalla collettività spesso inconsapevole e indifesa (Vannucci, 2012).

Nonostante gli effetti negativi della corruzione siano molteplici e ben noti, secondo un filone di ricerca funzionalista la corruzione rappresenterebbe, in alcuni casi, un fenomeno positivo. Secondo tali studiosi, infatti, la corruzione opererebbe come “olio per gli ingranaggi”, in quanto essa garantisce funzionari più attenti e minori lentezze tipiche di una burocrazia inefficiente. Questa teoria si scontra, tuttavia, con i risultati provenienti dalla realtà dei fatti (Vannucci, 2012).

Secondo gli studi di Centorrino e Lisciandra (2010) la corruzione può causare:

- un'alterazione del mercato dell'offerta di lavoro, in quanto si assumono e promuovono soggetti non idonei; la corruzione tende, dunque, a favorire i soggetti che si dedicano all'attività di *rent-seeking* piuttosto che alle attività produttive, individui dai quali si possono facilmente ottenere vantaggi e favoritismi in cambio di denaro o altra utilità; questo fenomeno produce effetti distorsivi non solo sulla produttività in generale ma anche sugli investimenti in istruzione da parte della collettività (Mauro, 1997);
- un disincentivo agli investimenti esteri, fonte di importanti e nuove risorse finanziarie per un Paese; di fronte a elevati livelli di corruzione, gli imprenditori onesti e fedeli al principio di legalità non trovano spazio per la loro attività, mentre gli imprenditori con minori scrupoli sono comunque incentivati ad investire i propri capitali in Paesi ad altro rischio di corruzione;

questi ultimi, infatti, si adattano più facilmente ai meccanismi e alle regole del gioco e sono pronti a pagare tangenti pur di operare in un dato mercato o Paese. (Vannucci, 2012);

- un ostacolo alla libera concorrenza con l'alterazione dei prezzi di mercato e la creazione di barriere all'entrata da parte delle imprese corrotte. Queste, infatti, sfruttano le loro relazioni con burocrati e politici al fine di ottenere o preservare il controllo su un settore specifico del mercato. Gli imprenditori, anche i più onesti, di conseguenza, sono incentivati ad operare dove possono ottenere maggiore rendita economica; cercano quindi di investire nella costruzione di contatti e di rapporti di favore con funzionari e politici piuttosto che nell'innovazione delle tecniche e dei processi produttivi (Vannucci, 2012);
- la distorsione dell'allocazione delle risorse finanziarie sia pubbliche sia private. I decisori corrotti deviano le risorse pubbliche verso attività, settori ed opere pubbliche a più alta rendita di corruzione (Mauro, 1997); le risorse pubbliche vengono, dunque, adoperate per la realizzazione di infrastrutture, progetti e servizi inutili e improduttivi (Vannucci, 2012); si favorisce, dunque, la realizzazione delle cosiddette cattedrali del deserto, costruzioni ad alta spesa e di larga scala, piuttosto che investire in ricerca, innovazione e istruzione (Tanzi e Davoodi, 1997).

Oltre ai costi economici, sopra illustrati, la corruzione genera anche dei costi non economici, spesso più difficili da individuare e analizzare rispetto ai primi (Vannucci, 2012).

Elevati livelli di corruzione determinano sfiducia e malcontento dei cittadini verso le istituzioni e i propri rappresentanti, alimentando la sensazione che il reato di corruzione non abbia freni e rimanga impunito; di conseguenza, da un lato aumenta la domanda di corruzione, dall'altro lato si indeboliscono i meccanismi di controllo, riducendo i costi attesi per i corrotti e i corruttori. La corruzione, inoltre, lede i valori su cui si fonda una liberal-democrazia: il principio di uguaglianza tra i cittadini in quanto chi ha la possibilità di pagare tangenti ottiene favori e vantaggi, il principio di trasparenza in quanto la corruzione vive nell'ombra e nell'omertà e la giustizia sociale in quanto tale fenomeno accresce le disuguaglianze sociali e economiche.

In secondo luogo la corruzione inquina la competizione politico-elettorale, procedura che permette ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti. Nella lotta politica sono i corrotti a godere dei maggiori vantaggi, in quanto adoperano le tangenti e le altre utilità ottenute o nelle campagne elettorali o nella costruzione di reti di consenso. A causa della corruzione e di altre attività illecite che caratterizzano il mondo politico, si rompe il legame di fiducia tra i cittadini e le istituzioni e si indebolisce il ruolo del governo agli occhi della collettività.

Infine poiché le risorse destinate all'istruzione, alla ricerca e alla sanità vengono sottratte a favore di attività a più elevata rendita economica, lo Stato rischia di non riuscire più a soddisfare le richieste e i bisogni primari dei suoi cittadini; ciò comporta un peggioramento della qualità dei servizi pubblici, maggiori sprechi e maggiori inefficienze. La corruzione induce, infatti, i funzionari pubblici ad allungare le procedure, a lavorare con maggior lentezza e a introdurre falsi ostacoli che accrescono il loro potere di fatto nei confronti del soggetto corruttore; di conseguenza si allungano i tempi di attesa e di risposta, aumentano le inefficienze burocratiche e tutto questo incrementa la propensione dei soggetti a corrompere i funzionari attraverso denaro o altra utilità.

Capitolo 2. Le gare di appalti pubblici

La definizione di appalto pubblico contenuta nel D.lgs.50/2016 evidenzia il coinvolgimento di due figure nella stipulazione di tale contratto: la stazione appaltante (o ente aggiudicatore) e l'operatore economico.

Con il termine stazione appaltante si indica una pubblica amministrazione aggiudicatrice o qualsiasi altro soggetto giuridico di diritto che affida appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Ai sensi dell'art.3 D.lgs.50/2016, sono amministrazioni aggiudicatrici: le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti pubblici non economici, unioni, consorzi e gli altri soggetti riconosciuti dal decreto legislativo stesso. L'operatore economico è una persona fisica o giuridica, un ente pubblico o un ente senza personalità giuridica che presenta al mercato un'offerta per la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi (art.3 comma 1 lett.p).

Per scegliere il contraente al quale affidare l'appalto pubblico, le stazioni appaltanti devono seguire la cosiddetta procedura di affidamento, di cui, in seguito, vengono illustrati le fasi e le regole principali.

2.1. Le fasi della procedura di affidamento

La procedura di affidamento permette alla stazione appaltante di individuare l'operatore economico, la cui offerta è caratterizzata dal miglior rapporto qualità/prezzo. Tale procedura si articola in diverse fasi descritte dall'art.32 del D.lgs. 50/2016 e valide sia per i settori ordinari sia per quelli speciali (gas, elettricità, acqua).

Prima di avviare la procedura di affidamento, le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di esplicitare la propria decisione di stipulare un contratto di appalto pubblico, definendo gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. La stazione appaltante deve, poi, provvedere alla pubblicazione del bando di gara o dell'avviso di indizione di gara. In seguito può avviare la fase di selezione dell'offerta seguendo i metodi e i criteri previsti dal Codice degli appalti pubblici. Ciascun operatore economico interessato può presentare una sola offerta, che risulta vincolante per il periodo indicato nel bando o nell'avviso di gara. Le offerte e le domande di partecipazione pervenute alla stazione appaltante vengono valutate dal punto di vista economico e tecnico da una commissione giudicatrice. In seguito alla selezione delle offerte, la stazione appaltante può procedere con la fase di aggiudicazione dell'appalto, che si conclude con la stipulazione del contratto tra l'ente aggiudicatore e l'operatore economico risultato vincitore.

