



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M.FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**"LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE: DALLA NORMATIVA AI  
SISTEMI DI CONTROLLO INTERNI NELLA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE ITALIANA"**

**RELATORE:**

**CH.MA PROF.SSA PILONATO SILVIA**

**LAUREANDO: TAGLIATI MATTEO**

**MATRICOLA N. 1137707**

**ANNO ACCADEMICO 2018 – 2019**



## INDICE

INTRODUZIONE .....	4
CAPITOLO 1. LA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA .....	5
1.1 Il fenomeno e le sue peculiarità .....	5
1.2 L'evoluzione normativa .....	8
1.3 La nascita dell'ANAC e i suoi poteri.....	11
CAPITOLO 2. I SISTEMI DI PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	15
2.1. I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici .....	15
2.2. La gestione dei rischi corruttivi .....	17
2.3. Codice di comportamento .....	22
CAPITOLO 3. IL CASO EXPO MILANO 2015 .....	25
3.1. Storia dell'indagine.....	25
3.2. Gli attori e i “valori” della rete corruttiva.....	26
3.3. La strategia corrotta e il commissariamento dell'appalto .....	27
CONCLUSIONI.....	30
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	31
RIFERIMENTI NORMATIVI.....	35

## **INTRODUZIONE**

La presente prova finale ha l'obiettivo di analizzare il fenomeno della corruzione nel contesto della Pubblica Amministrazione italiana. Tale fenomeno appare particolarmente sviluppato e in costante aumento agli occhi dei cittadini europei (Commissione Europea, 2014). Sarebbe opportuno chiedersi se e come modificare le strategie anticorruzione adottate finora da parte di tutti gli stati membri dell'UE. Si sta via via passando infatti da un sistema basato sulla repressione della corruzione ad uno basato sulla prevenzione della stessa (Bonfigli, 2010).

Nel primo capitolo della prova finale verrà descritto il concetto di corruzione, partendo dalla sua definizione, passando per l'individuazione delle cause scatenanti, dei soggetti coinvolti, delle conseguenze che abbracciano una pluralità di sfere economica, sociale, politico e culturale e finendo con l'esposizione delle principali novità normative italiane.

Nel secondo capitolo verranno presi in considerazione i sistemi di prevenzione del rischio corruttivo: inizialmente verranno definiti i principi fondamentali su cui si basa il nuovo codice dei contratti pubblici, verrà poi delineata la gestione del rischio corruttivo all'interno delle pubbliche amministrazioni con l'analisi e la valutazione dei punti critici dello sviluppo del fenomeno ed, infine, verrà dato spazio al codice di comportamento interno delle amministrazioni.

Nel terzo capitolo, invece, verrà analizzato un caso concreto di corruzione nel quale verranno messe in luce le leve e le dinamiche della strategia di una rete corruttiva e le azioni repressive e preventive degli organi di controllo a seguito degli sviluppi delle vicende giudiziarie.

## **CAPITOLO 1. LA CORRUZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA**

Negli ultimi anni il tema della corruzione è diventato un fenomeno sempre più sentito a livello internazionale per gli effetti negativi che determina sull'ambiente sociale, sulla competitività del sistema economico e, altresì, sulla legittimazione delle istituzioni democratiche rendendole sempre meno credibili agli occhi dei cittadini.

Tra le esperienze maturate in materia, quella italiana è spesso presa a riferimento, anzitutto per il ruolo che nel sistema ha progressivamente assunto l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). L'impianto normativo italiano, ricco di realizzazioni e di potenzialità, era nato per dare attuazione alle convenzioni internazionali in tema di lotta alla corruzione. Si è giunti oggi, a seguito di molteplici riforme normative, ad una nuova funzione di prevenzione e contrasto amministrativo della corruzione, affiancandosi al tradizionale approccio repressivo che aveva connotato fino a quel momento il sistema italiano e che aveva mostrato con chiarezza i propri limiti.

### **1.1 Il fenomeno e le sue peculiarità**

Il termine "corruzione" deriva dal latino *corruptio* e letteralmente significa decomposizione o disfacimento; essa rappresenta uno "scambio illegale tra un pubblico ufficiale e un soggetto privato, nel quale quest'ultimo si fa parte attiva per dare al primo denaro, beni o favori, e in cambio riceve un vantaggio che non gli è dovuto oppure è costretto a pagare per un atto dovuto"<sup>1</sup>.

Nei diversi paesi e contesti, il fenomeno e la stessa definizione di corruzione può tuttavia assumere diverse accezioni, a seconda del contesto normativo, valoriale e dei principi dominanti nei rispettivi contesti socio-culturali.

Nel linguaggio giuridico italiano il termine corruzione viene tradizionalmente connesso a fenomeni di corruzione penalistica e repressiva di accordo illecito intercorrente tra due soggetti e finalizzato a conseguire utilità indebite<sup>2</sup>.

Si è delineato, tuttavia, anche un nuovo significato del termine connesso alla prevenzione del malcostume della sfera pubblica da contrastare con gli strumenti tipici del diritto amministrativo derivante dallo sviluppo di un fenomeno che rappresenta una problematica di più vaste e diffuse dimensioni, il quale si manifesta come "consumatore" di risorse, economiche e morali, della democrazia (Commissione Europea, 2016). Il concetto di corruzione amministrativa richiama l'aspetto più patologico e occulto della *maladministration* dove, a seconda dei contesti, il

---

<sup>1</sup> "Corruzione", Treccani, Enciclopedia on line, disponibile sul sito <http://www.treccani.it/vocabolario/corruzione/>.

<sup>2</sup> Artt. 318-322 c.p.

rispetto delle invisibili “regole del gioco” è assicurato dalla fiducia reciproca e dagli interessi convergenti degli attori coinvolti (Cantone, 2017). La *maladministration* è un’espressione che traduce e sintetizza tutte le forme di utilizzo del potere amministrativo non coerente con le finalità assegnate dalla legge. La nozione di corruzione amministrativa rinvia anche a condotte che sono comunque espressione di *maladministration*: conflitti di interessi, clientelismo, occupazione di cariche pubbliche, nepotismo e tutte le condotte che comportano un uso distorto del potere pubblico. Più precisamente, essa è rappresentata da “atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell’interesse pubblico e pregiudicano l’affidamento dei cittadini nell’imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse” (ANAC, 2015).

All’interno della pubblica amministrazione esiste un rapporto di natura pubblica o contrattuale tra l’agente, ossia il soggetto al quale è affidato il compito di assumere delle decisioni, e il principale, ossia il titolare degli interessi per il quale il medesimo compito è stato delegato al primo; questo rapporto coincide con il binomio popolo-amministratori. Tuttavia, inevitabilmente, ogni agente è portatore anche di interessi privati che possono non essere conformi agli interessi del principale e al quale lo stesso agente può celare, in maniera opportunistica, alcune informazioni riguardanti la propria attività. La delega dei compiti e dei poteri legati alla funzione pubblica si accompagna perciò ad una serie di procedure e regole atte a limitare l’esercizio della discrezionalità, oltre che all’applicazione di controlli e di sanzioni in caso di inadempimento o cattivo esercizio dei poteri affidati utili a disinnescare questo potenziale conflitto di interessi. Quando viene meno questo equilibrio si verifica un’inevitabile patologia del rapporto popolo-amministratori. Si delinea uno scambio corrotto nel momento in cui la suddetta relazione diventa trilaterale, ossia quando all’interno del rapporto si inserisce un ulteriore soggetto: il corruttore. Egli attraverso promesse, tangenti, e altre forme di utilità induce l’agente ad aggirare i vincoli posti in essere dall’ordinamento (per porre freno al rischio di conflitto di interessi) e ad ottenere una serie di vantaggi indebiti (informazioni riservate, decisioni favorevoli o una sorta di protezione generale per i propri interessi). Viene mutato dunque l’esercizio della discrezionalità amministrativa, portandola a salvaguardare gli interessi propri e del corruttore a scapito degli interessi pubblici attraverso uno scambio occulto e non più ufficiale e trasparente tra i due soggetti (Lambsdorff, 2007). Agli ordinari processi viene a sostituirsi “un mercato dell’autorità” dove i corruttori cercano di modificare, a proprio vantaggio, la struttura e/o la destinazione delle risorse amministrate dallo Stato attraverso l’attività di agenti politici o burocratici, cui sono delegati poteri e responsabilità. Attraverso tale illecita deviazione delle risorse la spesa pubblica e il potere discrezionale vengono manipolati al fine di consentire, o meno, l’esercizio di certe attività private rispetto ad altre creando, per

tale via, posizioni di rendita dettate da procedure i cui esiti sono decisi o influenzati dagli agenti (Vannucci e al., 2006).

La corruzione rappresenta un ostacolo alla crescita economica poiché, dirottando le risorse dagli obiettivi economicamente produttivi, essa mina l'efficienza della spesa pubblica (Commissione Europea, 2014). In aggiunta, quando le risorse pubbliche sono limitate, il costo della corruzione pregiudica la sostenibilità dei bilanci pubblici, sottrae fondi pubblici agli investimenti e genera un impatto negativo a lungo termine sulle finanze pubbliche.

Stimare il costo della corruzione non è semplice dato che tale fenomeno complesso ricopre più sfere eterogenee (economica, sociale, politica e culturale). Quanto più diventa sistemica, tanto più la corruzione tende a nascondersi: essa si sviluppa in profondità, è percepibile solo all'interno della ristretta cerchia di beneficiari diretti o di collusi; il suo radicamento riflette, per un verso l'ampiezza delle occasioni di profitto illecito e la debolezza dei vincoli morali, per un altro l'evoluzione di persistenti strutture informali di regolazione del funzionamento del mercato illegale, in grado di contenere rischi e incertezze degli scambi corrotti (Vannucci, 2010).