2.1.1. La scelta del contraente

Come accennato in precedenza, le fasi che compongono la procedura di affidamento costituiscono un insieme di principi comuni sia per i settori ordinari sia per i settori straordinari. Per quanto riguarda la scelta del contraente il nuovo Codice degli appalti pubblici prevede una diversa disciplina per i due settori.

Per i settori ordinari le stazioni appaltanti ricorrono generalmente:

- alla procedura aperta, in cui qualsiasi operatore economico interessato può presentare la propria offerta in risposta all'avviso di indizione di gara che deve essere accompagnata dalle informazioni richieste dalla stazione appaltante per la selezione. Le offerte devono essere presentate entro trentacinque giorni dalla pubblicazione del bando di gara (art.60 comma 1).
- alla procedura ristretta, in cui ogni operatore economico interessato può presentare una domanda di partecipazione in risposta all'avviso di indizione di gara; la domanda deve contenere i dati indicati dal Codice stesso e deve fornire tutte le informazioni richieste dalla stazione appaltante ai fini della selezione qualitativa (art.61 comma 1). Dopo aver valutato le informazioni contenute in ogni domanda, le amministrazioni aggiudicatrici indicano i soli operatori economici, che possono presentare la propria offerta (art.61 comma 3).

Le stazioni appaltanti possono poi utilizzare in via "straordinaria":

- il partenariato per l'innovazione nel caso in cui la domanda di lavori, di forniture o di servizi da parte dell'amministrazione aggiudicatrice non possa essere soddisfatta con soluzioni già presenti sul mercato (art.65 comma 1). L'amministrazione aggiudicatrice può decidere di instaurare il partenariato per l'innovazione con uno o più operatori economici, che svolgono attività di ricerca e di sviluppo separate; il partenariato viene organizzato in fasi successive secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione.
- la procedura competitiva con negoziazione (art.62), applicabile solo quando ricorrono le ipotesi specificate nell'art.59 comma 2. Nella procedura con negoziazione qualsiasi operatore economico può presentare domanda di partecipazione, ma solamente quelli invitati dall'amministrazione aggiudicatrice possono presentare un'offerta iniziale che costituisce la base per la successiva negoziazione nel rispetto del principio di pari trattamento degli offerenti.
- il dialogo competitivo (art.64) solo se ricorrono le ipotesi presenti nell'art.59 comma 2. Se le stazioni appaltanti optano per tale procedura, devono darne adeguata motivazione nel bando di gara e l'appalto può essere aggiudicato solo attraverso il criterio dell'offerta economicamente

più vantaggiosa. Le stazioni appaltanti avviano con gli operatori selezionati un dialogo per individuare e definire tutti gli aspetti dell'appalto, garantendo il rispetto del principio di pari trattamento degli offerenti.

- la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, applicabile solo nei casi esplicitati dall'art.63 comma 2 e comma 3. Si può utilizzare tale procedura, ad esempio, nel caso in cui i lavori, le forniture o i servizi possano essere forniti da un determinato operatore economico oppure quando, per estrema urgenza dell'amministrazione aggiudicatrice, i tempi per le procedure "ordinarie" non possono essere rispettati. Le amministrazioni aggiudicatrici individuano gli operatori da consultare sulla base delle caratteristiche economiche, tecniche e professionali desunte dal mercato nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza.

Per quanto riguarda i settori speciali, il Codice prevede l'applicabilità degli articoli che disciplinano la procedura per i settori ordinari, ad eccezione dell'art.63 relativo alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara. Gli enti aggiudicatori possono ricorrere a tale procedura solamente in alcuni casi: se in risposta a una procedura con previa indizione di gara non sia stata presentata alcuna offerta o domanda di partecipazione o se nessuna offerta o domanda sia risultata conforme ai criteri definiti dalla stazione appaltante; se l'appalto è destinato solo a scopi di ricerca, di innovazione o di sperimentazione; se esiste un solo operatore economico in grado di fornire lavori, servizi o prodotti secondo le esigenze e le necessità dell'ente aggiudicatore.

2.1.2. La selezione delle offerte

Dopo aver individuato la tipologia di procedura più adeguata e aver pubblicato il bando di gara, la stazione appaltante procede con la selezione dell'offerta migliore e compatibile con i criteri precedentemente fissati, dal momento che molteplici sono gli operatori economici partecipanti alla gara.

Secondo le disposizioni del nuovo Codice degli appalti pubblici, il compito di valutare le offerte è affidato a una commissione giudicatrice composta da tecnici esperti nel settore specifico relativo all'oggetto del contratto. La commissione, in particolare, si occupa di esaminare le offerte e le domande di partecipazione pervenute alla stazione appaltante da un punto di vista economico e tecnico. Tale commissione è costituita da un numero dispari, non superiore a cinque, di commissari, che vengono scelti dalla stazione appaltante tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Per iscriversi al suddetto albo, i soggetti interessati devono essere in possesso di requisiti di moralità, competenza e professionalità nel

settore specifico cui si riferisce il contratto e tali requisiti devono risultare compatibili ai criteri e alle modalità definite dall'ANAC.

Il nuovo Codice degli appalti pubblici è stato pensato con l'obiettivo di combattere il fenomeno della corruzione attraverso una maggiore trasparenza e una maggiore efficienza burocratica. Nella fase di selezione delle offerte per raggiungere tale obiettivo e salvaguardare i principi di correttezza e ugual trattamento, il Codice stabilisce che i commissari non possano aver svolto né possano svolgere alcun incarico legato al contratto oggetto di affidamento. Inoltre ai commissari si applica l'articolo 35-bis del d.lgs. 165/2001, che prevede l'esclusione dalla commissione di tutti coloro, che siano stati condannati per reati di corruzione contro la Pubblica Amministrazione. Per quanto riguarda gli operatori economici il Codice ordina che può costituire motivo di esclusione dalla gara la presenza di una condanna per associazione a delinquere, associazione mafiosa e delitti contro la Pubblica Amministrazione.

2.1.3. L'aggiudicazione di un contratto di appalto

L'aggiudicazione è l'atto conclusivo che permette alla stazione appaltante di individuare il soggetto con cui stipulare il contratto d'appalto. Per procedere con l'aggiudicazione, l'offerta deve essere conforme ai criteri e alle condizioni indicate nel bando di gara e deve provenire da un operatore economico che non possa essere escluso dalla gara.

Nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), "individuato sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo oppure sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita" (Documento di consultazione – ANAC, 2016).

Oltre al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il nuovo Codice attribuisce alla stazione appaltante la possibilità – ma non il dovere- di ricorrere al criterio del minor prezzo (o del massimo ribasso) in alcune specifiche situazioni. Mentre nel vecchio Codice degli appalti pubblici (D.lgs. 163/2006) vi era una sostanziale equivalenza tra i due criteri, ad oggi il criterio del minor prezzo gode solamente di un ruolo residuale per evitare ribassi eccessivi e una scarsa considerazione del fattore qualità delle offerte. Qualora la stazione appaltante decida di optare per tale criterio, deve darne adeguata motivazione e in ogni caso deve indicare nel bando di gara il principio applicato per selezionare la migliore offerta.

Devono sempre essere assegnati attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa i contratti relativi a: servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica; i servizi

ad alta intensità di manodopera (ovvero quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto – art. 50, comma 2); i servizi di ingegneria e architettura, nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

Con l'obiettivo di garantire parità di trattamento il D.lgs.50/2016 prevede che i criteri di valutazione dell'OEPV devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto (Documento di consultazione – ANAC, 2016). Alcuni di questi sono:

- la qualità intesa come pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti;
- il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea in relazione ai beni o servizi oggetti del contratto;
- il costo di utilizzazione e manutenzione, tenuto conto anche dei consumi di energia e delle risorse naturali, delle emissioni inquinanti e dell'impatto sui cambiamenti climatici;
- l'organizzazione, le competenze e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora le qualità del personale incaricato possano influenzare in modo significativo l'esecuzione dell'appalto.

Infine i criteri di aggiudicazione, per rispettare i principi di trasparenza e non discriminazione, devono essere proporzionati all'oggetto dell'appalto nel senso che ad ogni criterio viene attribuito un punteggio ponderato tale da non alterare l'oggetto dell'affidamento e rispecchiante le preferenze della stazione appaltante per ogni criterio.

Il Codice prevede che l'OEPV possa essere individuata anche sulla base del costo del ciclo di vita, che comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, dei servizi e delle forniture. Tra questi rientrano i costi interni come ad esempio le ricerche, lo sviluppo, la produzione, l'uso e i costi di smaltimento finale, ma possono abbracciare anche i costi imputabili a esternalità ambientali purché siano monetizzati e controllati.

2.1.4. L'esecuzione

La procedura di affidamento si conclude con la stipulazione del contratto di appalto tra stazione appaltante e operatore economico. L'esecuzione del contratto può avere inizio, solo dopo che lo stesso sia divenuto efficace. In caso di urgenza la stazione appaltante può richiedere l'esecuzione anticipata. Poiché uno degli obiettivi del nuovo Codice è raggiungere maggiore trasparenza dei

processi decisionali, il contratto di appalto deve essere stipulato, pena nullità, con atto pubblico notarile informatico.

Durante la fase di esecuzione viene nominato un responsabile unico del procedimento, che si occupa di valutare e controllare il livello di qualità delle prestazioni; si affianca a tale figura un direttore dei lavori, che viene individuato dalla stazione appaltante prima dell'inizio della procedura di affidamento. Il direttore dei lavori e il suo team eseguono un controllo tecnico, amministrativo e contabile dell'esecuzione, per verificare la conformità al progetto e al contratto di appalto.

“I contratti pubblici, [infine], sono soggetti a collaudo per i lavori e a verifica di conformità per i servizi e per le forniture” al fine di accertare che le prestazioni e le caratteristiche tecniche, economiche e qualitative dell'oggetto realizzato siano conformi a quanto pattuito in fase di affidamento e di aggiudicazione tra la stazione appaltante e l'operatore economico (art.102, comma 2). Il certificato di collaudo, che deve essere rilasciato entro sei mesi dall'ultimazione dei lavori, ha carattere definitivo dopo due anni dalla sua emissione; decorso tale termine il collaudo si intende tacitamente approvato.

2.2. Le aree a rischio corruzione nei contratti pubblici

Abbiamo già sottolineato i “buoni propositi” del nuovo Codice degli appalti pubblici, in termini di trasparenza, correttezza e maggiore efficienza ma, nonostante gli accorgimenti, le modifiche e i miglioramenti introdotti, il settore degli appalti pubblici è comunque affetto da corruzione, conflitto di interessi e accordi privati.

L'ANAC, investita di maggiori poteri e autorità dalla legge n.190/2012 – che verrà illustrata in seguito-, ha individuato alcune aree soggette a maggior rischio di corruzione nei contratti pubblici con la determinazione n.12 del 28 ottobre 2015. In tale documento l'ANAC fornisce un elenco esemplificativo delle principali aree di rischio nei contratti pubblici, adottando una definizione molto ampia e generica di corruzione: la corruzione è “maladministration, intesa come assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari” (Determinazione n.12 – ANAC, 2015).

2.2.1. Il processo di gestione del rischio di corruzione

Il processo di gestione del rischio di corruzione, elaborato dall'ANAC, prevede quattro fasi:

- analisi del contesto esterno e interno: fase fondamentale per comprendere come il rischio corruttivo possa insidiarsi all'interno dell'amministrazione, considerando le strutture territoriali, le dinamiche socio-economiche dell'ambiente in cui essa stessa opera e le sue caratteristiche organizzative interne.
- mappatura dei processi e delle attività della Pubblica Amministrazione finalizzata all'identificazione, valutazione e trattamento dei rischi corruttivi. La mappatura consiste nell'indicazione dell'origine del processo (input) e del risultato atteso (output) e nella definizione di tempi, fasi, risorse e interrelazioni tra processi.
- valutazione del rischio: l'obiettivo è confrontare tra loro i differenti rischi corruttivi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure preventive/correttive. E' fondamentale che vengano identificati e analizzati tutti i rischi, anche quelli ipotetici, per non compromettere l'adozione di una strategia efficace di prevenzione della corruzione.
- trattamento del rischio: fase tesa a individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi. Le amministrazioni devono progettare le misure sulla base delle priorità individuate e delle risorse a disposizione, per evitare che le stesse risultino astratte o non realizzabili.

2.2.2. Analisi area di rischio nei contratti di appalto

Dopo aver descritto il processo di gestione del rischio di corruzione, la determinazione si conclude con un approfondimento dedicato alla presentazione di alcune aree di rischio nei contratti pubblici, fornendo un'analisi dettagliata dalla procedura di affidamento sino all'esecuzione del contratto.

In seguito alla valutazione dell'operato delle pubbliche amministrazioni in tema di prevenzione e lotta alla corruzione, l'ANAC ha evidenziato la presenza di criticità ricorrenti: inadeguata analisi del contesto interno ed esterno (mancata rilevazione dei possibili conflitti di interesse e del numero di contenziosi, mancata individuazione di lobbies e di portatori di interessi privati che possono incidere sulle procedure di affidamento); assenza di un'appropriata descrizione del processo; assenza di una visione strategica complessiva del processo di affidamento.

L'analisi condotta dall'ANAC riprende la suddivisione in fasi della procedura di affidamento presentata dal Codice dei contratti pubblici: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, aggiudicazione, stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione. Per ogni fase l'ANAC ha individuato: processi e procedimenti rilevanti, possibili eventi rischiosi, anomalie significative, indicatori e possibili misure.

Qui di seguito per alcune fasi del processo di affidamento vengono illustrate le principali criticità e misure di prevenzione.

Fase di programmazione

Una scarsa attenzione alla fase di programmazione o un utilizzo improprio degli strumenti di intervento di privati rappresentano la cause principali di un uso distorto delle procedure. In questa fase è, quindi, necessario prestare attenzione ai processi di analisi e di definizione dei fabbisogni e a tutti i processi che prevedono la partecipazione di soggetti privati.

Nella fase di programmazione gli eventi rischiosi possono consistere nella definizione di un bisogno, che non risponde ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità bensì “alla volontà di premiare interessi particolari”. Segnali di questi rischi possono essere: l’eccessivo ricorso a procedure di urgenza o a proroghe contrattuali, il ritardo o la mancata approvazione degli strumenti di programmazione e la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi soggetti.