Ottenere e raccogliere dati affidabili e attendibili sui livelli di corruzione è possibile solo attraverso l'uso di valutazioni quantitative che si basano su indagini a campione sulle esperienze di corruzione associate a valutazioni di esperti basate sulla ricerca. Un'indagine che viene utilizzata per valutare gli atteggiamenti delle imprese nei confronti della corruzione nell'UE è l'indagine Flash Eurobarometro i cui risultati sono fortemente correlati a quelli di altri indici compositi come l'indice di percezione della corruzione (Corruption Perceptions Index, CPI) di Transparency International, l'indicatore di "controllo della corruzione" prodotto dalla Banca mondiale. È stato stimato che la corruzione da sola costi all'economia dell'UE 120 miliardi di euro all'anno, ossia poco meno del bilancio annuale dell'Unione Europea<sup>3</sup>. La posizione dell'Italia rimane purtroppo in fondo alla classifica europea e preceduta addirittura da Paesi generalmente considerati molto corrotti, come Romania e Grecia.

Le analisi condotte a livello nazionale o internazionale hanno messo in luce che i procedimenti ed i comportamenti corruttivi sono andati diversificandosi negli ultimi anni cosicché non appare possibile procedere a quantificazioni esatte dell'ammontare delle risorse finanziarie sviate dalla loro naturale destinazione in relazione a fenomeni corruttivi (Gili, 2016).

Tuttavia, la percezione del fenomeno a livello collettivo, unitamente all'emersione di una molteplicità di episodi corruttivi di varie dimensioni, restituiscono la percezione di un fenomeno diffuso che tende ad insinuarsi e a rafforzarsi nelle zone grigie dell'attività

---

<sup>3</sup> La cifra si basa su stime di istituzioni e organismi specializzati, come la Camera di commercio internazionale, Transparency International, il Patto mondiale delle Nazioni Unite, il Forum economico mondiale.

amministrativa nelle quali sembrano prevalere le “amicizie”, le “conoscenze” e gli “aiuti” rispetto ai diritti ed ai doveri, chiaramente delineati dalla Costituzione (artt. 3, 41, 97 e 98) e risultanti dalle singole leggi o norme di settore. In particolare, secondo tale statistica, gli italiani percepiscono la corruzione come un fenomeno altamente diffuso soprattutto nel settore degli appalti pubblici visto il rilievo economico e strategico del settore, che muove circa l’11% del PIL nazionale, il 13% del PIL europeo e che registra in Italia nel corso del 2018 un ammontare di procedure avviate relative ai settori dei lavori, servizi e forniture sempre più in aumento attestandosi attorno ad un importo pari a circa 140 milioni di euro (Donato, 2019).

Infatti, questo settore rappresenta la forma di interdipendenza pubblico-privato più importante, attraverso la quale la Pubblica Amministrazione affida agli operatori economici privati lavori, beni e servizi destinati ad essere fruiti dalla collettività, esternalizzando le proprie attività e offrendo occasioni di consistenti profitti agli stessi.

È esattamente questa finalità che genera la spinta motivazionale a commettere episodi di corruzione. La corruzione negli appalti risulta estremamente pericolosa per le interazioni che i danni da essa provocati hanno non solo sull’economia, ma sulla stessa democrazia: se la scelta del contraente non riflette più i principi di imparzialità, di merito e di concorrenzialità ai quali dovrebbero ispirarsi le procedure ufficiali e l’individuazione del beneficiario privato scaturisce da un accordo illecito, i danni provocati dalla corruzione incidono sull’intera collettività. Vari sono i fattori congeniti del sistema che facilitano il fenomeno corruttivo tra i quali possiamo annoverare la forte polverizzazione della domanda in capo a una molteplicità di pubbliche amministrazioni, più facilmente sottratte ai controlli e alle regole previste dalla disciplina nazionale, la complessità della disciplina e il quadro di instabilità normativa che caratterizza il settore, la mancanza di trasparenza dell’azione dei committenti nonché le odierne contingenze economiche dove la scarsità delle occasioni di guadagno stimola gli operatori a investire ingenti somme di denaro pur di conseguire i considerevoli profitti derivanti dalle commesse pubbliche. Si investe quindi non più sulle potenzialità della propria azienda ma sul politico/dirigente di turno.

## **1.2 L’evoluzione normativa**

In Italia la prevenzione amministrativa della corruzione è stata per molto tempo sottovalutata. Una sintesi dei principali interventi normativi è presentata nella tab.1.

<b>Riferimento normativo</b>	<b>Intervento disposto</b>
L. 11 febbraio 1994, n. 109	Legge quadro in materia di lavori pubblici
D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300	Responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica
D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 13	Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni - Istituzione CIVIT
L. 6 novembre 2012, n. 190	Prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione
D.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, artt. 19, 30, 31, 32, 37	Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari

*Tab.1 Principali interventi normativi italiani nella lotta alla corruzione (fonte: elaborazione propria)*

Soltanto negli ultimi anni è stato dato valore ad un approccio preventivo al tema della corruzione anche per mezzo dell'inchiesta giudiziaria denominata "Mani Pulite" (Tortora, 2019). Nei primi anni Novanta essa evidenziò un sistema di corruzione diffuso nel mondo politico e finanziario, basato su accordi stabili che garantivano un flusso costante di finanziamenti ai partiti grazie ad accordi relativi ad appalti pubblici stipulati da imprese con le pubbliche amministrazioni. Tale corruzione era di natura ambientale ed era diventata sistemica tanto da non essere soggetta nemmeno a richiesta esplicita (Di Nicola, 2003).

L'inchiesta diede origine alle modifiche nelle politiche legislative di lotta alla corruzione: un'organica riforma organizzativa e funzionale dell'intero apparato amministrativo da contrapporre ai tradizionali strumenti di repressione penale con l'intento di riportare dignità all'amministrazione e diminuire le annose disfunzioni del sistema.

A tale scopo fu costituita una autorità indipendente, l'AVCP, l'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, preposta a svolgere attività di vigilanza, ispezione e verifica. Si riteneva, infatti, che il modello dell'autorità indipendente potesse facilitare e rendere più efficace il controllo sull'agire pubblico, in particolare in relazione alle procedure di affidamento e di esecuzione dei lavori.

La legge Merloni (l. 109/94), dal canto suo, si occupò del settore dei contratti pubblici, stabilendo delle regole procedurali volte a garantire la legittimità delle aggiudicazioni: parità di trattamento di tutti i concorrenti, criteri di scelta del miglior contraente sul mercato, trasparenza e pubblicità degli avvisi e delle procedure.

Nel decennio successivo, con il D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, fu inserita nella legislazione italiana la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. La novità consisteva nel fatto che lo Stato, attraverso l'introduzione di forme sanzionatorie degli illeciti societari, chiedeva alle imprese stesse di fare attività di polizia interna predisponendo un modello di organizzazione, gestione e controllo conforme ai requisiti del d. lgs. 231/2001, il quale, a sua volta, doveva essere sottoposto alla valutazione e alla vigilanza da parte di un organismo di vigilanza (ODV) dotato di autonomia, professionalità e indipendenza.

Fu approvata la legge n. 190 del 2012 per merito sia della pressione internazionale sia per la diffusa sensibilità dell'opinione pubblica ai costi economici della corruzione. La novità principale della riforma consistette nell'aver creato un sistema generale, organico e diversificato di misure di prevenzione che coinvolgesse tutte le sfere dell'agire pubblico: dai principi generali a disposizioni specifiche dedicate ad alcune categorie di soggetti. In un unico testo normativo, dunque, vennero previste congiuntamente misure penali e misure di diritto amministrativo.

Tale legge perseguiva un duplice obiettivo:

- rimodellare interamente la strategia di lotta alla corruzione in senso maggiormente repressivo;
- adeguare l'ordinamento agli obblighi assunti sul piano internazionale.

La riforma si mosse fondamentalmente su quattro linee guida:

- riformulazione di alcune tipologie di reato con l'introduzione, ad esempio, del reato di "corruzione per l'esercizio della funzione" e del reato di "traffico di influenze illecite" ex art. 346 bis c.p., per i casi di corruzione "propria ed impropria" oppure con la suddivisione del delitto di concussione tra l'art. 317 c.p. (concussione per costrizione) e il nuovo art. 319 quater c.p. (induzione indebita a dare o promettere utilità);
- previsione di misure ordinamentali e di organizzazione amministrativa utili a comporre un nuovo sistema di vigilanza e prevenzione in materia di corruzione in cui i poteri della CIVIT e del Dipartimento della funzione pubblica fossero amplificati e molto più incisivi (introduzione della figura del Responsabile per la corruzione);
- introduzione di uno strumento di pianificazione costituito da un piano nazionale anticorruzione a cui fanno riferimento la CIVIT e il Dipartimento della funzione pubblica e da piani triennali attuativi predisposti dalle singole amministrazioni;

- previsione di misure riguardanti il personale e la dirigenza, sottoposti ad un nuovo e più attento sistema di incompatibilità volta ad evitare da un lato i conflitti di interesse nell'attribuzione di incarichi e dall'altro inutili duplicazioni di incarichi che minerebbero la tutela del contenimento della spesa pubblica.

Si assiste quindi al passaggio da un modello basato essenzialmente sulla predisposizione di figure repressive di carattere penale, che sanzionano a posteriori le condotte corruttive, ad un programma normativo che, mediante l'utilizzo degli strumenti tipici del diritto amministrativo, è volto a disincentivare il malcostume politico e amministrativo nella gestione dei pubblici poteri. La corruzione rappresenta un fenomeno multiforme che, al contempo, segue logiche e modelli reiterati. Pertanto, la sua prevenzione richiede una strategia articolata e versatile, che sia in grado di programmare l'elaborazione delle misure più adeguate e di attivare efficaci meccanismi di controllo che già a monte possano creare una barriera a pratiche corruttive e delimitare un sistema sanzionatorio dotato di efficacia dissuasiva.

### **1.3 La nascita dell'ANAC e i suoi poteri**

La riforma è proseguita con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (c.d. decreto Madia). La legge 190/2012 aveva suddiviso le competenze anticorruptive tra la CIVIT e il Dipartimento della funzione pubblica. Il sistema però non era pienamente efficace in quanto i due organi avevano un assetto organizzativo differente anche se operavano nel medesimo ambito fornendo risposte differenti e non sempre omogenee.