Un indicatore utile può essere rappresentato dall’analisi del valore degli appalti affidati tramite procedure non concorrenziali come ad esempio affidamenti diretti e procedure negoziate. Se tale valore supera le soglie di rilevanza comunitaria che impongono l’affidamento tramite procedure aperte o ristrette, saranno necessari approfondimenti per valutare la trasparenza e la correttezza di chi ha seguito la fase di programmazione.

Per evitare o risolvere fenomeni di corruzione, è, innanzitutto, opportuno prevedere l’obbligo di fornire adeguata motivazione in relazione a natura, tempistica e quantità della prestazione. In secondo luogo si possono adottare procedure interne che permettano di conoscere e analizzare i diversi fabbisogni determinandone i criteri di priorità. Può risultare efficace anche la pubblicazione sui siti istituzionali di report periodici in cui siano descritti nei dettagli i contratti prorogati e i contratti affidati in via d’urgenza con le relative motivazioni. Infine è necessario adottare strumenti di programmazione partecipata quali consultazioni preliminari e dibattiti pubblici strutturati.

Selezione del contraente

Per garantire l’imparzialità e l’indipendenza dell’azione pubblica, la stazione appaltante ha il compito di mettere in atto misure volte a prevenire conflitti di interesse o possibili preferenze in grado di minacciare e condizionare gli esiti della gara. In questa fase i processi rilevanti riguardano: la pubblicazione del bando, la nomina della commissione giudicatrice, la verifica dei requisiti di partecipazione e la valutazione delle offerte.

Nella fase di selezione del contraente il rischio maggiore è costituito dalla possibilità che gli attori coinvolti manipolino le disposizioni per pilotare l’aggiudicazione della gara. Ci riferiamo in

particolare a comportamenti volti a ridurre il numero di partecipanti alla gara, all'applicazione distorta dei criteri di aggiudicazione per ottenere l'esito desiderato e, infine, alla nomina di commissari in conflitto di interesse o privi dei necessari requisiti. Sono elementi rivelatori di una non corretta gestione della procedura: l'assenza di pubblicità del bando, la concessione di proroghe non motivate oltre il termine stabilito dal bando, l'alto numero di concorrenti esclusi e la presenza di gare aggiudicate con frequenza agli stessi operatori.

Un indicatore rilevante è costituito dal numero di procedure attivate da un'amministrazione, per le quali è stata presentata una sola offerta. Se per alcune tipologie di servizi/prodotti il numero di offerenti è mediamente basso, allora la presenza di un'unica offerta ricevuta può essere sintomo di procedure negoziate *ad hoc* con l'obiettivo di favorire un determinato operatore economico.

Affinché l'esito della gara non venga manipolato per favorire alcuni offerenti, è opportuno:

- garantire l'accessibilità online dei documenti di gara e delle informazioni complementari;
- rispettare gli obblighi di trasparenza e pubblicità delle nomine dei commissari di gara e degli altri soggetti coinvolti;
- rafforzare i meccanismi di monitoraggio dei rapporti con i soggetti/enti con cui sono stati stipulati i contratti;
- introdurre misure volte a documentare il procedimento di valutazione delle offerte presentate e di quelle anormalmente basse.

Esecuzione del contratto

In questa fase l'operatore economico risultato vincitore organizza risorse, mezzi e strumenti per la soddisfazione del bisogno dell'amministrazione aggiudicatrice. Il compito di quest'ultima è verificare che la realizzazione rispetti le condizioni e i requisiti pattuiti. Durante l'esecuzione del contratto, la stazione appaltante potrebbe apportare delle modifiche all'accordo originale, approvare delle varianti e autorizzare l'esecutore al subappalto.

Spesso accade, che vengano approvate delle modifiche sostanziali con l'introduzione di elementi, che, se fossero stati previsti sin dalla fase di affidamento, avrebbero garantito un confronto concorrenziale più ampio; si verifica frequentemente anche il ricorso abusivo a varianti al fine di favorire l'appaltatore e evitare l'applicazione di sanzioni o la risoluzione del contratto.

Per valutare la presenza di rischi corruttivi nella fase di esecuzione certamente sarebbe utile calcolare il numero di affidamenti che presentano almeno una variante rispetto al numero totale di affidamenti effettuati dalla stessa amministrazione in un arco di tempo specifico. Se, da tale

verifica, risultasse un'elevata percentuale di contratti aggiudicati e poi modificati per effetto di varianti, sarà necessario condurre un'analisi approfondita che permetta di individuare le cause di tale fenomeno.

Le misure preventive possono consistere ad esempio nella creazione di una check list per il controllo dei tempi di esecuzione al fine di poter intervenire in caso di eccessivo allungamento delle scadenze rispetto a quanto accordato; nella pubblicazione delle varianti e delle modifiche che si intendono apportare al contratto originale, correlate da adeguate e esaustive motivazioni; nell'obbligo, in caso di subappalto, di effettuare appropriate verifiche per indentificare il titolare effettivo dell'impresa subappaltatrice.

Capitolo 3. I tentativi di prevenzione e repressione della corruzione

Come abbiamo già visto, le conseguenze negative della corruzione colpiscono sia lo sviluppo economico del paese sia la crescita, l'efficienza e la capacità competitiva delle singole imprese (Galeazzi, 2003). La corruzione danneggia gli investimenti e la credibilità del Paese, comporta una perdita in termini di crescita e determina sfiducia dei cittadini verso le pubbliche istituzioni. E' quindi necessario intervenire con misure di contrasto e repressione di tale fenomeno.

Nei paragrafi che seguono verranno brevemente descritti i principali provvedimenti del legislatore italiano e alcuni suggerimenti provenienti dalla teoria economica.

3.1. Le principali risposte del legislatore italiano

In Italia la lotta alla corruzione si è svolta soprattutto sul piano della repressione penale, sottovalutando l'importanza di misure di prevenzione di natura legislativa e amministrativa (Mattarella e Pellissero, 2012). Negli ultimi quattro anni in Italia sono state introdotte importanti modifiche e innovazioni in tema di prevenzione e repressione della corruzione attraverso la legge n.190 del 6 novembre 2012, la legge n.114 del 11 agosto 2014 e la cosiddetta "Legge Anticorruzione" (legge 69/2015) pubblicata il 30 maggio 2015.

3.1.1. Legge 190/2012: la nascita dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

La finalità principale della legge 190/2012 è la prevenzione della corruzione, come si evince dallo stesso titolo "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Il legislatore individua nella trasparenza lo strumento più efficace per prevenire un uso distorto e abusivo delle risorse pubbliche.

Nonostante la corruzione sia un fenomeno multiforme e in continua evoluzione, essa deriva da "tendenze comuni e disfunzioni frequenti che richiedono interventi di carattere generale" (Mattarella e Pellissero, 2012, pag.62). Tenendo conto di questa realtà, il legislatore ha provveduto alla creazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), un'istituzione generale e unica che deriva dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, nota come CIVIT (istituita con il decreto legislativo 150/2009). Soltanto dopo un anno di attività, l'ANAC ha subito una significativa riorganizzazione attraverso la legge 114/2014, assorbendo le funzioni e le risorse dell'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP). Oggi la missione istituzionale dell'ANAC consiste nella prevenzione della corruzione all'interno delle pubbliche amministrazioni, delle società partecipate e controllate da enti pubblici; l'attività di prevenzione si concretizza nella vigilanza dei

contratti e degli incarichi in ogni settore della Pubblica Amministrazione e nell'orientamento dei comportamenti e delle attività degli impiegati pubblici.

Molteplici sono gli interventi effettuati dall'ANAC al fine di prevenire fenomeni corruttivi e garantire la trasparenza nell'ambito dei contratti pubblici. Un esempio è rappresentato dal *Protocollo di Vigilanza Collaborativa* del 25 febbraio 2016 siglato da Raffaele Cantone, presidente dell'ANAC, e Maurizio Gentile, Amministratore Delegato di Reti Ferroviarie Italiane. Gli obiettivi di tale accordo riguardano la prevenzione di episodi corruttivi negli appalti ferroviari a tutela dell'interesse pubblico, il monitoraggio del corretto svolgimento delle gare d'appalto e la supervisione dell'esecuzione dei lavori; in particolare sono oggetto di verifica da parte dell'ANAC i documenti relativi alla determina a contrarre, i bandi di gara, i provvedimenti di aggiudicazione e alcuni atti riguardanti l'esecuzione del contratto.

Altro esempio del buon operato dell'ANAC è la supervisione di Expo Milano 2015. Nell'ottobre del 2014 è stato siglato un *Protocollo d'Intesa* tra l'Autorità Nazionale Anticorruzione e l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) con lo scopo di incrementare la trasparenza, l'efficienza e la correttezza dei preparativi di Expo 2015.

3.1.2. La Legge Anticorruzione 69/2015

Raffaele Cantone, presidente dell'Anac, ha descritto la corruzione come un “vero e proprio tumore sociale” che si è insediato nel sistema italiano e che rende molto spesso difficile riuscire a distinguere tra corrotto e corruttore. Dopo tre anni dall'entrata in vigore della legge Severino (legge 190/2012) numerosi sono i dubbi e le problematiche riscontrate dall'Anac e dalla magistratura; come sottolinea Cantone, la corruzione non può essere affrontata in modo unilaterale, anzi sono necessari interventi plurimi e contestuali (Cantone, 2015).

Un altro passo importante per la lotta alla corruzione è rappresentato dalla legge 27 maggio 2015 n.69, cosiddetta “Legge Anticorruzione”. La legge 69/2015 ha reintrodotto il reato di “Falso in Bilancio” e ha previsto un inasprimento delle pene per i reati commessi contro la Pubblica Amministrazione. Per le società quotate il “Falso in Bilancio” è punito con la reclusione da tre a otto anni, mentre per le società non quotate da uno a cinque anni.

La Legge Anticorruzione ha previsto inoltre un'espansione dei poteri di vigilanza e di controllo affidati all'ANAC dalla legge 190/2012. Il monitoraggio è esteso anche sui contratti pubblici segreti per i quali non si applicava il vecchio Codice degli appalti pubblici, abolito con il d.lgs.50/2016. Inoltre le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di comunicare all'Anac ogni sei mesi informazioni e dati relativi ai bandi di gara, ai partecipanti, all'importo di aggiudicazione e ai tempi

di completamento dell'opera. L'obbligo informativo è stato introdotto anche per i giudici amministrativi qualora rilevino scarsa trasparenza e correttezza nelle procedure di affidamento e aggiudicazione di un appalto.

3.2. Il contrasto alla corruzione e la teoria economica

Come abbiamo accennato nel primo capitolo, la corruzione prevede il coinvolgimento di tre soggetti: principale, agente e cliente. Nell'ambito dell'analisi economica la corruzione viene analizzata attraverso il modello del principale-agente.

Paragonando un qualsiasi criminale a un agente economico razionale, questi avrà una determinata propensione (o avversione) al rischio legata al commettere un atto illegale e deciderà di violare una norma solo se il costo atteso dalla violazione è minore del beneficio ottenibile (Becker, 1968).

Nell'ambito dei contratti pubblici, il principale affida all'agente il compito di svolgere alcune funzioni con l'obiettivo di perseguire il benessere della collettività. Tuttavia in casi di opportunismo, l'agente può sfruttare un vantaggio informativo rispetto al principale per i propri fini, determinando dei danni alla collettività.

L'asimmetria informativa esistente tra principale e agente può venir meno se (Centorrino e Lisciandra, 2010):

- il livello di controllo e l'eventuale sanzione sono tali da eliminare il vantaggio informativo per l'agente;
- principale e agente hanno lo stesso obiettivo, ossia il benessere della collettività;
- l'agente presenta un alto grado di moralità, che lo distoglie da comportamenti opportunistici.

Affinché il modello principale-agente possa spiegare in modo esaustivo il fenomeno della corruzione, è necessario introdurre un terzo attore: il "cliente" (Klitgaard, 1988). Il principale può essere interessato a favorire un terzo soggetto attraverso l'agente; questo accade spesso nelle gare di appalto in cui il principale (ad esempio un dirigente della Pubblica Amministrazione) delega all'agente (un funzionario della P.A.) il compito di favorire un terzo soggetto che pagherà al principale una tangente per poter vincere la gara. (Gaeta, 2013).

Nel modello principale-agente-cliente l'agente ha potere discrezionale che sfrutta per raggiungere i propri fini (*rent-seeking*) e che si determina in quanto il principale non conosce né il grado di moralità dell'agente (asimmetria definita "*adverse selection*") né l'operato dell'agente nella relazione con il cliente ("*moral hazard*"). Il problema fondamentale dell'asimmetria informativa

è costituito dai costi troppo elevati che il principale dovrebbe sostenere per monitorare le caratteristiche dell'agente e/o per controllare che agisca effettivamente nell'interesse della collettività (Gaeta, 2013).

3.2.1. Adverse selection e moral hazard

Considerando il modello principale-agente e le asimmetrie informative che lo caratterizzano, il principale deve affrontare due problemi (Centorrino e Lisciandra, 2010):

- la selezione di agenti dotati di alta moralità per risolvere la selezione avversa;
- la definizione di norme e schemi contrattuali che inducano gli agenti a optare per comportamenti onesti, risolvendo l'azzardo morale.

In assenza di *adverse selection* il principale riuscirebbe a distinguere gli agenti che possiedono elevata moralità e coloro che, invece, sono inclini alla corruzione. In questa situazione il rischio di opportunismo e di *rent-seeking* da parte dell'agente sarebbe notevolmente ridotto. Tuttavia nella realtà ciò non è possibile. Il principale può, dunque, puntare o alla selezione degli agenti dotati di migliori virtù morali (minimizzando il rischio di opportunismo da parte degli agenti) oppure all'accrescimento del grado di moralità dell'intera società.

Riuscire a contrastare la selezione avversa non è un'impresa facile, dal momento che le virtù e la moralità dei soggetti non sono facilmente osservabili e non rimangono costanti nel tempo. Per cercare di diffondere onestà e integrità nella popolazione è necessario da un lato fornire incentivi all'attività dei "produttori di moralità" (scuola e università, giustizia, famiglia), dall'altro disincentivare i "produttori di immoralità" attraverso norme penali e investimenti sul sistema giudiziario e detentivo.

Due sono le soluzioni che possono essere applicate per risolvere o contenere il problema dell'azzardo morale (Gaeta, 2013): incentivare l'adozione di comportamenti onesti da parte dell'agente e punire il comportamento sleale aumentando i controlli e adottando sanzioni più severe.