Il d.l. 90/2014 (emanato in seguito agli episodi di corruzione connessi alla realizzazione dell'EXPO 2015) prevede tre punti salienti (Di Cristina, 2014):

- l'istituzione dell'ANAC quale autorità con una propria organizzazione e un unico organismo deputato alla prevenzione della corruzione;
- la creazione di una disciplina "emergenziale" per il controllo dei lavori pubblici connessi a Expo 2015;
- l'attribuzione del potere di proporre e adottare nuove misure di amministrazione o sostegno alle imprese in caso di presunto illecito al Presidente dell'ANAC e ai Prefetti.

L'idea di fondo è quella comune a tutti gli Stati membri dell'Unione europea: attuare una precisa politica di prevenzione e lotta alla corruzione la quale deve risultare costantemente adeguata ed efficace grazie a revisioni a cadenza prefissata e progetti internazionali in materia. In Italia alla nuova Autorità è stata attribuita una nuova e più ampia missione istituzionale che comprende il controllo sull'applicazione della normativa anticorruzione, sul conferimento degli incarichi pubblici, sulla trasparenza e sull'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. Quattro sono le disposizioni (19, 30, 32 e 37) riferite all'ANAC contenute nel decreto.

L'art. 19 del decreto che prevede la soppressione dell'AVCP e il trasferimento dei poteri di quest'ultima in capo all'ANAC attraverso l'implementazione di un piano di riordino strutturale/funzionale e di una razionalizzazione della spesa pubblica. Nello specifico l'ANAC è preposta a:

- creare un modello efficiente ed efficace di governance e di organizzazione sia nella regolazione che nella vigilanza;
- implementare una riorganizzazione strutturale con semplificazione delle mansioni ed eliminazione di sprechi e duplicazione di incarichi;
- definire in via sperimentale un nuovo ordinamento del personale e la propria dotazione che coinvolge nelle scelte il personale medesimo e le organizzazioni sindacali.

L'art. 22 del d.l. n. 90/2014 qualifica l'ANAC nella fattispecie delle autorità indipendenti dal Governo; tale indipendenza è un requisito essenziale di un modello anticorruptivo efficiente perché slega le scelte dell'Autorità da un qualunque obiettivo politico-governativo e indirizza le scelte delle politiche di prevenzione alla corruzione privandole di qualsivoglia legame con il potere politico stesso.

Essa è un soggetto titolare in proprio di funzioni decisive per prevenire la corruzione.

In primo luogo l'ANAC è titolare di un potere regolatorio: può, infatti, suggerire misure efficaci o valutare la qualità delle misure adottate in concreto dagli organi di governo, lavorare di comune accordo con la Corte dei Conti in relazione ai procedimenti giudiziari per danno erariale, essere in costante collegamento con le singole amministrazioni attraverso la figura del Responsabile dell'anticorruzione, e fornire in maniera proattiva soluzioni concrete ed efficaci per contrastare il fenomeno corruptivo utili all'intero sistema amministrativo.

In secondo luogo essa è chiamata a svolgere compiti di vigilanza e di intervento, particolarmente stringenti nel settore degli appalti pubblici, che mirano alla predisposizione di soluzioni tempestive in caso di situazioni potenzialmente a rischio di illegalità così da ottenere una maggiore trasparenza nel sistema di affidamento delle commesse pubbliche e nell'azione amministrativa in generale. Il potere di intervento viene esercitato a seguito di segnalazioni e notizie provenienti dalle amministrazioni o dai singoli dipendenti (c.d. *whistleblower*).

Infine, l'ANAC viene dotata di poteri sanzionatori autonomi.

Il d.l. n. 90/2014 ha avuto una cospicua influenza nel sistema di prevenzione della corruzione in materia di appalti. Esso ha introdotto uno specifico sistema di sorveglianza speciale sugli appalti connessi all'EXPO 2015 riconoscendo, da un lato, al Presidente dell'Autorità la facoltà di formulare proposte al commissario unico delegato del Governo per l'Expo in ordine alla

corretta gestione degli appalti<sup>4</sup> e, dall'altro attribuendo allo stesso compiti di alta sorveglianza sulle procedure connesse all'EXPO<sup>5</sup>. Tre delle otto misure dedicate alla fase esecutiva dei contratti pubblici (artt. 30, 33 e 34) sono dedicate proprio a Expo 2015<sup>6</sup>. Il Presidente dell'ANAC, coadiuvato con l'Unità operativa speciale appositamente creata<sup>7</sup>, ha non solo il potere di verifica preventiva della legittimità degli atti di gara e di verifica del rispetto degli obblighi di trasparenza ma ha anche il potere di ispezione e accesso alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BNCP) e della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

L'art. 32 prevede che, nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria proceda per i reati di concussione, corruzione e turbativa d'asta ovvero in presenza di rilevanti situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite attribuibili al concorrente aggiudicatario di una commessa pubblica, il Presidente dell'ANAC è tenuto a informare della vicenda il Procuratore della Repubblica e, in presenza di fatti gravi e accertati, a proporre al Prefetto competente l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- il rinnovo degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto;
- la gestione diretta straordinaria e temporanea dell'impresa appaltatrice limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto o della concessione qualora l'impresa non si adegui nei termini stabiliti;
- le misure di sostegno e monitoraggio dell'impresa, attraverso la nomina, da parte del Prefetto, di uno o più esperti aventi il compito di impartire all'impresa prescrizioni operative.

Tali misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese, note come "commissariamento degli appalti" (Salerno, 2015), permettono, in presenza di fatti illeciti attribuibili all'impresa aggiudicataria di un appalto, la prosecuzione dei lavori senza pregiudicare tuttavia che l'impresa stessa possa trarre vantaggio da tale situazione.

I suoi poteri sono riscontrabili anche all'interno del nuovo codice dei contratti pubblici previsto dal d.lgs. n. 50/2016: piena vigilanza sui contratti pubblici prestando particolare attenzione alla fase esecutiva degli appalti e costante controllo sulla disciplina derogatoria prevista per i contratti affidati ad operatori economici nei casi di immediata urgenza.

Viene introdotta la c.d. "vigilanza collaborativa": qualora sia presente un'espressa richiesta della stazione appaltante, l'ANAC può supportare le medesime nella predisposizione degli atti

---

<sup>4</sup> Art. 19, co. 7, d.l. n. 90/2014.

<sup>5</sup> Art. 30, d.l. n. 90/2014.

<sup>6</sup> V. Titolo III, Capo II, d.l. n. 90/2014.

<sup>7</sup> Art. 30 "Unità operativa speciale per Expo 2015", d.l. n. 90/2014.

e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara<sup>8</sup> implicando una maggiore trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche e l'emersione di eventuali fenomeni corruttivi in tali settori (Di Lascio e al., 2015).

Inoltre, la predisposizione di modelli standard di contratti, bandi, capitolati e di apposite linee guida che le stazioni appaltanti devono seguire al fine di migliorare la qualità delle proprie prestazioni contrattuali e il costante monitoraggio relativo alla piena attuazione di tali strumenti sul territorio nazionale, favorisce e velocizza l'individuazione di situazioni anomale o comunque sintomatiche di condotte illecite riconducibili a fattispecie criminose. Perciò, l'ANAC ha anche il potere di formulare eventuali modifiche legislative in relazione alla normativa di settore<sup>9</sup>.

Nasce infine una fitta rete di collaborazione tra l'ANAC e l'autorità giudiziaria in riferimento alle funzioni di natura ispettiva e sanzionatoria nel momento in cui le irregolarità scoperte assumono rilevanza penale. In tal caso l'ANAC ha l'obbligo di trasmissione propri atti e rilievi (ispezioni d'ufficio o su richiesta motivata) alle competenti Procure della Repubblica al fine di individuare atti o informazioni che possano riscontrare la presenza di irregolarità nello svolgimento delle gare d'appalto, avvalendosi anche dell'ausilio di altri organi dello Stato o del Corpo della Guardia di Finanza<sup>10</sup>. Nella circostanza in cui i soggetti colpiti dall'attività ispettiva si rifiutino, omettano, o forniscano atti e documenti non veritieri, l'Autorità può irrogare sanzioni amministrative che oscillano tra un minimo di 250 ad un massimo di 50.000 euro<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> V. art. 213.3. lett. h) del d.lgs. n. 50/2016.

<sup>9</sup> V. art. 213. 3 lettere c), d), e) del d.lgs. n. 50/2016.

<sup>10</sup> V. art. 213, co. 5, d.lgs. n. 50/2016.

<sup>11</sup> V. art. 213, co. 13, d.lgs. n. 50/2016.

## **CAPITOLO 2. I SISTEMI DI PREVENZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

In Italia, il tema della corruzione si innesta in un ambiente caratterizzato da un eccessivo formalismo giuridico che finisce per aggravare l'eccesso di regolazione e confusione normativa (Fadda e al., 2016). Per tale motivo oggi si assiste ad una trasformazione delle pubbliche amministrazioni sempre più strutturate in modo funzionale alla prevenzione del fenomeno corruttivo anziché alla sua repressione. Ecco che assume sempre più valore il concetto di corretta amministrazione basata sui controlli interni per il buon andamento che deve, gioco forza, coordinarsi efficacemente con i vari strumenti di misurazione delle performance, trasparenza e anticorruzione. Pertanto, dei solidi principi, una corretta gestione del rischio corruttivo ed un preciso codice di comportamento, sono alla base di una sana amministrazione pubblica.

### **2.1. I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici**

Nel diritto degli appalti e dei contratti pubblici i principi, ossia le norme generali ed astratte che esprimono e tutelano valori considerati fondanti in una determinata materia, godono di una precisa collocazione all'interno dell'articolo 30 del nuovo codice dei contratti pubblici intitolato "Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni" in quanto devono garantire, nello specifico, la qualità delle prestazioni inerenti l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture. La normativa richiama sia i classici principi dell'azione amministrativa che impongono la buona amministrazione, così come delineata dalla Costituzione, sia impone il rispetto dei principi tipici della disciplina dei contratti pubblici aventi una genesi comunitaria. L'importanza dei principi risiede nel dettare regole procedurali al fine di limitare il più possibile le aree a rischio di corruzione nel rispetto della libera concorrenza, della parità di trattamento tra gli operatori e degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro. I principi che vengono richiamati sono comuni a tutte le procedure e possono essere sintetizzati come segue: principio di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione e parità di trattamento, trasparenza e pubblicità, proporzionalità e unicità dell'invio. La loro disamina verrà effettuata nei prossimi paragrafi.