La prima opzione può prevedere un aumento dei salari in modo tale da aumentare il costo opportunità della sanzione: aumentando il salario, aumenta il valore della tangente richiesta dall'agente per commettere un atto corruttivo e, di conseguenza, il cliente è scoraggiato a corrompere l'agente in quanto dovrebbe corrispondergli una cifra più alta.

Qualora il principale decida di ricorrere alla seconda opzione, l'obiettivo è aumentare la disutilità attesa della sanzione; ciò avviene attraverso l'aumento (a) della probabilità di scoprire

comportamenti opportunistici, (b) della probabilità di incorrere in una sanzione e (c) della severità della sanzione (Centorrino e Lisciandra, 2010). Di seguito vengono analizzati questi tre aspetti.

a) Maggiore è la probabilità di essere scoperti, maggiore è il costo opportunità di compiere atti illegali; di conseguenza, affinché l'individuo sia incentivato ad adottare il comportamento disonesto, il beneficio derivante deve aumentare corrispondentemente (Rose-Ackerman, 1997). Investendo sulle attività di monitoraggio e sulla contrapposizione di interessi tra corrotto e corruttore, il costo opportunità dell'azione illecita può diventare così alto che questa non viene compiuta. Altri strumenti a disposizione consistono nel premiare chi scopre o denuncia il fatto criminoso e nell'assicurare impunità civile e penale alla parte che per prima denuncia il reato.

b) La possibilità che una sanzione venga applicata dipende a sua volta da quattro fattori: avvio delle indagini (ossia denuncia e attivazione del processo inquirente), scrupolosità ed efficacia delle indagini, la possibilità di dimostrare la violazione di una norma e la corrispondenza tra sanzione imposta e sanzione effettivamente scontata.

c) Le sanzioni possono essere inasprite perseguendo "i licenziamenti, le condanne penali, le confische dei redditi acquisiti illecitamente, oppure nel caso dei politici le chance di essere rieletti.

Nella teoria economica il principale dispone di diversi strumenti e strategie per ridurre il rischio e i costi di comportamenti corruttivi. È possibile intervenire anche prima che si manifestino asimmetrie informative tra principale e agente, cercando di ridurre la possibilità di operazioni e transazioni che portino a fenomeni di corruzione. La riduzione del potere discrezionale dell'agente può avvenire attraverso l'introduzione di scadenze temporali rigide e rigorose entro le quali l'attività dell'agente deve concludersi. Altri economisti, tra cui Schleifer e Vishny (1993), suggeriscono di introdurre forme di competizione e concorrenza tra le amministrazioni pubbliche per eliminare il monopolio in cui spesso gli agenti operano.

3.3. Le politiche anticorruzione nell'Unione Europea

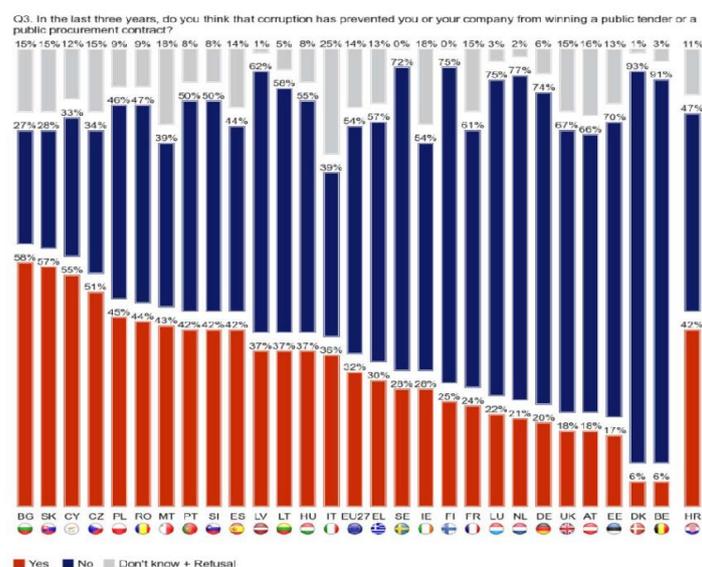
Nella relazione della Commissione Europea sulla lotta alla corruzione si sottolinea che gli appalti pubblici rappresentano un elemento significativo delle economie nazionali dell'UE. Secondo uno studio pubblicato dalla Commissione Europea circa un quinto del PIL dell'UE viene destinato all'acquisizione di servizi, forniture e lavori da parte delle autorità pubbliche e degli enti di diritto pubblico. Nel 2010 i costi diretti complessivi della corruzione negli appalti pubblici oscillavano

tra 1,4 miliardi di Euro e 2,2 miliardi di Euro, considerando solo cinque settori (strade, ferrovie, edilizia urbana, lavori pubblici, acqua) e otto Paesi membri tra cui Francia, Italia, Paesi Bassi e Spagna.

Per quanto riguarda il quadro giuridico, la direttiva 2014/24/UE regola esclusivamente gli appalti pubblici con un importo pari o superiore a: (a) 5186000 euro per gli appalti pubblici di lavori, (b) 1134000 euro per gli appalti di forniture e servizi e (c) 750000 euro per gli appalti di servizi sociali. L'obiettivo principale della legislazione comunitaria in materia di appalti pubblici è garantire il rispetto dei principi di libera circolazione delle merci e di libera concorrenza al fine di ottenere la massima efficienza nell'uso delle risorse e dei fondi pubblici.

Molto interessante è l'analisi del sondaggio Flash Eurobarometro condotto nel 2013 sulla relazione tra corruzione e imprese. Da tale sondaggio emerge che più di tre imprese su dieci che hanno partecipato a gare di appalto rivelano di non essere riuscite ad aggiudicarsi un contratto a causa di episodi di corruzione soprattutto nei settori delle costruzioni (35%) e dell'ingegneria (33%). Inoltre più di quattro imprese su dieci affermano che nelle procedure di appalto sono molto diffuse pratiche illegali come conflitti di interessi nella valutazione delle offerte, offerte collusive, criteri di selezione e valutazione poco chiari e abuso di procedure negoziate. Il sondaggio evidenzia paesi come Danimarca (22%), Finlandia (31%), Regno Unito (33%) caratterizzati da una percezione positiva sistemica dei funzionari e della Pubblica Amministrazione; in paesi come l'Italia (55%), la Grecia (55%) e i Paesi Bassi (69%) gli intervistati, al contrario, sostengono che esista una diffusa corruzione nel settore degli appalti pubblici.

Figura 1: Flash Eurobarometer 2013



Fonte: Commissione Europea- Flash Eurobarometer 374

I risultati ottenuti da Eurobarometro 2013 sono ulteriormente confermati dai risultati ottenuti da Transparency International in relazione al *Corruption Perception Index* – un indice cui abbiamo già fatto cenno che misura il livello di corruzione percepito dalla popolazione attraverso sondaggi d’opinione. Il CPI considera 175 Paesi, a ognuno dei quali viene attribuito un punteggio compreso tra 100 (corruzione percepita inesistente) e 0 (corruzione percepita altissima). Nel 2015 occupano i primi posti della classifica, con punteggi molto vicino al massimo, i Paesi dell’Europa settentrionale come Danimarca, Svezia, Finlandia, Germania e Regno Unito; Italia, Polonia e Grecia sono, invece, i fanalini di coda nella classifica europea, anche se per l’Italia registra un piccolo miglioramento passando dal 69° posto con 43 punti al 61° posto con 44 punti.

La relazione della Commissione Europea, in conclusione, evidenzia che le direttive in materia di appalti pubblici hanno raggiunto i rispettivi obiettivi in misura considerevole, determinando maggiore trasparenza, livelli più elevati di concorrenza e risparmi misurabili grazie all’abbassamento dei prezzi. Nonostante gli Stati membri abbiano compiuto significativi passi avanti nella lotta alla corruzione, il settore degli appalti pubblici resta ad alto rischio e molto evidenti sono il divario e la mancanza di coordinamento tra i Paesi membri in termini di applicazione di politiche preventive efficaci.

La Commissione Europea suggerisce alcune azioni agli Stati membri con l’obiettivo di intervenire nelle fasi più critiche, tra cui:

- un uso sistematico delle valutazioni dei rischi negli appalti pubblici, implementare misure specifiche per i settori più vulnerabili e per i tipi più frequenti di irregolarità;
- rafforzare la trasparenza delle procedure di affidamento e di aggiudicazione, favorire la pubblicazione dei contratti pubblici conclusi;
- garantire un coordinamento efficace tra le autorità responsabili della vigilanza sugli appalti pubblici, rafforzare i regimi sanzionatori e garantirne l’effettiva applicazione.

3.3.1. Analisi di alcuni Paesi europei (cenni)

E’ possibile raggruppare Danimarca, Finlandia e Svezia, che occupano i primi tre posti della classifica *Corruption Perception Index* 2015, in un’unica area se si considerano le caratteristiche socio-economiche e giuridiche, i principi di diritto penale e amministrativo e le normative vigenti in materia di contrasto alla corruzione (Monteduro, Brunelli e Buratti, 2013).

Nei tre Paesi nordici i bassi livelli di corruzione sono spiegati principalmente da una forte e radicata cultura amministrativa finalizzata all’efficienza e all’efficacia delle politiche pubbliche e

da un alto grado di consenso e di fiducia dei cittadini nei confronti della classe politica, degli organi giudiziari e delle autorità pubbliche. Tali aspetti positivi possono indurre gli Stati a dedicare poco spazio ai c.d. “reati contro la pubblica amministrazione” e a non prevedere autorità indipendenti che vigilino e controllino l’operato dei funzionari pubblici.

Esistono comunque diversi soggetti che sono coinvolti e che intervengono nella lotta alla corruzione in ambito pubblico.

In Danimarca il *Regrevisjonen* è un ente pubblico nazionale che si occupa della revisione dei conti pubblici e opera alle dipendenze del Parlamento; la mancanza di indipendenza dagli organi politici del Paese rende tuttavia difficile per il *Regrevisjonen* la denuncia di casi di mala amministrazione. La *Danish Agency for Governmental Administration* è un ente con funzioni strumentali e di supporto per una buona e efficiente amministrazione. Nel 2008 l’Agenzia ha introdotto un Codice di condotta per i funzionari pubblici, contenente valori e principi che devono guidare l’azione delle pubbliche amministrazioni e dei loro funzionari.

I soggetti e gli strumenti di contrasto alla corruzione più sviluppati in Danimarca tuttavia sono quelli relativi al commercio e alle relazioni internazionali per evitare che investitori esterni possano “contaminare” e danneggiare il sistema danese che opera nel rispetto dei principi di efficienza, trasparenza e correttezza. In questo senso opera DANIDA – *Danish International Development Agency* – un’agenzia costituita all’interno del Ministero degli affari esteri e finalizzata a favorire la cooperazione internazionale.

Per quanto riguarda la Finlandia è necessario sottolineare un altro strumento adoperato per arginare il fenomeno della corruzione: la creazione di efficaci canali di comunicazione che permettono ai cittadini di raggiungere direttamente politici e funzionari pubblici e di monitorare l’operato delle amministrazioni pubbliche (Zook D.C., 2009). Come per la Danimarca, il sistema finlandese non prevede né una legislazione specifica né autorità indipendenti per la prevenzione della corruzione; piuttosto si punta sull’obbligo di pubblicità e trasparenza dell’operato dei funzionari, sui valori etici della società e sull’adozione di un sistema decisionale collettivo (Jousten e Keranen, 2009).

Anche Regno Unito e Germania occupano una buona posizione nella classifica 2015 del *Corruption Perception Index*.

Come in Italia anche nel Regno Unito la repressione, anziché la prevenzione, è lo strumento più utilizzato per contenere la corruzione. Nel 2010 è stato approvato dal Parlamento il *Bribery Act*, che integra il Codice penale e che disciplina sia la corruzione nella Pubblica Amministrazione sia la corruzione privata. Rispetto al precedente Codice penale, il *Bribery Act* prevede anche un inasprimento delle pene fino a dieci anni di detenzione.

A differenza dei Paesi nordici visti in precedenza, nel Regno Unito operano molti organismi di vigilanza in materia di corruzione, più o meno indipendenti. Un'organizzazione di riferimento è l'*International Government Anti Corruption Champion*, nominato direttamente dal Primo Ministro con lo scopo di assicurare e monitorare l'applicazione del *Bribery Act*. Un altro organismo rilevante è il *Serious Fraud Office*, un dipartimento indipendente dal Governo incaricato di perseguire casi di corruzione e frode più complessi. Tale organismo è composto da esperti contabili forensi, avvocati e investigatori dotati di speciali poteri investigativi.

Come in Italia e Regno Unito, anche la Germania, per rafforzare la lotta alla corruzione, ha puntato sulla repressione del fenomeno; il Parlamento tedesco ha infatti approvato nel novembre 2015 una nuova legge contro la corruzione che amplia le disposizioni già contenute nel Codice penale e nella legge anticorruzione del 1997. Nel 2012 il Ministero federale per la cooperazione economica e lo sviluppo ha presentato la nuova strategia anti-corruzione basata sulla formula $3 \times 3 = 9$: tre gli attori coinvolti nella lotta alla corruzione – lo Stato, la società civile e il settore privato – e tre i livelli di azione. La strategia tedesca prevede innanzitutto di sostenere e favorire le riforme anticorruzione nei Paesi partner, di implementare accordi internazionali e infine di valutare e considerare gli elementi maggiormente a rischio corruzione.

Considerazioni finali

In questo elaborato abbiamo analizzato il fenomeno della corruzione negli appalti pubblici, fornendo innanzitutto una definizione di corruzione e di appalto pubblico secondo l'ordinamento italiano. Abbiamo poi rivolto l'attenzione su cause e conseguenze della corruzione, individuando i fattori che causano e favoriscono la sua diffusione. Tale fenomeno comporta non solo conseguenze economiche come rallentamento della crescita, disincentivi per gli investimenti e alterazione della libera concorrenza, ma determina anche costi non economici: sfiducia e malcontento dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione, incapacità dello Stato di soddisfare i bisogni della collettività e lesione dei principi di democrazia, trasparenza e correttezza.

La corruzione raggiunge molti settori anche se i costi più elevati si registrano nei settori delle infrastrutture e dei servizi pubblici. Nell'esaminare la procedura di affidamento degli appalti pubblici abbiamo descritto le fasi più soggette a rischio corruzione, le principali criticità di tale procedura e alcune misure preventive che sarebbe opportuno introdurre o potenziare.

L'elaborato si conclude con la presentazione dei principali interventi contro la corruzione sia da parte dell'Italia sia dell'Unione Europea. Nonostante gli ammonimenti e le considerazioni dell'Unione Europea, in Italia la repressione continua ad essere lo strumento più adoperato per contrastare la corruzione; la nascita dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e l'adozione della nuova legge anticorruzione rappresentano tuttavia importanti passi avanti verso la prevenzione.