L'art. 30 richiama come principio di carattere generale il *principio di economicità*. Esso si manifesta nell'ottimale uso delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione o nell'esecuzione di un contratto (beni, servizi e/o lavori) in modo tale che non ve ne sia inutile eccedenza d'impiego. A tale fine le indagini di mercato rappresentano lo strumento ideale a

conoscere l'assetto del mercato, i potenziali concorrenti, gli operatori interessati e le soluzioni tecniche disponibili sul mercato rispondenti alle specifiche esigenze della stazione appaltante. L'economicità si concretizza, inoltre, attraverso l'applicazione del divieto di ripetizione di attività connesse all'appalto già posto in essere o di aggravare il procedimento mediante il compimento di atti della procedura privi di concreta utilità.

Il *principio di efficacia* si sostanzia nella congruità degli atti emanati dalla stazione appaltante rispetto allo scopo ed all'interesse pubblico cui sono preordinati. Essa è l'espressione del più generale principio di buon andamento (art. 97 Cost.) e presenta molteplici affinità con quello di economicità. Difatti, molto spesso, nelle decisioni della giurisprudenza, essi vengono richiamati congiuntamente senza una netta distinzione nell'applicazione concreta.

Il *principio di tempestività* rappresenta l'esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di ragioni obiettive ed è un elemento fondamentale nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione e di esecuzione degli appalti pubblici. Il più delle volte la tempestività stabilisce la perentorietà o meno di un termine previsto dalla norma per il compimento di determinate attività.

Il *principio di correttezza* si manifesta nell'esigenza che le amministrazioni pubbliche si comportino lealmente con riferimento all'attività svolta sia in merito alla procedura di aggiudicazione sia di esecuzione dell'appalto. La correttezza e la buona fede assumono rilievo nello svolgimento delle indagini di mercato al fine di conoscere i potenziali concorrenti, gli operatori e le caratteristiche soggettive. Si tratta di una fase particolarmente delicata nella quale l'amministrazione, attraverso il responsabile del procedimento, entrando in contatto con gli operatori, non deve rivelare le informazioni acquisite agli altri potenziali concorrenti. Esso impone l'osservanza degli adempimenti formali richiesti dalla procedura di gara.

Il *principio di libera concorrenza* è inteso quale effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati. Esso trova fondamento nel diritto comunitario il quale impone che le stazioni appaltanti nell'acquisizione di lavori, servizi e forniture ricorrano a procedure di gara che garantiscano la piena partecipazione di tutti gli operatori. Il suddetto principio è un principio cardine di tutto il mercato dei contratti pubblici. Allo scopo di identificare le migliori soluzioni presenti sul mercato per soddisfare i propri bisogni, le stazioni appaltanti, ove lo ritengano necessario, procedono con preliminari indagini esplorative. Un ulteriore corollario del principio di libera concorrenza può definirsi il principio di rotazione che è volto ad assicurare un avvicendamento delle imprese affidatarie.

Il *principio di non discriminazione e di parità di trattamento* si esplica nella valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e nell'eliminazione di ostacoli o restrizioni nella predisposizione delle offerte e nella loro valutazione. La non discriminazione è rappresentazione della garanzia

che i concorrenti siano valutati in modo eguale in presenza di situazioni eguali ed in modo diverso in presenza di fatti che differenziano la posizione dei medesimi. Il principio di parità di trattamento, invece, impone il divieto di operare irragionevoli restrizioni all'accesso alle procedure di gara oppure irragionevoli penalizzazioni che rendano difficile la predisposizione delle offerte o ne impediscano la corretta valutazione.

I principi di trasparenza e pubblicità attengono all'esigenza di conoscibilità dell'azione amministrativa e degli atti ad essa collegati. Il principio di pubblicità va inteso come una specificazione di quello più generale della trasparenza. La trasparenza è espressione della garanzia di procedure conoscibili ed accessibili in favore di ogni potenziale offerente così da consentire l'apertura degli appalti alla concorrenza nonché il controllo sull'imparzialità degli affidamenti. Ogni stazione appaltante quindi ha l'onere di consentire la concreta conoscibilità sia delle attività di gara sia degli atti a questa collegati. Strumento indispensabile per assicurare il rispetto di tali principi è la previsione dell'onere di motivazione sia in ordine alla scelta della procedura sia in ordine all'affidatario.

Il *principio di proporzionalità* si concretizza nel momento in cui le pubbliche amministrazioni perseguono i propri fini istituzionali attraverso modalità di svolgimento della propria azione che sono in rapporto di idoneità, necessità ed adeguatezza con l'obiettivo da raggiungere.

Infine il *principio di unicità dell'invio* si applica ai dati relativi a programmazione di lavori, opere e forniture nonché a tutte le altre procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici, che devono essere comunicati una sola volta e ad una sola banca dati (non può quindi essere richiesto da altri sistemi o banche dati).

L'insieme di questi principi dettano le basi per il buon andamento delle amministrazioni ma, affinché essi non rimangano solo dei buoni propositi teorici, è necessario prevedere una loro concreta applicazione sul campo attraverso l'implementazione di un sistema di responsabilità interne alle amministrazioni che hanno l'onere di identificare e saper gestire le aree più deboli facilmente preda di fenomeni corruttivi.

## **2.2. La gestione dei rischi corruttivi**

L'Italia, dal punto di vista della strategia di prevenzione della corruzione, ha introdotto un modello di governance "decentrato" nel quale ogni singola amministrazione, seguendo il PNA quale documento di indirizzo metodologico, istituisce un proprio PTPC in funzione dello specifico contesto di operatività. L'efficacia della strategia si basa dunque sull'integrazione delle scelte compiute a livello nazionale e delle singole organizzazioni del settore pubblico.

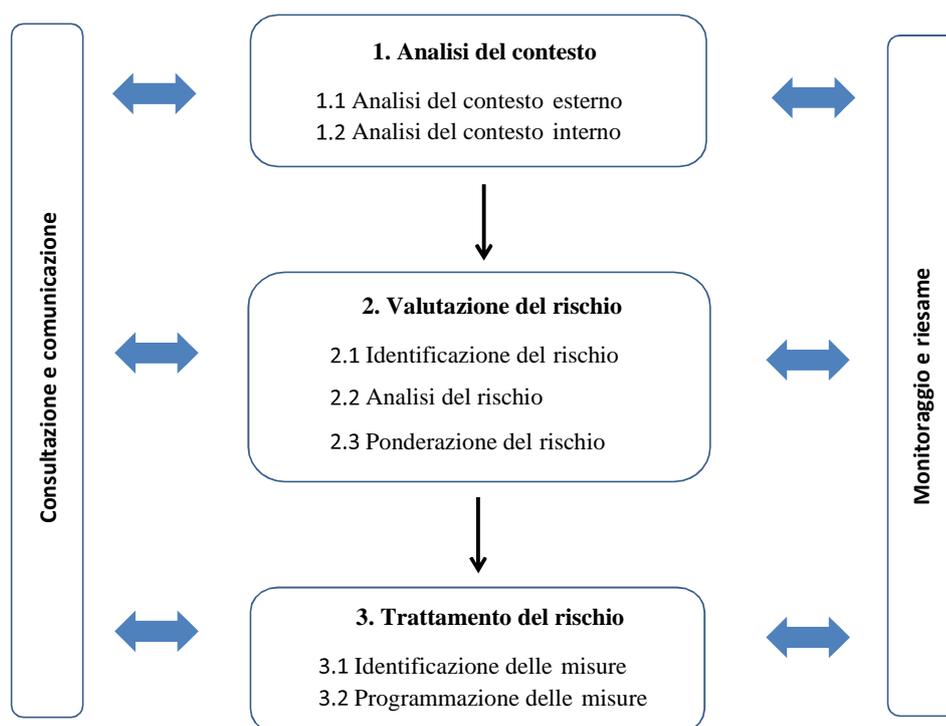
L'approccio alla gestione del rischio è di tipo "risk-based" ossia utilizza metodologie di *risk management* basate, nello specifico, sulla identificazione, analisi e ponderazione dei rischi e che tratta gli stessi in funzione delle priorità suggerite dalle analisi. Esso si differenzia dall'approccio "non risk-based" nel quale le norme e le misure di prevenzione della corruzione vengono stabilite a livello centrale e vengono successivamente adottate indistintamente da parte di tutte le amministrazioni perdendo, di fatto, la specificità del contesto territoriale e organizzativo (Ceschel e al., 2018).

L'obiettivo della strategia anticorruptiva italiana è quello di responsabilizzare ogni singola amministrazione e di condividere tra loro tre principali indicazioni operative così sintetizzabili:

- far coincidere il concetto di corruzione con quella di *maladministration*, promuovendo una cultura organizzativa orientata alla integrità e all'etica del comportamento amministrativo e alla legalità;
- integrare gli obiettivi di prevenzione della corruzione con le scelte organizzative e gestionali aziendali;
- inserire gli obiettivi di prevenzione nei processi di miglioramento organizzativo.

A livello nazionale, l'indicazione metodologica offerta alle pubbliche amministrazioni per la corretta implementazione dei sistemi di *risk management* è di tipo autoprodotta in cui vengono rilasciate delle versioni proprie di standard (o linee di indirizzo). Lo stesso PNA ricade in questa categoria: molti sono i riferimenti agli standard internazionali di *risk management* anche se mediati e contestualizzati alla peculiarità italiana (ISO 31000, Global Compact, ISO 37001). La gestione del rischio corruttivo prevede, nella definizione dei ruoli tra gli attori, un'articolazione di maggior dettaglio rispetto agli standard, con una distribuzione dei compiti suddivisi a seconda dell'area di riferimento (programmazione, coordinamento, organizzazione, attuazione, monitoraggio, controllo e/o aggiornamento).

Il carattere non omogeneo delle amministrazioni richiede adattamenti e flessibilità, sia con riferimento alle fasi di analisi e valutazione dei rischi corruttivi, sia rispetto alle misure di trattamento volte a prevenire i rischi stessi. Un approccio flessibile e contestualizzato, che tenga conto delle specificità di ogni singola amministrazione e del contesto interno ed esterno nel quale essa opera, consente di evitare la "burocratizzazione" degli strumenti e delle tecniche per la gestione del rischio. Il processo di gestione del rischio di corruzione si articola nelle fasi rappresentate nella Figura1:



*Figura 1. Il processo di gestione del rischio di corruzione (Fonte: All.1 PNA 2019)*

Il processo di gestione del rischio deve garantire il buon andamento e l'imparzialità delle attività amministrative; la mappatura dei processi, l'analisi e la valutazione del rischio, il costante aggiornamento consentono di migliorare il processo decisionale attraverso una logica sequenziale e ciclica. Le fasi centrali del sistema sono l'analisi del contesto, la valutazione del rischio e il trattamento del rischio, a cui si affiancano due ulteriori fasi trasversali, la fase di consultazione e comunicazione e la fase di monitoraggio e riesame del sistema. Data la ciclicità diviene fondamentale l'esperienza accumulata ad ogni ciclo in un'ottica migliorativa e di adattamento agli eventuali cambiamenti del contesto interno ed esterno (INTOSAI, 2004).

Il ruolo di coordinamento del processo di gestione del rischio viene affidata al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) in particolare nella fase di predisposizione del PTPCT e di monitoraggio. Egli inoltre ha il compito di specificare i compiti degli altri attori interni all'organizzazione tra i quali sono da annoverare le strutture di audit interno, l'organismo indipendente di valutazione, l'organo di indirizzo, i dirigenti e i dipendenti. Tutti devono dare un contributo attivo al processo e partecipare alla attuazione delle misure di prevenzione programmate nel PTPCT. Le organizzazioni particolarmente complesse devono dotarsi di una rete di referenti che fungono da interlocutori stabili del RPCT supportandolo in ogni fase del processo.

La prima fase del processo è relativa all'analisi del contesto esterno e del contesto interno.

L'analisi del primo ha un duplice obiettivo: evidenziare eventuali caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente che favoriscono il verificarsi di fenomeni corruttivi e condizionano la valutazione del rischio stesso. In particolare, l'analisi consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione e favorire il verificarsi di situazioni corruttive. Per ottenere ciò è fondamentale l'acquisizione dei dati rilevanti, sia oggettivi che soggettivi, e l'interpretazione degli stessi con l'obiettivo di estrarne degli elementi utili al processo di prevenzione.

L'analisi del contesto interno, invece, è volta a far emergere la sensibilità della struttura organizzativa al rischio corruttivo. L'aspetto principale di tale analisi è la mappatura dei processi ossia l'individuazione e l'analisi dei processi organizzativi al fine di individuare aree a rischio corruzione oltre che permettere un miglioramento dell'efficacia allocativa delle risorse e la produttività e la qualità dei servizi. La mappatura deve essere integrata con gli ulteriori sistemi di gestione già presenti nell'organizzazione (controllo di gestione, sistema di auditing, sistemi di performance management) al fine di ottenere sinergie di tipo organizzativo e gestionale. Essa si articola in tre fasi: l'identificazione attraverso l'individuazione di un elenco aggregato a seconda delle aree di rischio, la descrizione analitica e progressiva che permette di comprendere le modalità di svolgimento dei processi con annesse criticità, e la rappresentazione che può essere grafica o semplicemente tabellare (più semplice e intuitiva).

La fase successiva della gestione del rischio è rappresentata dalla valutazione in cui lo stesso viene identificato, analizzato e confrontato con altri al fine di individuare possibili misure correttive/preventive. Essa si articola in tre fasi: identificazione, analisi e ponderazione.

Come nella mappatura dei processi, anche nell'identificazione degli eventi rischiosi è fondamentale il coinvolgimento della struttura organizzativa poiché i responsabili dei processi, data la loro conoscenza approfondita, possono facilitarne l'emersione. A tale fine è necessario definire l'oggetto di analisi, selezionare tecniche di identificazione e fonti informative (documenti, banche dati, segnalazioni, interviste/incontri col personale, workshop ecc.) e infine individuare i rischi e formalizzarli all'interno del PTPCT redatto dal RPCT tramite la predisposizione di un registro dei rischi.

Il processo continua con l'analisi del rischio che si esplica attraverso l'analisi dei fattori abilitanti la corruzione (mancanza di misure di trattamento del rischio, mancanza di trasparenza, eccessiva regolamentazione, scarsa responsabilizzazione interna, inadeguatezza del personale ecc.) e la stima del livello di esposizione al rischio corruttivo basato su un criterio generale di prudenza utile ad evitare una sottostima del rischio. In quest'ultima fase è necessario: scegliere

l'approccio valutativo (qualitativo, quantitativo o misto), individuare i criteri di valutazione (*key risk indicators*), rilevare i dati e formulare un giudizio sintetico adeguatamente motivato (Galli, 2018). Tramite questa analisi è possibile implementare una serie di azioni appropriate per prevenire i rischi corruttivi.

Infine, la ponderazione del rischio ha l'obiettivo di stabilire quali siano le azioni da intraprendere per ridurre l'esposizione al rischio, in particolare al rischio residuo che permane una volta che le misure di prevenzione sono state correttamente attuate, e quali siano le priorità di trattamento dei rischi considerando gli obiettivi dell'amministrazione e attraverso il loro confronto.

La gestione del rischio corruttivo prosegue con la fase del trattamento: individuare i correttivi specifici, puntuali e attuabili, e le modalità più idonee a prevenire i rischi in base alle priorità emerse in sede di valutazione e alle risorse disponibili. L'individuazione e la progettazione delle misure per la prevenzione rappresentano l'aspetto cruciale dell'intera gestione del rischio in quanto tutte le attività svolte precedentemente sono propedeutiche ad esse. Tali misure possono essere sia di natura generale e quindi intervenire trasversalmente sull'intera amministrazione, sia di natura specifica incidendo pertanto in problemi specifici inerenti al rischio corruttivo. In sintesi, una volta determinate le misure preventive, risulta necessario garantire un'adeguata programmazione di tali interventi organizzativi; le misure preventive devono avere requisiti specifici al fine di far emergere concretamente l'obiettivo, economicamente sostenibile, che si vuole raggiungere e sono: l'adeguatezza delle stesse, la capacità di neutralizzazione dei fattori abilitanti il rischio, la sostenibilità organizzativa ed economica e l'adattamento alle caratteristiche specifiche dell'organizzazione. Solo dopo aver raggiunto questo obiettivo sarà possibile implementare una programmazione delle misure basata su fasi, tempistiche, responsabilità connesse all'attuazione delle stesse e sugli indicatori di monitoraggio di tipo on/off, quantitativi o qualitativi.

Il passaggio finale del processo è basato sul monitoraggio dell'attuazione e dell'idoneità delle misure di trattamento del rischio al fine di verificare il complessivo funzionamento del processo, e sul riesame dello stesso attraverso un'attività svolta ad intervalli programmati.

A chiusura del processo di fondamentale importanza risulta la consultazione e la comunicazione trasversali e contestuali a tutte le altre fasi del processo di gestione del rischio, nella quali vengono coinvolti tutti i soggetti interni ed esterni all'organizzazione e comunicate tutte le azioni intraprese, i compiti e le responsabilità di ciascuno. La mancanza di un adeguato coinvolgimento e comunicazione nei confronti di tutti i soggetti alimenta il circuito vizioso dell'autoreferenzialità con la conseguente produzione di strategie inefficaci. Al contrario, un flusso continuo di informazioni e una maggiore condivisione contribuisce a migliorare la

conoscenza e la consapevolezza di tutti gli attori coinvolti generando un feedback positivo di interazione finalizzata al miglioramento.

### **2.3. Codice di comportamento**

Un'attenzione particolare va ora dedicata ad un ulteriore strumento preventivo definito "codice di comportamento dei dipendenti pubblici" contenuto nel d.p.r. n.62/2013. Poiché "i doveri del pubblico dipendente non consistono solo nel fornire prestazioni a un datore di lavoro, ma nello svolgere una funzione nei confronti di due distinti "principali": l'amministrazione e la collettività dei cittadini" (Mattarella, 2002), la condotta dell'agente pubblico è chiamata ad essere assolutamente rigorosa. La posizione del pubblico dipendente, per quanto il regime giuridico del suo rapporto di lavoro possa via via convergere verso il modello privato, si mantiene tuttavia assolutamente distinta sotto il profilo dei doveri che rimangono del tutto peculiari fintantoché il dipendente pubblico agisce a servizio della Nazione (Buzzacchi, 2013). La cultura meccanico-burocratica, basata su principi generali formalizzati in norme e regolamenti, resiste al cambiamento. La struttura gerarchica weberiana, che prevedeva modelli di gestione fondati sulla standardizzazione dei processi e su una rigida struttura gerarchica applicabile a ogni organizzazione caratterizza ancora le strutture pubbliche (Crucitti, 2013). Nuove modalità gestionali quali il *diversity management*, che introducono un dinamismo interno alla diversità, possono diventare misure per il recupero di efficienza e qualità dei servizi. Esso è un "approccio diversificato alla gestione delle risorse umane, finalizzato alla creazione di un ambiente di lavoro inclusivo, in grado di favorire l'espressione del potenziale individuale e di utilizzarlo come leva strategica per il raggiungimento degli obiettivi organizzativi" (Barabino, 2001). Il comportamento del dipendente diventa condizione indispensabile per una dimensione organizzativa ottimale, laddove il benessere organizzativo è garantito da un atteggiamento propositivo, osservante dei doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta della comunità dei lavoratori pubblici, nonché dall'osservanza delle prerogative costituzionali, integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza, con l'assoluto divieto di utilizzo in forma privata di informazioni detenute per ragioni d'ufficio. Il processo di modernizzazione delle organizzazioni pubbliche è caratterizzato dall'introduzione della concezione che pone al centro dell'ambiente di lavoro la dignità della persona (Crucitti, 2013). Obiettivo della legislazione anticorruzione è lo sviluppo della *network administration*. La struttura organizzativa della pubblica amministrazione, affinché produca valore, non potrà più essere autoreferenziale, bensì proiettata verso l'esterno, con un'azione amministrativa diretta a creare reti istituzionali con i soggetti pubblici e privati

esterni e interpersonali nell'ambito di lavoro interno. Il corretto comportamento del lavoratore migliora la performance dell'amministrazione; la sua anti giuridicità, invece, comporta l'applicazione di sanzioni disciplinari in capo allo stesso proporzionate alla sua condotta (dal rimprovero verbale fino al licenziamento) frutto di responsabilità che possono appartenere all'ambito civile, penale, contabile-amministrativo o disciplinare. Il codice di comportamento prevede un'attenta attività di vigilanza e monitoraggio sull'applicazione delle regole di condotta, demandando tale compito ai dirigenti responsabili di ciascuna struttura, agli organismi di controllo interno e all'ufficio procedimenti disciplinari, cui sono demandate le funzioni dei comitati o uffici etici eventualmente già istituiti presso gli enti, oltre che la cura dell'aggiornamento del codice di comportamento dell'amministrazione, l'esame della segnalazione di violazione delle norme comportamentali, la raccolta delle condotte illecite accertate e sanzionate. Tale ufficio opera in stretto raccordo con il responsabile della prevenzione della corruzione. Da ciò deriva che non possano coesistere in un'unica persona le due cariche, ovvero chi svolge tali funzioni non può ricoprire un incarico in seno all'ufficio procedimenti disciplinari. Il principio di imparzialità si traduce nel codice di comportamento nelle norme che impongono un dovere di astensione dal compimento di atti in cui i lavoratori possano avere interesse.

Le disposizioni regolamentari introdotte con il d.p.r. n. 62/2013 impongono quindi di adeguare la struttura interna di ciascuna amministrazione; tra le novità introdotte, che impattano principalmente i settori delle pubbliche amministrazioni con un elevato rischio corruttivo (es. appalti pubblici), è possibile annoverare:

- la rivisitazione della concentrazione delle funzioni, avendo cura di contemperare il principio di separazione delle stesse, sulla base del quale nessuno deve poter gestire autonomamente un intero processo, dall'autorizzazione al controllo;
- l'adozione del principio di rotazione, sulla base del quale la stessa persona non si deve occupare sempre del medesimo tipo di attività con il medesimo tipo di utenti, con l'esigenza di salvaguardare il fattore temporale nella conclusione del procedimento, evitando il più possibile frammentazioni;
- la redistribuzione, secondo equi carichi di lavoro e la professionalità di ciascuno, delle risorse umane tra gli uffici, al fine di dotare ogni struttura amministrativa delle adeguate risorse, affinché possieda la capacità di attuare i dettati normativi e non si incorra in danno da disservizio e disorganizzazione dell'ente.

Quest'ultimo, secondo la giurisprudenza contabile, consiste nel mancato conseguimento della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità, della produttività dell'azione pubblica

in ragione della disorganizzazione del servizio con una condotta omissiva o commissiva connotata da dolo o colpa grave. Il codice pertanto impone che ogni pubblica amministrazione preveda un'attività formativa, sempre in costante aggiornamento, in materia di trasparenza e integrità, affinché i dipendenti raggiungano una piena conoscenza delle norme. Lo sviluppo di competenze, dal canto suo, sostiene e favorisce l'attuabilità del codice di comportamento e dell'intento legislativo di prevenire gli illeciti, mediante un'analitica disciplina diretta alla salvaguardia dei principi di esclusività e diligenza nell'esercizio delle pubbliche funzioni. *La formazione* risulta la base del progresso dell'organizzazione pubblica attraverso la comunione di obiettivi, strumenti, strategie e il coinvolgimento delle strutture. Essa viene raggiunta attraverso azioni dirette e indirette: le prime sono attività che rientrano nella competenza del responsabile della prevenzione della corruzione, del responsabile della trasparenza, dell'ufficio procedimenti disciplinari, della dirigenza, che monitorano, controllano e valutano le risorse umane e attraverso cui consolidano, sistematizzano, mettono in relazione e aiutano a ristrutturare le conoscenze acquisite da parte dei dipendenti, mentre le seconde aiutano i dipendenti ad acquisire un atteggiamento propulsivo e una spinta motivazionale alla qualità del servizio reso. Per ottenere ciò, viene utilizzato il metodo del cosiddetto *cooperative learning*, che trasforma l'amministrazione in una rete di gruppi, in una comunità di apprendimento e di ricerca, producendo effetti positivi sullo sviluppo delle competenze chiave per creare un sistema organizzato di prevenzione della corruzione e dell'illegalità. Inoltre, attraverso la partecipazione e il coinvolgimento dei dipendenti nel suo ambito interno, si crea una maggiore competitività all'esterno, con un miglioramento della qualità dei servizi, come soddisfazione dei bisogni e delle aspettative dei cittadini. Si assiste quindi, in definitiva, all'introduzione della nuova accezione etica del lavoro pubblico.

## **CAPITOLO 3 IL CASO EXPO MILANO 2015**

L'evidenza empirica di un fenomeno corruttivo è rappresentata dall'appalto di Expo 2015 denominato *architetture di servizio*. Il caso viene trattato attingendo da fonti provenienti da articoli di quotidiani nazionali, in particolare da Il Sole 24 Ore, e mette in luce diversi aspetti caratteristici e comuni ai fenomeni corruttivi: la molteplicità dei soggetti coinvolti appartenenti a diverse categorie (imprenditori, politici, pubblici ufficiali), i fini economici e le scalate sociali perseguite, nonché la precisa struttura organizzativa utile a realizzare il fenomeno illecito. Il presente caso, inoltre, permette di evidenziare le strategie messe in atto dagli organi di controllo come contrasto alla corruzione sia di carattere repressivo (custodie cautelari) sia di carattere preventivo (commissariamento dell'appalto da parte dell'ANAC).

### **3.1. Storia dell'indagine**

L'ufficio internazionale delle esposizioni ("Bureau International des Expositions" - BIE), l'organizzazione internazionale incaricata di sorvegliare e regolamentare le esposizioni universali e internazionali (EXPO) è stata istituita dalla Convenzione di Parigi del 1928 ed è costituita da 170 Stati membri, ognuno rappresentato dai propri delegati. Esso definisce l'Expo "un evento globale che mira a educare il pubblico, la condivisione di innovazione, promuovere il progresso e la promozione della cooperazione. E' organizzata da un paese ospitante che invita altri paesi, aziende, organizzazioni internazionali, il settore privato, la società civile e il grande pubblico a partecipare" (Rapporto di Sostenibilità, 2014). Il governo di uno Stato che intende organizzare un'esposizione deve informare e presentare una richiesta al BIE, rispettando le regole previste nella convenzione e nei protocolli. Nel 2006 il Governo italiano elegge Milano a candidata italiana per l'Expo 2015, presentando la candidatura al BIE con il tema "Feeding the Planet, Energy for Life"; Milano si aggiudicherà l'evento a Marzo 2008 con durata fissata in 6 mesi (dal 01 maggio 2015 fino al 31 ottobre 2015).

Nell'ottobre del 2008 viene istituita Expo 2015 S.p.a., società interamente partecipata da enti pubblici, con lo scopo di organizzare e gestire l'Esposizione Universale affiancata dal Comitato per la legalità e la trasparenza delle procedure regionali istituito per garantire la massima legalità e trasparenza nelle procedure d'appalto. Nonostante le intenzioni di rilanciare economicamente l'Italia, l'evento internazionale si trasforma in una nuova occasione per mettere in moto un sistema illegale nelle mani di personaggi già arrestati all'epoca dell'inchiesta "Mani Pulite". Giovedì 8 maggio 2014 è il giorno delle manette per molte facce note. Le accuse sono: associazione a delinquere, corruzione, turbativa d'asta, turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, rivelazione e utilizzazione del segreto d'ufficio. Si tratta

di una “cupola degli appalti” (Mincuzzi, 2014) che avrebbe gestito il sistema dei lavori pubblici in Lombardia tramite l’utilizzo di tangenti, arrivando a condizionare molte opere tra cui l’Esposizione Universale di Milano. Tra questi rientra una gara d’appalto per la gestione di alcuni contratti per Expo 2015 assegnati ad un’impresa già nota alla stampa per altri casi di corruzione.

### **3.2. Gli attori e i “valori” della rete corruttiva**

Il sistema corruttivo mostra una struttura organizzativa basata su relazioni adatte a concludere facilmente transazioni illecite e ad esercitare attività corruttive con forme e modalità professionali ed imprenditoriali. Alcuni dei protagonisti delle vicende giudiziarie riguardanti l’Expo vengono considerati dei veri e propri intermediari qualificati (Mincuzzi, 2014), ognuno con uno specifico ruolo e appartenenti a categorie sociali differenti (politici, imprenditori e funzionari pubblici).

Nella rete corruttiva emerge la costante presenza di almeno tre soggetti coinvolti nel raggiungimento di obiettivi prestabiliti, consistenti in vantaggi economici o di altra natura, per se stessi o per altri, al fine di migliorare la propria condizione di vita in termini personali e professionali (Vannucci, 2012). Essi sono:

- il *corruttore*, ossia un soggetto pubblico o privato il cui interesse primario è influenzare le scelte decisionali di un altro agente al fine di trarre una contropartita a proprio vantaggio: nell’appalto in questione esso è rappresentato sia da politici italiani quali capi promotori e organizzatori delle attività con funzioni direttive e di coordinamento, sia da imprenditori aventi l’obiettivo di condizionare le gare di appalto (ottenendo una decisione favorevole, un’informazione riservata, un’astensione dai controlli, evitando la competizione con altre aziende) e trarne maggiori profitti versando somme di denaro ai primi mediante false consulenze o incarichi professionali;
- il *corrotto*, cioè un soggetto pubblico o privato che soddisfa gli interessi del corruttore attraverso condotte distorsive nei processi attuativi e decisionali di sua competenza (abuso di potere, influenza sulle decisioni e atti contrari ai doveri d’ufficio) dietro ricompensa parametrata al rischio e alla gravità del fenomeno illecito: nel caso specifico esso è rappresentato dal direttore generale di Expo 2015 impegnato a condizionare future gare di appalto a favore dei corruttori in cambio di promesse di futuri avanzamenti di carriera;
- l’*intermediario*, ossia quel soggetto che gestisce e minimizza la tensione interna agli scambi occulti, facilita la buona riuscita degli affari e permette, attraverso contatti e

transazioni, il collegamento tra i partecipanti allo scambio corrotto: nello specifico esso è impersonato da politici che organizzano incontri sia per definire le strategie d'intervento illecito sugli appalti sia per incassare le tangenti;

Infine, la rete corruttiva può comporsi di qualsiasi altro individuo (*soggetto terzo estraneo*) purché esso rappresenti una pedina utile al raggiungimento degli scopi perseguiti.

Le vicende emerse dall'inchiesta mettono in evidenza un intenso rapporto di collaborazione tra i membri della rete corruttiva. Quest'ultima ruota attorno ad alcune figure centrali che svolgono il ruolo di connettori tra parti lontane del sistema. Ad esempio, in riferimento alla gara riguardante le *architetture di servizio* per la realizzazione dell'Esposizione Universale, i corruttori cercano di assicurare l'aggiudicazione dell'appalto ad uno specifico imprenditore, coinvolgendo nell'operazione un soggetto terzo, (il direttore generale di Infrastrutture Lombarde S.p.a.), il quale, forte del suo legame di amicizia con il corrotto, può ottenere maggiori garanzie per la buona riuscita dell'affidamento (Monaci, 2014). Inizia così una vera e propria attività di corteggiamento con l'obiettivo di stringere un'amicizia strumentale alle future opportunità di scambi illeciti. La rete di amicizie dunque sono un primo fattore essenziale per poter attuare in modo efficace un fenomeno corruttivo. L'importanza di questo fattore però va associato ad altri due altrettanto fondamentali: la reputazione e la fiducia. La reputazione si manifesta nell'opinione positiva e consolidata che il corrotto sviluppa nei riguardi del corruttore: nel caso specifico essa si rafforza nei frequenti incontri che il corruttore organizza per il corrotto invitando soggetti terzi esterni alla rete ma di un certo "spessore" politico (ad esempio il Vicepresidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e il presidente dell'Autorità dei trasporti). Con tale comportamento il corruttore cerca di rassicurare il corrotto sulla veridicità delle promesse di avanzamento di carriera in cambio, come detto, dell'aggiudicazione dei futuri appalti ad uno specifico imprenditore. Di conseguenza, nel momento in cui la rete corruttiva diventa stabile e duratura, implicitamente si consolida anche il terzo fattore, la fiducia reciproca tra le parti, preposto sempre a raggiungere l'obiettivo finale prestabilito. Ecco come la rete corruttiva è in grado di collegare imprenditori, funzionari pubblici, professionisti della politica, tenuti insieme grazie a obbligazioni reciproche, favori prestati e ricevuti o appalti assegnati con promesse di avanzamenti di carriera futuri (Monaci, 2014).

### **3.3. La strategia corrotta e il commissariamento dell'appalto**

Nella realizzazione dell'Esposizione Universale, la rete corruttiva ha operato più volte per condizionare alcuni appalti, tra cui la gara per l'affidamento delle *architetture di servizio*. Una

gara d'appalto del valore di circa 67 milioni di euro che prevede la realizzazione di un sistema di edifici destinati a ospitare diversi servizi all'interno dell'area Expo (ristorazioni, servizi igienici, spazi commerciali, servizi ai visitatori, sicurezza, logistica, magazzini e locali tecnici) e da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tra le offerte è presente quella dell'imprenditore corruttore che si aggiudica la gara il 21 novembre 2013. La strategia da adottare prevede di condizionare e turbare la gara (turbativa d'asta). L'operazione più delicata è l'avvicinamento del responsabile del procedimento al fine di favorire l'imprenditore corruttore e superare gli eventuali ostacoli da parte di altri concorrenti. I corruttori politici, dal canto loro, riescono ad inserire nella commissione aggiudicataria due commissari di fiducia al fine di favorire determinate imprese fin dalla fase embrionale della procedura (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente), ricevendo anticipate valutazioni e informazioni riservate prima della presentazione delle offerte e dell'apertura delle buste (rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio). L'aggiudicazione perciò ha già ottenuto un anticipato giudizio positivo da parte dei commissari di fiducia. Fondamentale ora è il parere del corrotto che, comunque, evidenzia di non aver intenzione di discostarsi dalla decisione dei due commissari, omettendo anch'egli di effettuare un'effettiva e doverosa comparazione collegiale ed imparziale delle offerte depositate da ciascun concorrente: egli vanifica la sua funzione pubblica violando i principi di imparzialità e di perseguimento esclusivo di fini pubblici; il compimento di atti contrari ai doveri di ufficio è correlato all'accettazione da parte del pubblico ufficiale di utilità promesse dalla rete corruttiva consistenti in un miglioramento delle sue condizioni professionali. La strategia dunque prevede in sostanza due step successivi: in primis individuare gli agenti che entrano nel processo decisionale e che possono essere complici della strategia corruttiva e successivamente stabilire i criteri e le modalità di ripartizione della rendita ottenuta, ovvero, nel caso specifico, quanto dovrà corrispondere l'imprenditore in forza dell'aggiudicazione dell'appalto assicurata dalla rete corruttiva. I politici corruttori infatti confessano di aver stabilito con l'imprenditore corruttore tangenti dal valore consistente, circa 600 mila euro ciascuno, calcolate in percentuale sul valore dell'appalto turbato, e da corrispondere oltre che in contanti anche con il sistema di false fatturazioni e sotto lo schema di contratti di consulenza. Per quanto riguarda il corrotto, invece, in cambio del suo aiuto, egli ottiene la promessa di avanzamenti di carriera grazie alla protezione politica della rete corruttiva.

Quest'ultima, in definitiva, è caratterizzata da frequenti incontri e dall'accumulo e dalla suddivisione di mezzi finanziari per la realizzazione del progetto criminoso, compresi i fittizi strumenti contrattuali di consulenza e collaborazione destinati a camuffare parte delle somme

di denaro che gli imprenditori versavano per favorire interventi illeciti alterando le procedure di evidenza pubblica e condizionando l'attività dei pubblici ufficiali (Mincuzzi, 2014).

Analizzando il caso presentato dal punto di vista della lotta alla corruzione, le vicende giudiziarie hanno permesso da un lato di stanare e arrestare i soggetti corrotti, dall'altro hanno inevitabilmente reso necessario un intervento normativo ad hoc al fine di prevenire ulteriori fenomeni corruttivi nella realizzazione dell'evento. Sono state pertanto messe in atto sia strategie di classica natura repressiva legale (arresti, custodie cautelari e ammende) sia di moderna natura preventiva (commissariamento degli appalti). Sono stati affidati importanti poteri al presidente dell'ANAC, capace di intervenire preventivamente e verificare la regolarità dell'affidamento e dell'esecuzione dei contratti di lavoro. Sulla base delle nuove disposizioni si è proceduto con l'applicazione dell'istituto del commissariamento (art.32 d.l. 90/2014) riguardante l'appalto preso a riferimento. Si tratta di un commissariamento parziale, innovativo in Italia: non la tutela dell'intera azienda, ma di quel segmento di attività sotto inchiesta, con il fine ultimo di proseguire con i lavori della commessa, parallelamente al consiglio di amministrazione, congelandone gli utili e controllandone le spese (Monaci, 2014). Pertanto, l'intervento concreto dell'ANAC ha consentito da un lato di realizzare l'esposizione universale senza ritardi e di esprimere in concreto le potenzialità della lotta preventiva alla corruzione ma, dall'altro, ha anche rivelato l'ennesimo fallimento degli organi di controllo delle amministrazioni che non hanno saputo gestire a monte l'esplosione del fenomeno. Infatti, se il controllo sull'operato dell'amministrazione non tiene conto del risultato dell'attività amministrativa (dunque, della spesa, della qualità, della tempestività) ma si fonda sulla mera legittimità dei singoli atti delle procedure, si viene a creare un clima di sfiducia nelle pubbliche amministrazioni, che comporta perdite di efficienza (poiché solo il rispetto della legalità formale, indipendentemente dai risultati raggiunti, mette al sicuro il funzionario pubblico dal pericolo di subire procedimenti giudiziari) e crea l'ambiente inefficiente nel quale può svilupparsi la corruzione (Sidone, 2019).

## CONCLUSIONI

Il presente elaborato evidenzia come la corruzione sia un fenomeno diffuso e abbia effetti negativi sulla qualità della vita sociale e sullo stesso benessere economico.

All'interno delle pubbliche amministrazioni essa è un fenomeno complesso il cui contrasto richiede l'attivazione di una molteplicità di strumenti aventi tra loro diversa natura: giuridico, economico, etico e sociale. Affinché questi strumenti operino in modo sinergico occorre un coordinamento tra gli stessi sia nella fase di introduzione nel sistema giuridico sia nelle fasi operative di concreto utilizzo. Inoltre, data la natura evolutiva del fenomeno che tende ad adattarsi alle misure anticorruptive per paralizzarne gli effetti positivi, occorre seguire passo dopo passo i cambiamenti repentini della sua sistematicità ed escogitare rimedi sempre più efficaci e attuali valorizzando al massimo l'esperienza acquisita.

Presupposti essenziali per una corretta amministrazione ed un'efficace lotta alla corruzione sono la trasparenza e l'efficienza dell'operato delle amministrazioni.

In questo senso, ci si auspica allora che l'occasione data dall'introduzione del nuovo codice dei contratti con relative misure di contrasto alla corruzione possa segnare il definitivo passaggio ad un sistema basato sulla prevenzione del fenomeno e possa far pervenire ad un sistema degli appalti pubblici che sia efficiente ed impermeabile alla stessa.

Il caso italiano trattato, infatti, dimostra come la direzione intrapresa sia quella corretta ma fa emergere ancora quanto sia elevata la fragilità del sistema di controllo che non riesce ad arginare efficacemente la complessità del fenomeno corruttivo.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE, 2015. *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*. Det. 28 ottobre 2015, n. 12, p. 7. Disponibile su: <[https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/PNA%20-%20Aggiornamento%202015\\_sito.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/PNA%20-%20Aggiornamento%202015_sito.pdf)>;
- AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE, 2018. *Relazione annuale 2018*. Disponibile su: <<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Comunicazione/News/2019/000.ANAC.RELAZIONE.PARLAMENTO.2019.pdf>>;
- AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE, 2019. Allegato 1: Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi. *Schema di Piano Nazionale Anticorruzione 2019-2021*. Disponibile su: <<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/ConsultazioniOnline/20190724/All.1.PNA2019.pdf>>;
- BARABINO, M. C., e al., 2001. Il Diversity Management. *Sviluppo & Organizzazione*, 184, 2001, pp. 19-31;
- BARKEMEYER, R., e al., 2015. Corporate reporting on corruption: An international comparison. *Accounting forum* [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.accfor.2015.10.001>>;
- BONFIGLI, S., 2010. L'Italia e le politiche internazionali di lotta alla corruzione. In: ASTRID, F. Merloni e L. Vandelli, a cura di, 2010. *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Passigli;
- BRACCI, E., 2017. Accountability e trasparenza nella PA: tra retorica e realtà. In: *Azienda Pubblica*, 4, 2017. Santarcangelo di Romagna: Maggioli;
- BUZZACCHI, C., 2013. Il codice di comportamento come strumento preventivo della corruzione: l'orizzonte di un'etica pubblica. In: *Amministrazione in cammino*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" Direttore Professor Giuseppe di Gaspare, a cura di, 2013;
- CANTONE, R., CARLONI, E., 2017. La prevenzione della corruzione e la sua Autorità: il modello italiano. In: *Diritto pubblico*, 3, 2017, pp. 6 ss.;

- CESCHEL, F., e al., 2018. Risk management e anticorruzione nelle organizzazioni pubbliche: analisi comparativa delle prassi internazionali. *In: Azienda Pubblica*, 2, 2018. Santarcangelo di Romagna: Maggioli;
- COMMISSIONE EUROPEA, 16 Novembre 2016. Scheda tematica per il semestre europeo. *Lotta contro la corruzione*. Disponibile su: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_fight-against-corruption\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_it.pdf)>;
- COMMISSIONE EUROPEA, 2014. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*. Bruxelles, 03 Febbraio 2014, COM (2014) 38. Disponibile su: <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.01/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF)>;
- CRUCITTI, A.L., 2013. L'applicazione concreta nelle amministrazioni pubbliche. *In: Diritto e pratica amministrativa*, P.M. Zerman, a cura di, 2013. *Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici*. Milano: Il sole 24 ore;
- DE RICCARDIS, S., RANDACIO, E., 2016. *Processo all'Expo: dopo un anno si indaga su corruzione, aste pilotate e affari mafiosi* [online], 02 Novembre 2016. Milano: Milano-Repubblica. Disponibile su: <[https://milano.repubblica.it/cronaca/2016/11/02/news/processo\\_all\\_expo\\_dopo\\_un\\_anno\\_si\\_indaga\\_su\\_corruzione\\_aste\\_pilotate\\_e\\_affari\\_mafiosi-151135083/](https://milano.repubblica.it/cronaca/2016/11/02/news/processo_all_expo_dopo_un_anno_si_indaga_su_corruzione_aste_pilotate_e_affari_mafiosi-151135083/)>;
- DI CRISTINA, F., 2014. Le misure urgenti sulla pubblica amministrazione - la nuova vita dell'ANAC e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione. *In: Giornale Dir. Amm.*, 2014, 11, pp. 1023-1032;
- DI LASCIO, F., NERI, B., 2015. I poteri di vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. *In: Giornale Dir. Amm.*, 2015, pp. 463-464;
- DI NICOLA, A., 2003. Dieci anni di lotta alla corruzione in Italia: cosa non ha funzionato e cosa può ancora funzionare. *In: Barbagli, M., a cura di, 2003. Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, pp. 109-133;
- DONATO, L., 2019. *Le prospettive di riforma del mercato degli appalti pubblici. Semplificazione e ricerca della qualità*. Intervento del Capo del Dipartimento Immobili e appalti della Banca d'Italia. Re Italy Convention days 2019;
- ELLI, S., MINCUZZI, A., 2014. Sette arresti per gli appalti di Expo, 09 Maggio 2014. *Il Sole 24 Ore*, 5/2014, 5;

- EVERETT, J., e al., 2006. Accounting and the global fight against corruption. *Accounting, Organizations and Society*, 32 (2007) 513–542 [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2006.07.002>>;
- FADDA, I., PAGLIETTI, P., 2016. La lotta alla corruzione: più controlli interni e meno adempimenti. In: *Azienda Pubblica*, 1, 2016. Santarcangelo di Romagna: Maggioli;
- GABBIONETA, C., e al., 2013. The influence of the institutional context on corporate illegality. *Accounting, organizations and society*, 38 (2013), 484-504 [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2012.09.002>>;
- GALLI, D., e al., 2018. Misurazione della performance e gestione del rischio: l'utilizzo di indicatori red flag per la prevenzione della corruzione nel settore pubblico. In: *Azienda Pubblica*, 2, 2018. Santarcangelo di Romagna: Maggioli;
- GILI, L., 2016. Relazione del Presidente tenuta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Regionale per il Piemonte. Torino, 10 Marzo 2016;
- INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2004. *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*, Vol. INTOSAI GOV 9100;
- LAMBERTON, G., 2014. Accounting and happiness. *Critical Perspectives on Accounting*, 29 (2015), 16-30 [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2014.10.005>>;
- LAMBSDORFF, J.G., 2007. *Institutional Economics of Corruption and Reform*, Cambridge, 2007, 16;
- MATTARELLA, B.G., 2002. Controllo della corruzione amministrativa e regole di etica pubblica. In: *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5, p. 1042;
- MINCUZZI, A., 2014. “Cupola politica degli appalti” per l'Expo: sette arresti, in manette anche Primo Greganti [online], 08 Maggio 2014. Milano: Il Sole 24 Ore. Disponibile su: < <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-05-08/expo-sei-arrestiturbativa-d-asta-e-corruzione-090733.shtml?uuid=ABizpdGB>>;
- MINCUZZI, A., 2014. *Terremoto su Expo 2015, sette arresti: la “cupola degli appalti”, le tangenti, i nomi dei politici* [online], 08 Maggio 2014. Milano: Il Sole 24 Ore. Disponibile su: < <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-05-08/terremoto-expo-2015-sette-arresti-cupola-appalti-tangenti-nomi-politici--180532.shtml?uuid=ABg7hnGB>>;

- MOCETTI, S., ORLANDO, T., 2019. Corruption, workforce selection and mismatch in the public sector. *European Journal of Political Economy* [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2019.07.007>>;
- MONACI, S., 2014. *Expo, consulenze nel mirino* [online], 20 Settembre 2014. Milano: Il Sole 24 Ore. Disponibile su: <<https://st.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-09-20/expo-consulenze-mirino-081408.shtml?uud=ABHp9YvB>>;
- MONACI, S., 2014. *Expo: sotto la lente la gara “architetture di servizio”*, 04 Luglio 2014. Il Sole 24 Ore, 7/2014, 11;
- MONACI, S., 2014. *Expo: vengono commissariate Maltauro e Tagliabue* [online], 30 Ottobre 2014. Milano: Il Sole 24 Ore. Disponibile su: <<https://st.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-10-30/expo-vengono-commissariate-maltauro-e-tagliabue-092300.shtml?uud=ABzDgK8B>>;
- NEU, D., e al., 2013. Accounting and networks of corruption. *Accounting, organizations and society*, 38 (2013), 505-524 [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2012.01.003>>;
- RAPPORTO DI SOSTENIBILITA' 2014, 2014. *Expo Milano 2015*. Disponibile su: <[http://www.bibliotecabilanciasociale.it/wp-content/uploads/EXPO\\_Report\\_Sustainability\\_ITA\\_rev20151.pdf](http://www.bibliotecabilanciasociale.it/wp-content/uploads/EXPO_Report_Sustainability_ITA_rev20151.pdf)>;
- SALERNO, A., 2015. Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio introdotte con l'art. 32 del d.l. n. 90 del 24 giugno 2014. In: *Nuovo dir. amm.*, 2015, n. 2, 61 ss;
- SARGIACOMO, M., 2015. Accounting and the fight against corruption in Italian government procurement: A longitudinal critical analysis (1992–2014). *Critical Perspectives on Accounting*, 28 (2015), 89-96 [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2015.01.006>>;
- SIDONE, G., 2019. Il Contrasto della Corruzione in Italia: l'Obiettivo dell'Integrità nel Sistema Valoriale di Riferimento. *DPCE Online*, v.38, 2019/1. ISSN: 2037-6677. Disponibile su: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/671>;
- SIKKA, P., LEHMAN, G., 2015. The supply-side of corruption and limits to preventing corruption within government procurement and constructing ethical subjects. *Critical Perspectives on Accounting*, 28 (2015) 62–70 [online]. Amsterdam: Elsevier. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.cpa.2015.01.008>>;
- TORTORA, A., 2019. *La prevenzione della corruzione. Un sistema in continua evoluzione*. Giappichelli;

- TRECCANI, ENCICLOPEDIA ONLINE. *Corruzione*. Disponibile su <http://www.treccani.it/vocabolario/corruzione/> [data di accesso: 11/09/2019];
- VANNUCCI, A., 2010. L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto. In: ASTRID, F. Merloni e L. Vandelli, a cura di, 2010. *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Passigli;
- VANNUCCI, A., R. CUBEDDU, R., 2006. *Lo spettro della competitività: le radici istituzionali del declino italiano*. Catanzaro.

## **RIFERIMENTI NORMATIVI**

- Codice Penale, artt. 318-322;
- D.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114. *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*;
- D.lgs. 18 Aprile 2016, n. 50;
- D.p.r. 16 Aprile 2013, n. 62;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di approvazione del Piano di riordino previsto all'art. 19, comma 3 del decreto legge n. 90/2014;
- Direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici;
- L. 11 febbraio 1994, n. 109. *Legge quadro in materia di lavori pubblici*;
- L. 6 novembre 2012, n. 190. *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.