La corruzione negli appalti pubblici non affligge solamente il sistema italiano ma anche numerosi Paesi europei e internazionali. Diversi sono gli interventi e gli strumenti adottati per prevenire e contenere il fenomeno della corruzione. I Paesi nordici puntano soprattutto su trasparenza e pubblicità dell'operato dei funzionari pubblici, efficienza e efficacia dell'azione amministrativa e valori morali della società. Per contro, analogamente all'Italia, nel Regno Unito e in Germania si tende a privilegiare un approccio repressivo.

Riferimenti bibliografici

ANON, 2015. “*Corruzione, la relazione di Cantone: “Piani ancora insufficienti, cambiare legge Severino”*”. – La Repubblica; disponibile presso:

http://www.repubblica.it/politica/2015/07/02/news/corruzione_la_relazione_di_cantone_piani_a_ncora_insufficienti_intervenire_su_legge_severino_-118142627/

[Data di accesso: 03/07/2016]

AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE, 2015. “*Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione – Determinazione n.12 del 28 ottobre 2015*” – Disponibile presso:

http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/PNA%20-%20Aggiornamento%202015_sito.pdf

[Data di accesso: 20/06/2016]

AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE, 2016. “*Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa*” – Disponibile presso:

http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/RegolazioneContratti/ProposteDiLineeGuida/LG_off.ec.vant.pdf

[Data di accesso: 20/06/2016]

BECKER G., 1968. “*Crime and Punishment: an Economic Approach*” – Journal of Political Economy, vol.76, pag.169-217.

BIANCHINI R., 2014. “*Appalto pubblico*” – AltalexPedia su [altalex.com](http://www.altalex.com). Disponibile presso

<http://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2014/06/18/appalto-pubblico>

[Data di accesso: 05/05/2016].

CENTORRINO M., LISCIANDRA M., 2010. “*La teoria economica della corruzione*” in “*Quaderni europei, n° 18/2010 – La corruzione tra teoria economica, normativa internazionale, modelli d'organizzazione d'impresa*” - Centro di documentazione europea - Università di Catania

CICCARELLO E., 2016. “*Rapporto Corruzione 2015, Transparency.*” – IlFattoQuotidiano.it. Disponibile presso:

<http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/01/27/rapporto-corruzione-2015-transparency-italia-penultima-in-unione-europea-e-61esima-al-mondo/2406917/>

[Data di accesso: 11/07/2016]

COMMISSIONE EUROPEA, 2013. *“Flash Eurobarometer 374- Business’attitudes towards corruption in the UE”* – Report richiesto dalla Commissione Europea. Disponibile presso: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_en.pdf

[Data di accesso: 10/07/2016]

COMMISSIONE EUROPEA, 2014. *“Relazione dell’Unione sulla lotta alla corruzione”* – Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Disponibile presso: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-86_it.htm

[Data di accesso: 09/07/2016]

COMMISSIONE EUROPEA, 2014. *“Relazione dell’Unione sulla lotta alla corruzione. Allegato sulla Danimarca”* – Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Disponibile presso:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/IT/1-2014-38-IT-F1-1-ANNEX-6.Pdf>

[Data di accesso: 27/07/2016]

COPPIER R., 2005. *“Corruzione e crescita economica”* – Carrocci

GAETA E.G., 2013. *“Fondamenti economici dei comportamenti criminali”* – Torino: G. Giappichelli Editore.

GALEAZZI G., 2003. *“Corruzione, efficienza del sistema produttivo e sviluppo economico.”* In: ACQUAROLI R., FOFFANI L., a cura di, 2003. *“La corruzione tra privati. Esperienze comparatistiche e prospettive di riforma”* – Milano: Giuffrè.

GNES M., 2016. *“Il nuovo codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione: prime note”* – AltalexPedia su altalex.com. Disponibile presso:

<http://www.altalex.com/documents/news/2016/05/04/il-nuovo-codice-degli-appalti-pubblici-e-dei-contratti-di-concessione-prime-note>

[Data di accesso: 18/05/2016].

JOUSTEN M., KERANEN J., 2009. *“Corruption and the Prevention of Corruption in Finland”* – Ministero di Giustizia, Finlandia. Disponibile presso:

http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/kriminaalipolitiikka/6CyUaiHiw/Korruptioesite_eng.pdf

[Data di accesso: 01/08/2016]

KLITGAARD R., 1988. *“Controlling Corruption”* – Berkley.

MARANI S., 2013. “*Corruzione*” – AltalexPedia su [altalex.com](http://www.altalex.com). Disponibile presso <http://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2013/06/03/corruzione>

[Data di accesso: 01/05/2016].

MASCOLINI A., 2015. “*Gare, le fasi a rischio corruzione – Un antidoto è la programmazione delle amministrazioni*” – Italia Oggi, n.264, pag.37. Disponibile presso:

http://www.italiaoggi.it/specialeappalti/dettaglio_appalti.asp?id=201511060500001438

[Data di accesso: 18/06/2016]

MATTARELLA B.G. E PELLISSERO M., a cura di, 2013. “*La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*” – Torino: G. Giappichelli Editore.

MINISTERO FEDERALE PER LA COOPERAZIONE ECONOMICA E LO SVILUPPO, 2012.

“*Anti-corruption and Integrity in German Development Policy*” – Disponibile presso:

http://www.bmz.de/en/publications/archiv/type_of_publication/strategies/Strategiepapier323_04_2012.pdf

[Data di accesso: 10/08/2016]

MONTEDURO F., BURATTI A., BRUNELLI S., 2013. “*La corruzione. Analisi delle esperienze internazionali*” – Formez PA.

RIJCKEGHEM C., WEDER N. S., 2001. “*Corruption and the Rate of Temptation: do low wages in the civil service cause corruption?*” – Working Paper n.73, pag. 19-26, International Monetary Fund.

ROSE-ACKERMAN S., 1997. “*The Political Economy of Corruption*” in ELLIOT K.A., 1997 “*Corruption and the Global Economy*” – Washington DC: The Institute for International Economics.

SHLEIFER A., VISHNY R., 1993. “*Corruption*” – The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, n.3, pag. 599-617.

TANZI V., 1998. “*Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*” – Working Paper n.98, International Monetary Fund.

TANZI V., DAVOODI H., 1997. “*Corruption, public investment and growth*” – Working Paper n.139, International Monetary Fund.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015. “*Corruption Perception Index*” – Report pubblicato su [transparency.org](http://www.transparency.org). Disponibile presso: <http://www.transparency.org/cpi2015>

[Data di accesso: 10/07/2016]

VANNUCCI A., 2010. *“L’evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto”* – in *“La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi”* a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010.

VANNUCCI A.,2012. *“Atlante della corruzione”* – Edizioni Gruppo Abele.

ZOOK D.C., 2009. *“The Curious Case of Finland’s Clean Politics”* – Journal of Democracy, vol.20, n.1, pag. 157-168.

Riferimenti normativi

Dlgs.18 aprile 2016, n.50

Dlgs. 12 aprile 2006, n.163

L. 27 maggio 2015, n.169

L. 6 novembre 2012, n.190

Codice Civile, art. da 318 a 322

Codice Civile, art. 1655

Codice Civile, art. 1656

Codice Civile, art. 1655

Codice Civile, art. 1656

Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici