

Università degli Studi di Genova
Dipartimento di Scienze Politiche

Master di II livello in Innovazione nella Pubblica Amministrazione
(MIPA)

I edizione – a.a. 2019/2020

**La corruzione negli appalti pubblici. Operazione “Macchia nera” - genesi,
sviluppo e conseguenze di un caso concreto.**

Dott.ssa Grazia Ornato



“chi ha mai visto il vento? Né io né te. Ma quando gli alberi chinano le loro teste, il vento li ha attraversati.”

(poetessa britannica Christina Rossetti)

La corruzione assomiglia proprio a questo vento: si fatica ad individuarne il passaggio, ma si riscontrano in maniera evidente i suoi effetti.

Obiettivo di questo project work è l'analisi del fenomeno corruttivo in relazione agli appalti pubblici e alle varie fasi delle procedure di affidamento partendo da un caso realmente accaduto (l'operazione “Macchia nera”) che ha coinvolto nel 2017 l'Area presso cui presto la mia attività lavorativa. I capitoli che precederanno tale analisi verteranno sulla descrizione del concetto di corruzione e delle varie fasi delle procedure di affidamento degli appalti pubblici e saranno propedeutici per individuare i momenti in cui i fenomeni corruttivi si possono verificare.



SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	5
LA CORRUZIONE	7
Definizione in ambito giurisprudenziale.....	7
La corruzione amministrativa	8
LA NORMATIVA ANTICORRUZIONE	9
Il Codice penale	9
Art 318 c.p.	9
Art. 319 c.p.	10
Art. 320 c.p.	10
Art. 322 c.p.	10
Legge 190/2012 (c.d. Legge anticorruzione)	11
Composizione	12
Soggetti.....	12
Strumenti.....	14
Implementazione normativa	15
GLI APPALTI PUBBLICI	22
Definizione.....	22
Cosa sono e come funzionano.....	22
Le fasi della procedura di affidamento.....	24
La programmazione preliminare e la determinazione a contrarre	25
Avvio della procedura.....	25
Scelta del contraente.....	26
Selezione delle offerte.....	26
Proposta di aggiudicazione.....	27



L'aggiudicazione	27
La stipulazione del contratto	28
Esecuzione	29
Il Codice dei contratti pubblici: D.Lgs. 50/16.....	29
I principi del Codice dei contratti pubblici.....	31
LA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI	34
Ambiti e settori della corruzione	34
Tipologia di indagati e contropartita della corruzione	38
Possibili indicatori di corruzione.....	40
IL CASO: TANGENTI E APPALTI TRUCCATI ALL'UNIVERSITA' DI GENOVA.....	41
I fatti	41
Analisi del contesto interno.....	42
Analisi dell'evento corruttivo	43
Conseguenze dell'evento corruttivo	45
CONCLUSIONI	53
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	54
RIFERIMENTI NORMATIVI.....	56
ALLEGATO 1	57
ALLEGATO 2	62



INTRODUZIONE

In Italia si parla molto di corruzione. Il fenomeno è spesso oggetto di dibattito nei giornali e nei telegiornali, diventando ormai, nell'immaginario collettivo, una delle piaghe più significative del nostro Paese. Sentiamo parlare di corruzione quando viene scoperta l'elargizione di tangenti, quando imprese sempre più grandi tentano di avviare business all'estero in maniera poco trasparente o quando ci imbattiamo in casi di cattiva amministrazione, ad opera di funzionari o di intere organizzazioni che vengono meno ai loro fini istituzionali.

La corruzione è un fenomeno che non riguarda solamente chi ne è l'artefice, né chi sottoscrive per così dire il "patto illecito", ma coinvolge anche coloro che non ne sono direttamente coinvolti.

Gli effetti indiretti della corruzione sul Paese sono significativi almeno tanto quanto quelli diretti, poiché ogni volta che si verifica un illecito, si genera un'"asimmetria finanziaria" in grado di arricchire un ridotto numero di soggetti, a discapito dell'intera cittadinanza.

La corruzione è un fenomeno complesso, articolato e rappresenta in Italia una delle maggiori cause di sperpero di denaro pubblico, di inefficienza dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni e di sfiducia da parte del cittadino nelle istituzioni democratiche.

Considerando la classifica pubblicata dall'organizzazione internazionale non governativa Transparency International¹, negli ultimi anni l'Italia ha costantemente migliorato la sua posizione guadagnando ben 11 punti dal 2012 al 2019². Nel 2020 il nostro Paese perde una posizione in graduatoria rispetto all'anno precedente, posizionandosi al 52esimo posto su 180 Paesi oggetto dell'analisi, pur mantenendo lo stesso punteggio (53) attribuitogli nell'edizione 2019.

Nonostante il rallentamento del trend positivo, segnato dall'edizione 2020 dell'Indice di Percezione della Corruzione (CPI), è comunque possibile individuare diversi motivi che hanno portato al miglioramento che ha caratterizzato l'Italia:

¹ Questa classifica misura il livello di corruzione di numerosi paesi del mondo, definendo un indice basato sull'opinione di una serie di esperti e sui risultati raccolti da una lunga serie di sondaggi, in riferimento alla corruzione percepita dal campione intervistato. La metodologia cambia ogni anno per riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali. Con l'edizione 2020, Transparency International ha stilato una classifica di 180 Paesi e Territori sulla scorta del livello di corruzione percepita nel settore pubblico. La valutazione è stata fatta sulla base di 13 strumenti di analisi e di sondaggi provenienti dal mondo del business. Il punteggio finale è determinato in base ad una scala da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita).

² Nel 2015, con un punteggio di 44/100, l'Italia occupava la posizione 61esima su 168; nel 2019, l'Italia si colloca in posizione 51esima su 180 con un punteggio di 53/100.



-
- l'accorpamento delle funzioni in capo all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che dal 2014 ha introdotto una serie di politiche di lotta e di contrasto della corruzione;
 - l'introduzione del diritto generalizzato di accesso agli atti che ha reso più trasparente la Pubblica Amministrazione ai cittadini;
 - l'approvazione della disciplina a tutela dei whistleblower;
 - la maggiore trasparenza dei finanziamenti alla politica;
 - l'inasprimento delle pene previste per alcuni reati (Legge anticorruzione 2019).



LA CORRUZIONE

Definizione in ambito giurisprudenziale

Nell'ambito giurisprudenziale, la corruzione è il reato consistente nel particolare accordo (c.d. *pactum sceleris*) tra un funzionario pubblico e un soggetto privato, mediante il quale il funzionario accetta dal privato, per un atto relativo alle proprie attribuzioni, un compenso che non gli è dovuto.

Si tratta di un reato plurisoggettivo, o reato a concorso necessario, in quanto ne rispondono sia il corruttore che il corrotto.

È possibile distinguere tra corruzione attiva e passiva, a seconda che la si guardi dal punto di vista del corruttore o del corrotto.

Dal punto di vista strutturale, il comportamento dei due soggetti del delitto di corruzione è sostanzialmente identico: il pubblico funzionario che si fa corrompere ed il privato che lo corrompe non commettono reati diversi, ma risultano essere compartecipi del medesimo reato, quest'ultimo configurabile solo se sussistono entrambe le condotte convergenti.

Il Codice penale prevede, inoltre, la possibilità del concorso eventuale di terzi, che possono svolgere un'attività di intermediazione, finalizzata a realizzare il collegamento tra gli autori necessari, o fornire importanti informazioni ai soggetti coinvolti.

Il delitto di corruzione si configura come reato a duplice schema:

- principale secondo cui il reato viene commesso con due attività, l'accettazione della promessa e il ricevimento della utilità; il momento consumativo coincide con il ricevimento della utilità;
- sussidiario³ secondo cui il reato si perfeziona con la sola accettazione della promessa.

La corruzione rientra nella categoria dei reati propri funzionali, perché elemento necessario di tipicità del fatto è che l'atto o il comportamento oggetto del mercimonio rientrino nelle competenze o nella sfera di influenza dell'ufficio al quale appartiene il soggetto corrotto, nel senso che siano espressione, diretta o indiretta, della pubblica funzione esercitata da quest'ultimo.

Il bene giuridico tutelato è da rinvenire nell'interesse della Pubblica Amministrazione all'imparzialità, correttezza e probità dei funzionari pubblici, ed in particolare, che gli atti di ufficio

³ Lo schema sussidiario si realizza quando la promessa non viene mantenuta.



non siano oggetto di mercimonio o di compravendita privata. La ratio della incriminazione, infatti, è il discredito che tale reato getta sulla categoria dei pubblici funzionari e, quindi, della stessa Pubblica Amministrazione.

La corruzione amministrativa

Da quanto appena descritto, si evince che 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.

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*.

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 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).



LA NORMATIVA ANTICORRUZIONE

Dalla disamina della normativa sull'anticorruzione emerge che si assiste 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.

Il Codice penale

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.

Art 318 c.p.

Originariamente intitolato "Corruzione per un atto d'ufficio" (c.d. corruzione impropria) disciplinava il fatto che un pubblico ufficiale, per compiere un atto del suo ufficio, riceveva per sé o per un terzo, una retribuzione, in denaro od altra utilità, che non gli era dovuta, o ne accettava la promessa. La pena prevista era la reclusione da sei mesi a tre anni.

Per effetto della modifica introdotta dalla legge n. 190/2012, il nuovo art. 318 viene rubricato "Corruzione per l'esercizio della funzione" e dispone che "Il pubblico ufficiale che, per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, indebitamente riceve, per sé o per un terzo, denaro o altra utilità o ne accetta la promessa è punito con la reclusione da tre a otto anni⁴".

La riforma ha eliminato:

- il riferimento al compimento di "atti"⁵, spostando l'accento sull'esercizio delle "funzioni o dei poteri" del pubblico funzionario;
- qualsiasi riferimento alla "retribuzione".

La riforma permette, oggi, di sanzionare penalmente anche i fatti di corruzione impropria susseguente attiva, prima non punibili. Infatti, la nuova formulazione dell'art. 318 c.p., facendo

⁴ Comma così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. n), L. 9 gennaio 2019, n. 3, a decorrere dal 31 gennaio 2019.

⁵ L'articolo, prima della modifica, recitava "Corruzione per un atto d'ufficio. Il pubblico ufficiale, che, per compiere un atto del suo ufficio, riceve, per sé o per un terzo, in denaro od altra utilità, una retribuzione che non gli è dovuta, o ne accetta la promessa, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Se il pubblico ufficiale riceve la retribuzione per un atto d'ufficio da lui già compiuto, la pena è della reclusione fino a un anno."



riferimento all'esercizio delle funzioni o dei poteri, e non più allo specifico atto, si pone quale norma incriminatrice generale dei fatti di corruzione.

Art. 319 c.p

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. 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.

L'art.319-bis prevede una circostanza aggravante 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". La pena della reclusione può salire, nel massimo, fino a dodici anni, se i fatti indicati negli articoli 318 e 319 c.p. sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo (art.319-ter "Corruzione in atti giudiziari").

Art. 320 c.p.

Disciplina la "Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio". Prevede che le disposizioni degli artt. 318 e 319 c.p. si applicano anche all'incaricato di un pubblico servizio⁶.

Art. 322 c.p.

Disciplina l'"Istigazione alla corruzione". La legge 190/2012 ha modificato l'art. 322, commi 1 e 3 adeguando la disciplina ivi prevista alle modifiche apportate agli artt. 318 e 320. Più precisamente, nella formulazione vigente dell'articolo, non compare più il riferimento né all'"atto del suo ufficio", in coerenza con la sostituzione, all'art. 318, del delitto di corruzione per un atto d'ufficio - c.d. corruzione impropria - con quello di corruzione per l'esercizio della funzione, né alla qualifica soggettiva di pubblico impiegato, stante l'estensione di responsabilità per i delitti di corruzione per l'esercizio della funzione, prevista dall'art. 320, all'incaricato di pubblico servizio tout court, a prescindere dalla qualifica dello stesso come pubblico impiegato.

⁶ L'art. 358 c.p. stabilisce che sono incaricati di un pubblico servizio coloro che prestano un pubblico servizio, inteso come attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima.



Legge 190/2012 (c.d. Legge anticorruzione)

La Legge 6 Novembre 2012 n. 190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” rappresenta il punto di riferimento delle politiche di contrasto alla corruzione.

L’azione riformatrice si è concentrata sugli obiettivi ormai chiari di miglioramento dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità dell’attività amministrativa, non solo con misure volte a incidere sullo status del dipendente pubblico, ma anche attraverso il ricorso a strumenti atti a diffondere la cultura della valutazione, della qualità e della trasparenza, e a promuovere la semplificazione, la digitalizzazione, la revisione della spesa pubblica ed il contrasto della corruzione.

Con l’emanazione della suddetta legge, il legislatore aveva l’intenzione di realizzare un’efficace politica di prevenzione e repressione della corruzione attraverso un approccio organico e multidisciplinare in un’ottica di promozione della legalità e dell’integrità della pubblica amministrazione.

Una delle motivazioni principali dell’emanazione della Legge Anticorruzione è stata la pressante esigenza di rispettare gli impegni internazionali derivanti dalla convenzione ONU contro la corruzione del 31 Ottobre 2003 (Convenzione di Merida⁷) e della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo⁸).

Le diverse prospettive tecniche e pratiche nel contesto internazionale sono convergenti nel ritenere che la corruzione debba essere affrontata con un approccio sistemico; ciò comporta la costituzione di stretti rapporti di collaborazione tra autorità omologhe dei vari Stati che si occupano di prevenzione e contrasto della corruzione, al fine di condividere conoscenze, metodologie di lavoro e di analisi.

La nuova legge rappresenta, quindi, un forte elemento di discontinuità del panorama normativo italiano: in essa si pone enfasi sulla necessità di prevenire il fenomeno corruttivo e non limitarsi solo alla sua repressione, oltre che sull’esigenza di elaborare misure ed interventi che facciano parte di una politica integrata della quale occorre monitorare nel tempo l’efficacia.

⁷ Ratificata dall’Italia con la Legge 3 agosto 2009, n.116, fa rientrare nelle misure da adottare l’istituzione di organismi nazionali dotati di autonomia ai fini dell’esercizio di funzioni in materia di anticorruzione.

⁸ Ratificata dall’Italia con la Legge 28 Giugno 2012, n.110 fornisce indicazioni agli Stati membri sulla regolazione delle dinamiche corruttive.



Composizione

La Legge Anticorruzione è composta da due articoli.

Articolo 1 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità della pubblica amministrazione”*: è formato da 83 commi e costituisce il corpus principale della norma. Prevede una serie di misure preventive e repressive nei confronti del fenomeno corruttivo nelle pubbliche amministrazioni. Le disposizioni recate dai commi dell’articolo 1, impongono nuovi obblighi ed adempimenti per le amministrazioni pubbliche, modificano espressamente alcune leggi vigenti e prevedono deleghe legislative e rinvii per l’emanazione di atti secondari. Il suddetto articolo introduce, inoltre, delle misure repressive, per l’attuazione delle quali si operano delle modifiche al Codice Penale⁹.

Articolo 2 *“Clausola di invarianza”*: prevede che dall’attuazione della legge, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti devono provvedere allo svolgimento delle attività previste dalla citata norma con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si tratta quindi di una legge “a costo zero”.

Soggetti

I soggetti individuati per svolgere, attraverso un’azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione sono:

- a) Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC (art. 1 c. 1-3) ha funzioni di tipo consultivo, di vigilanza e controllo approfondite al Capitolo 4;
- b) Dipartimento della funzione pubblica – DFP (art. 1 c. 4) svolge le seguenti funzioni:
 - 1. il coordinamento e l’attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità della pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale e internazionale;
 - 2. la promozione e la definizione di norme e metodologie comuni per prevenire la corruzione, coerenti con gli indirizzi, i programmi e i progetti internazionali;
 - 3. la predisposizione del Piano nazionale anticorruzione;

⁹ Modifiche trattate al paragrafo 3.1 e ai sottoparagrafi seguenti.



4. la definizione di modelli standard delle informazioni e dei dati occorrenti per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge, secondo modalità che consentano la loro gestione ed analisi informatizzata;
 5. la definizione di criteri per assicurare la rotazione dei dirigenti nei settori particolarmente esposti al rischio di corruzione e misure per evitare sovrapposizioni di funzioni e cumuli di incarichi nominativi.
- c) Soggetti con ruolo all'interno delle amministrazioni pubbliche (art. 1 c. 7,8,10,12,13 e 14) quali:
- Organo di indirizzo politico con la funzione di:
 - Individuare tra i dirigenti di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione;
 - adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, su proposta del responsabile individuato, il Piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica.
 - Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) riveste un ruolo centrale nell'impianto normativo in oggetto, avendo rilevanti funzioni e responsabilità ed essendo l'interlocutore principale dell'Autorità nazionale anticorruzione.
- d) Soggetti con ruolo di supporto quali:
- Prefetto (art. 1 c. 6, 52 e 55): ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, su richiesta, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formulati e adottati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale approvato dalla Commissione. Inoltre, per l'efficacia dei controlli antimafia nelle attività imprenditoriali, presso ogni prefettura è istituito l'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. L'iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l'impresa ha sede soddisfa i requisiti per l'informazione antimafia per l'esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.
 - Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione: predispone, sempre rispettando la clausola di invarianza, percorsi, anche specifici e settoriali, di formazione dei



dipendenti delle pubbliche amministrazioni statali sui temi dell'etica e della legalità. Tale attività normativa deve essere indirizzata in modo particolare ai dipendenti che operano in aree o settori in cui il rischio di corruzione è considerato più elevato.

Strumenti

Il legislatore, nel predisporre attraverso la legge 190/2012 un sistema di contrasto al fenomeno della corruzione, privilegia gli strumenti di prevenzione quali:

- a) Piano Nazionale Anticorruzione (PNA): ha un ruolo centrale che assicura il coordinamento delle strategie nazionali ed internazionali di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, e sulla base del quale vengono redatti il Piano di prevenzione della corruzione per le amministrazioni centrali ed il Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) per tutte le altre P.P.A.A.;
- b) Piano di prevenzione della corruzione (art. 1 c. 5,9): viene elaborato dalle amministrazioni centrali e trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica; in esso è contenuta una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione ed è inoltre riportata l'indicazione delle misure e degli interventi organizzativi volti a prevenire tale rischio;
- c) Piano triennale di prevenzione della corruzione (art. 1 c. 8): deve essere adottato da ogni singola amministrazione. tale documento deve essere approvato dall'Organo di indirizzo politico, su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 31 gennaio di ogni anno, e trasmesso al Dipartimento della funzione pubblica. Questo strumento è utile per individuare, sulla base di quanto previsto a livello generale dal Piano nazionale anticorruzione, i rischi specifici che interessano la singola amministrazione e gli interventi che questa mette in atto per prevenirli o eliminarli;
- d) Trasparenza dell'attività amministrativa (art. 1 c. 15): nel rispetto del principio della trasparenza le amministrazioni devono:
 - rispettare specifici obblighi di pubblicazione;
 - devono essere garantiti i "livelli essenziali" di informazione con particolare riferimento ai procedimenti¹⁰ di:

¹⁰ Il complesso delle informazioni suddette, relative all'anno precedente a quello in corso, deve essere pubblicato entro il 31 gennaio e reso liberamente scaricabile in formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare a fini statistici i dati informatici.



- autorizzazione o concessione;
- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta;
- concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici di qualunque tipo a persone ed enti pubblici e privati;
- concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera.

Implementazione normativa

Oltre alla Legge 190/2012 descritta nel paragrafo 3.2, ulteriori strumenti di prevenzione della corruzione sono rappresentati da:

- **decreto legislativo n. 39 del 2013¹¹**: disciplina le situazioni di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi dirigenziali con il palese intento di evitare qualsiasi possibile forma di interferenza o commistione tra la sfera politica e quella amministrativa, allo scopo di prevenire la possibilità di manifestazione di fenomeni di corruzione o situazioni di conflitto di interesse;
- **l'obbligo generale di astensione** contenuto nell'art. 6-bis della legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241 del 1990), introdotto dalla legge n. 190/2012, in base al quale il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale;
- il divieto, inserito dalla legge n. 190 del 2012, per tutti i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di poter svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri (c.d. "**pantouflage**", di cui all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001¹²);

¹¹ "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

¹² TU pubblico impiego.



- l'obbligatorietà per le pubbliche amministrazioni di definire **codici di comportamento** per i dipendenti al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (art. 54, D.Lgs. n. 165 del 2001¹³, come riscritto dalla legge n. 190/2012);
- le misure previste a tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti, di cui è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (c.d. whistleblowing L. n. 179/2017).

¹³ Il D.Lgs. n. 165/2001 (c.d. TU pubblico impiego) attribuisce all'Autorità il compito di definire criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione ai fini della adozione del proprio Codice di comportamento dei dipendenti (art. 54).



ANAC: RUOLO E FUNZIONI NELLA PREVENZIONE DEI FENOMENI CORRUTTIVI

L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) svolge attività di prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici.

Nata nel 2009 come Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), l'ANAC è stata oggetto di riordino dapprima con il D.L. n. 101/2013 e, successivamente, con il D.L. n. 90/2014 (c.d. Decreto Madia) che ne hanno ridisegnato la fisionomia organizzativa e funzionale, trasferendo in capo ad essa tutte le competenze in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, già svolte dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), nonché le funzioni e le risorse dell'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP).

I poteri dell'ANAC si sono ulteriormente arricchiti, per effetto del D.Lgs. n. 50/2016, nel settore dei contratti pubblici e, per effetto del D.Lgs. n. 97/2016, nell'ambito della trasparenza diventando il perno del sistema di prevenzione alla corruzione.

L'ANAC è tenuta a riferire al Parlamento sull'attività di contrasto al fenomeno corruttivo e all'illegalità e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, presentando una relazione¹⁴ entro il 31 dicembre di ciascun anno (art. 1, co. 2, lett. g), L. 190/2012). In tale relazione, l'Autorità dà altresì conto dell'attività di vigilanza sui contratti pubblici, indicando le possibili criticità del quadro amministrativo e normativo che rendono il sistema dell'affidamento dei lavori pubblici vulnerabile a fenomeni di corruzione (art. 19, co. 5-ter, D.L. 90/2014).

Inoltre, sulla base dell'art. 1, co. 2, lett. g), della legge 190 del 2012 e dell'art. 213, co. 3, lettere c) e d), del Codice degli appalti, l'Autorità può inviare al Parlamento e al Governo segnalazioni¹⁵ sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia e su possibili interventi normativi, per chiarire dubbi interpretativi o superare criticità applicative riscontrate dall'Autorità nello svolgimento delle proprie funzioni.

¹⁴ Tali relazioni sono pubblicate nel sito della Camera, sotto la categoria XLIII dei DOC (documenti stampati dalla Camera), già Doc. CCXL nella XVII legislatura.

¹⁵ Le segnalazioni sono pubblicate, oltre che sul sito istituzionale dell'ANAC, nell'allegato A al resoconto stenografico dell'Assemblea e sono trasmesse alle competenti Commissioni parlamentari.



Come definito dall'art 1 c. 2 della L. 190/2012, l'ANAC svolge funzioni consultive, di vigilanza e di controllo. Nello specifico:

- a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;
- b) adotta il Piano nazionale anticorruzione¹⁶ sentiti il Comitato interministeriale (di cui al comma 4) e la Conferenza unificata (di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281);
- c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;
- d) esprime parere obbligatorio sugli atti di direttiva e di indirizzo, nonché sulle circolari del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;
- e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo;
- f) esercita la vigilanza e il controllo¹⁷ sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti;

¹⁶ rappresenta un atto di indirizzo per le amministrazioni ai fini dell'adozione dei propri piani triennali di prevenzione della corruzione. Esso, anche in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività degli enti, individua i principali rischi di corruzione e i relativi rimedi e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione. Il Piano ha durata triennale ed è aggiornato annualmente.

¹⁷ Per l'esercizio delle funzioni di vigilanza e il controllo, l'Autorità nazionale anticorruzione esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni, e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dai piani di cui ai commi 4 e 5 e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalle disposizioni vigenti, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza citati.



- g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.

Le funzioni sopra descritte sono arricchite di ulteriori compiti derivanti da:

✓ **D.L. n. 90/2014** con riferimento al:

- compito di ricevere notizie e segnalazioni di illeciti provenienti da cittadini o pubblici dipendenti, anche nelle forme di cui all'art. 54-bis del D.Lgs. n. 165/2001, che disciplina l'ipotesi in cui il pubblico dipendente denuncia o riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro (c.d. whistleblowing);
- potere di applicare, nei confronti dei soggetti obbligati, sanzioni amministrative, i cui proventi possono essere utilizzati dall'Autorità per le proprie attività istituzionali, nel caso in cui le pubbliche amministrazioni non provvedano ad adottare il Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o il codice di comportamento dei pubblici dipendenti.

✓ **D.Lgs n. 39/2013**: disciplina il potere di controllo e di accertamento sulle inconferibilità ed incompatibilità di incarichi. Nel dettaglio, ai sensi dell'articolo 16, l'Autorità ha il compito di:

- vigilare sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi;
- poter sospendere¹⁸ la procedura di conferimento dell'incarico con un proprio provvedimento che contiene osservazioni o rilievi sull'atto di conferimento dell'incarico, nonché segnalare il caso alla Corte dei conti per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. L'amministrazione, ente pubblico o ente privato in controllo pubblico che intenda procedere al conferimento dell'incarico deve motivare l'atto tenendo conto delle osservazioni dell'Autorità;
- esprimere pareri obbligatori sulle direttive e le circolari ministeriali concernenti l'interpretazione delle disposizioni del presente decreto e la loro applicazione alle diverse fattispecie di inconferibilità degli incarichi e di incompatibilità.

¹⁸ A seguito di segnalazione (della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica) o d'ufficio.



- ✓ **D.Lgs. n. 33/2013:** l'art. 45, come modificato dal D.Lgs. n. 97/2016, disciplina gli obblighi di trasparenza nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, l'ANAC:
- controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando di procedere, entro un termine non superiore a trenta giorni, alla pubblicazione di dati, documenti e informazioni, all'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente ovvero alla rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;
 - controlla l'operato dei responsabili per la trasparenza a cui può chiedere il rendiconto sui risultati del controllo svolto all'interno delle amministrazioni. L'autorità può inoltre chiedere all'Organismo indipendente di valutazione (OIV) ulteriori informazioni sul controllo dell'esatto adempimento degli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente;
 - può inoltre avvalersi delle banche dati istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica per il monitoraggio degli adempimenti degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente;
 - segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione che costituiscono illecito disciplinare all'ufficio dell'amministrazione interessata ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile della pubblicazione o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni. Segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità. L'autorità rende pubblici i relativi provvedimenti;
 - controlla e rende noti i casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, pubblicando i nominativi dei soggetti interessati per i quali non si è proceduto alla pubblicazione;
 - può, con propria delibera adottata, previa consultazione pubblica, identificare i dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della disciplina vigente per i quali la pubblicazione in forma integrale è sostituita con quella di informazioni riassuntive, elaborate per aggregazione (art. 3, co. 1-bis);
 - può, con il Piano nazionale anticorruzione, precisare gli obblighi di pubblicazione e le relative modalità di attuazione, in relazione alla natura dei soggetti, alla loro dimensione organizzativa e alle attività svolte, prevedendo in particolare modalità



- semplificate per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, per gli ordini e collegi professionali (art. 3, co. 1-ter);
- adotta linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali e sentita la Conferenza unificata (art. 5-bis, co. 6);
 - sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso, determina, anche su proposta del Garante per la protezione dei dati personali, i casi in cui la durata della pubblicazione del dato e del documento può essere inferiore a 5 anni (art. 8, co. 3-bis);
 - irroga le sanzioni stabilite per la violazione degli obblighi di trasparenza per casi specifici e ne disciplina il relativo procedimento (art. 47);
 - definisce criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione «Amministrazione trasparente» (art. 48).
- ✓ **D.Lgs 50/2016:** il nuovo Codice dei Contratti pubblici ha ridefinito le funzioni in materia di contratti pubblici assegnate all'Autorità (art. 213) rafforzando i poteri di vigilanza e controllo attribuiti all'ANAC, insieme a quelli consultivi. In particolare, il Codice assegna all'Autorità compiti di vigilanza collaborativa, una forma particolare di verifica preventiva, volta a rafforzare e assicurare la correttezza e la trasparenza delle procedure di affidamento poste in essere dalle stazioni appaltanti, a ridurre il rischio di contenzioso in corso di esecuzione, con efficacia dissuasiva di condotte corruttive o, comunque, contrastanti con le disposizioni di settore. Una delle novità maggiori consiste inoltre nell'attribuzione all'Autorità del compito di adottare atti di regolazione c.d. flessibili (come le linee guida) su alcuni temi e aspetti del Codice, prima oggetto di normazione secondaria.



GLI APPALTI PUBBLICI

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

Definizione

Secondo il Codice civile, ai sensi dell'art.1655, "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".

La definizione generale di appalto, sopra riportata, tuttavia, risulta valida solamente nell'ambito del diritto civile: 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.

Facendo riferimento al D.lgs. 50/2016 (c.d. Codice degli appalti pubblici), è possibile individuare una nozione di appalto propria del settore della contrattualistica pubblica secondo cui "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).

Da tale definizione ne deriva che esistono tre tipologie di appalti pubblici:

- Appalti pubblici di lavori;
- Appalti pubblici di forniture;
- Appalti pubblici di servizi.

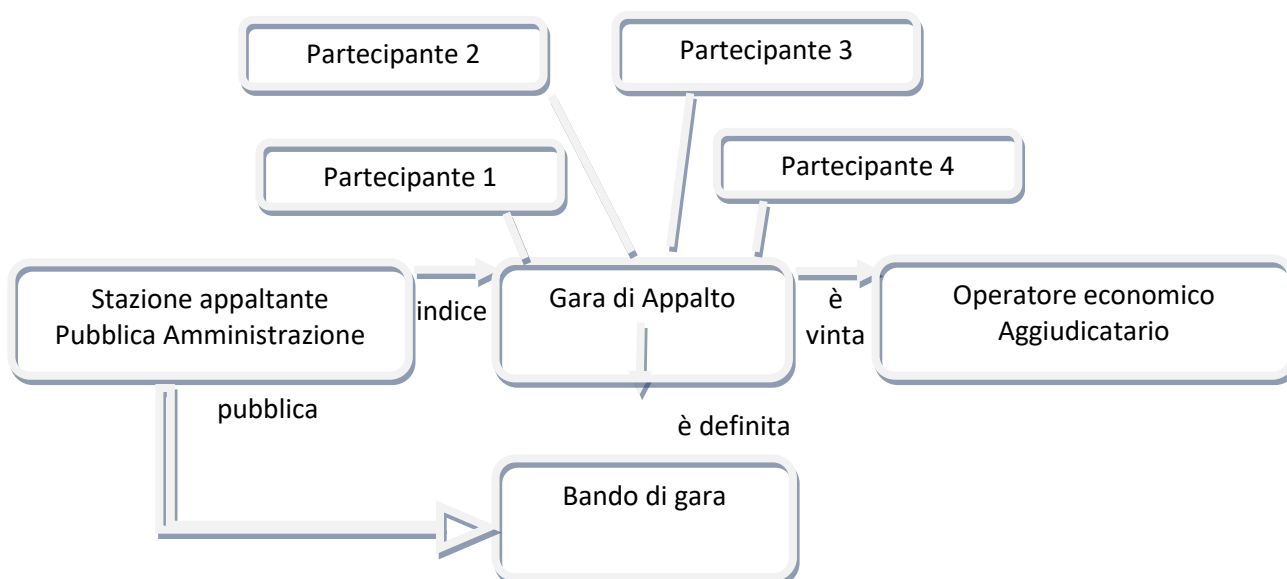
Cosa sono e come funzionano

La pubblica amministrazione, al fine di poter realizzare dei lavori, di acquistare dei beni o di erogare dei servizi, non sempre ha la possibilità di spendere del denaro in autonomia, così come lo potrebbe fare un'impresa privata, o come viene comunemente fatto dal privato cittadino. Le imprese private e i cittadini, infatti, non solo spendono del denaro che gli appartiene, ma spendono o investono i loro soldi in acquisti che, di norma, hanno una ricaduta del tutto personale. Viceversa, ogni organizzazione pubblica, possedendo denaro pubblico, non solo è

tenuta a rendicontare la propria attività quotidiana secondo il principio dell'«accountability¹⁹», ma ha altresì il compito di redistribuire la ricchezza che amministra alla cittadinanza. Per attuare tutto questo, ogni organizzazione pubblica ha la necessità di indire delle gare d'appalto, ovvero di utilizzare degli strumenti tecnici e giuridici in grado di assicurare la trasparenza delle procedure nell'uso dei fondi, nonché un adeguato sistema di concorrenza e di meritocrazia.

La gara d'appalto stabilisce l'iter fondamentale con cui la pubblica amministrazione spende il denaro pubblico.

Il termine «gara» non è casuale: esso sottolinea l'aspetto competitivo, insito nella sua definizione. Una «gara d'appalto» è per l'appunto una competizione tra diversi soggetti economici che decidono di concorrere ad una determinata iniziativa²⁰.



Dallo schema sopra riportato, si evince che le figure coinvolte nella stipula di un contratto sono:

- *Stazione appaltante*: si tratta di una pubblica amministrazione aggiudicatrice o qualsiasi altro soggetto giuridico di diritto che affida appalti pubblici di lavori, servizi e forniture;

¹⁹ Si tratta del principio del "rendere conto", ovvero dell'obbligo di dare conto del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, cioè delle risorse che sono state assegnate per il raggiungimento delle finalità che l'amministrazione persegue.

²⁰ Il processo appena descritto si riferisce esclusivamente alle fasi iniziali dell'intero svolgimento di un appalto pubblico. Un appalto, infatti, è costituito da una fase iniziale (detta fase di aggiudicazione) e da una serie di altre fasi successive.



- *Operatore economico* così come definito dall'art 3 c. 1 lett p del D.Lgs, 50/16

Per scegliere il contraente al quale affidare l'appalto pubblico, le stazioni appaltanti devono seguire la cosiddetta procedura di affidamento.

Le fasi della procedura di affidamento²¹

La procedura di affidamento si conclude con l'aggiudicazione dell'appalto consentendo alla stazione appaltante di individuare l'operatore economico, la cui offerta è caratterizzata dal miglior rapporto qualità/prezzo.

La sequenza procedimentale, descritta all'art. 32 del D.Lgs. 50/16, è distinta in due macro-fasi: la prima, avente natura amministrativa, è rappresentata dalle procedure di scelta del contraente che devono svolgersi nel rispetto di regole puntualmente definite; la seconda, avente natura negoziale, è costituita dal momento di conclusione del contratto e di attuazione del rapporto contrattuale.

Prima dell'avvio di una procedura di affidamento, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni preliminari di mercato finalizzate alla preparazione dell'appalto e della relativa procedura, nonché ad informare gli operatori economici degli appalti programmati e dei relativi requisiti²².

²¹ Un appalto pubblico è costituito da quattro fasi fondamentali:

1. Programmazione: è normata dagli artt. 21-22 del D.Lgs. 50/16. Si concretizza con l'adozione del programma biennale per l'acquisto di beni e servizi (il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a € 40.000) e del programma triennale per i lavori pubblici (il cui valore stimato sia pari o superiore a € 100.000), nonché dai relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti;
2. Progettazione: è normata dagli artt. 23-27 del D.Lgs. 50/16 in cui sono definiti i livelli di progettazione suddivisi per lavori, servizi e forniture. Si concretizza con l'approvazione dei progetti necessaria per avviare la fase successiva dell'affidamento;
3. Affidamento: è normata agli artt. 28-99 del D.Lgs. 50/16. In questi articoli sono definite le modalità di affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture. Questa fase si conclude alla loro aggiudicazione ed è finalizzata ad avviare la fase successiva dell'esecuzione;
4. Esecuzione: è normata agli artt. 100-113 bisl D.Lgs. 50/16. Termina col collaudo per i lavori e la verifica di conformità per i servizi e per le forniture.

²² Si tratta di una fase eventuale, promossa dal RUP, preordinata a conoscere l'assetto del mercato di riferimento, i potenziali concorrenti, gli operatori interessati, le relative caratteristiche soggettive, le soluzioni tecniche disponibili e



La programmazione preliminare e la determinazione a contrarre

La fase iniziale di ogni procedura prende avvio nel rispetto degli *atti di programmazione economico-finanziaria* della singola stazione appaltante, finalizzati ad individuare gli obiettivi pubblici da perseguire, la percezione delle relazioni tra i mezzi economici necessari (stima del fabbisogno), nonché il coordinamento delle attività gestionali nell'arco di tempo individuato.

La procedura inizia con la *determinazione a contrarre* (atto di competenza dirigenziale), ovvero con atto a essa equivalente secondo l'ordinamento della singola stazione appaltante, con il quale quest'ultima manifesta la propria volontà di stipulare un contratto.

In applicazione dei principi di imparzialità, parità di trattamento e trasparenza, tale determinazione deve contenere:

- a. l'indicazione del pubblico interesse che con il contratto si intende perseguire;
- b. le caratteristiche delle opere, dei beni e dei servizi che si intendono acquistare;
- c. l'importo massimo stimato dell'affidamento e la relativa copertura contabile;
- d. la procedura che si intende seguire con una sintetica indicazione delle ragioni;
- e. i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte;
- f. le principali condizioni contrattuali.

Avvio della procedura

Successivamente alla *determinazione a contrarre*, la stazione appaltante deve provvedere alla pubblicazione del bando di gara o dell'avviso di indizione di gara con cui viene effettuato l'avvio della procedura.

Il bando deve contenere le indicazioni di base che consentono agli operatori economici di decidere se partecipare, o meno, alla gara.

In particolare, devono essere presenti le informazioni inerenti:

- l'oggetto del contratto (valore e durata del contratto, specifiche tecniche);

le condizioni economiche praticate, le clausole contrattuali generalmente accettate, al fine di verificarne la rispondenza alle reali esigenze della stazione appaltante. Tale fase non ingenera negli operatori alcun affidamento sul successivo invito alla procedura. (ANAC – Deliberazione 26.10.2016 n. 1097).



- i criteri di qualificazione degli operatori economici partecipanti;
- i criteri di valutazione delle offerte;
- i termini procedurali²³.

Scelta del contraente

L'art. 59 del Codice dei contratti individua le scelte delle procedure per la selezione del contraente. I sistemi di gara sono:

- la procedura aperta: è disciplinata dall'art. 60 del D.Lgs. 50/16;
- la procedura ristretta: è disciplinata dall'art. 61 del D.Lgs. 50/16;
- la procedura competitiva con negoziazione: è disciplinata dall'art. 62 del D.Lgs. 50/16 ed è applicabile solo quando ricorrono le ipotesi specificate nell'art. 59 c. 2 del medesimo codice;
- la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara: è disciplinata dall'art. 63 del D.Lgs. 50/16 e applicabile solo nei casi esplicitati dai commi 2 e 3 del medesimo articolo;
- il dialogo competitivo: è disciplinato dall'art. 64 del D.Lgs. 50/16 ed è applicabile solo quando ricorrono le ipotesi specificate nell'art. 59 c. 2 del medesimo codice;
- il partenariato per l'innovazione: è disciplinato dall'art. 65 del D.Lgs. 50/16 ed è applicabile 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.

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 previsti dal Codice degli appalti pubblici e precedentemente fissati.

²³ Nel fissare i termini per la ricezione delle offerte, la stazione appaltante deve tenere conto della complessità dell'appalto e del tempo necessario per preparare le offerte, fatti comunque salvi i termini minimi stabiliti negli artt. da 60 a 65 del Codice degli appalti.

Qualora le offerte possano essere presentate solo a seguito di una visita dei luoghi o della consultazione sul posto dei documenti di gara e dei relativi allegati, i termini per la ricezione delle offerte sono stabiliti in modo da consentire agli operatori economici interessati l'acquisizione di tutte le necessarie informazioni (art. 79, commi 1 e 2, D.Lgs. 50/16).



Ciascun operatore economico non può presentare più di un'offerta che risulta vincolante per il periodo di tempo indicato nel bando o nell'avviso di gara²⁴.

Proposta di aggiudicazione²⁵

Ai sensi del comma 5 dell'art. 32 del Codice dei contratti, la fase di scelta del contraente si conclude con una proposta di aggiudicazione che soggiace alle verifiche di cui all'art. 33 c.1 del D.Lgs 50/16, ovvero all'approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante, nel rispetto dei termini dallo stesso previsti o, in mancanza, nel termine legale di trenta giorni.

Detti termini, decorrenti dal ricevimento della proposta di aggiudicazione da parte dell'organo competente, sono interrotti nei casi in cui siano richiesti chiarimenti o integrazioni documentali.

L'aggiudicazione

A seguito dell'approvazione della proposta di aggiudicazione, la stazione appaltante provvede all'aggiudicazione, che, come nel sistema previgente, non equivale ad accettazione dell'offerta (art. 32 c. 6 del D.Lgs. 50/16).

L'aggiudicazione è l'atto conclusivo che permette alla stazione appaltante di individuare il soggetto con cui stipulare il contratto d'appalto.

Nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, le stazioni appaltanti aggiudicano gli appalti attraverso il criterio:

- dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- del minor prezzo (o del massimo ribasso)²⁶.

²⁴ Laddove questi provvedimenti non rechino alcuna indicazione in merito, l'offerta è ritenuta vincolante per centottanta giorni dalla scadenza del termine per la sua presentazione.

L'offerta dell'aggiudicatario è, invece, ritenuta irrevocabile fino al termine di cui al comma 8 dell'art. 32 del D.Lgs 50/16, ovvero fino a sessanta giorni decorrenti dal momento in cui l'aggiudicazione diviene efficace, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire o espressamente concordato dalle parti.

²⁵ Il nuovo Codice supera l'originaria dicotomia "aggiudicazione provvisoria/aggiudicazione definitiva", prevedendo che l'individuazione dell'aggiudicatario sia evidenziata nella proposta di aggiudicazione alla quale segue, successivamente, il provvedimento di aggiudicazione.

²⁶ 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



L'aggiudicazione dà luogo ad un provvedimento autonomo con rilevanza esterna, che, anche quando recepisce i risultati della proposta di aggiudicazione, implica un giudizio di regolarità della gara e compendia anche valutazioni di convenienza amministrativa circa l'opportunità di procedere all'affidamento.

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.

L'efficacia dell'aggiudicazione è subordinata, infatti, alla verifica, nei confronti del solo aggiudicatario, del possesso dei requisiti (di ordine generale, tecnici, finanziari ed operativi) prescritti ai fini della stipulazione del contratto (art. 32 c. 7 del D.Lgs. 50/16).

La comunicazione dell'aggiudicazione deve essere effettuata mediante posta elettronica certificata (o strumento analogo negli altri Stati membri) e deve indicare la data di scadenza del termine dilatorio per la stipulazione del contratto.

La stipulazione del contratto

Divenuta efficace l'aggiudicazione, stazione appaltante e impresa aggiudicataria provvedono, di regola, alla stipulazione del contratto, entro il termine che il comma 8 dell'art. 32 del Codice degli appalti fissa in sessanta giorni, salvo che non sia diversamente disciplinato dal bando, dall'invito ad offrire ovvero dall'accordo delle parti.

Poiché uno degli obiettivi del nuovo Codice è raggiungere maggiore trasparenza dei processi decisionali, ai sensi dell'art. 32 c. 14, la stipula²⁷ del contratto avviene, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico ovvero in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante o in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante.

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.

²⁷ Il contratto può, altresì, essere stipulato mediante scrittura privata in caso di procedura negoziata ovvero per gli affidamenti di importo non superiore ad € 40.000,00 mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere. Rientra nella facoltà delle parti effettuare lo scambio anche mediante posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri.



Esecuzione

L'esecuzione del contratto può avere inizio, solo dopo che lo stesso sia divenuto efficace²⁸.

Durante la fase di esecuzione il responsabile unico del procedimento 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 del Codice dei contratti). 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.

Il Codice dei contratti pubblici: D.Lgs. 50/16

Si tratta di un provvedimento di grande rilievo non solo per lo svolgimento dell'attività amministrativa, nell'ottica della semplificazione, dello snellimento dei procedimenti e della lotta alla corruzione, ma soprattutto nel segno della maggiore efficienza amministrativa e competitività del Paese.

Le novità del nuovo codice sono:

1. l'introduzione di una disciplina unitaria dei contratti e delle concessioni;
2. la fortissima semplificazione delle procedure, che si poggia su un ampliamento della discrezionalità delle amministrazioni e sul ruolo (di regolatore, controllore ed anche risolutore di controversie) dell'Autorità nazionale anticorruzione;
3. l'introduzione di numerose specifiche misure volte a dare maggiore efficienza al sistema.

²⁸ In caso di urgenza la stazione appaltante può richiedere l'esecuzione anticipata. Per l'esecuzione in via d'urgenza è necessario un ordine espresso e dettagliato, che deve essere emanato dal direttore dei lavori, nel caso di appalto di lavori, e dal direttore dell'esecuzione del contratto, nel caso di appalti di servizi o forniture. Detto ordine deve essere preceduto e deve dare atto della previa autorizzazione del responsabile del procedimento.



La diminuzione dello stock normativo ed il corrispondente incremento della discrezionalità delle amministrazioni e degli altri soggetti sottoposti alla disciplina corrisponde ad una nuova modalità di concepire la disciplina dei contratti pubblici.

Si è infatti compreso che l'irrigidimento e l'incremento della complessità, con cui si è cercato di dare una risposta ai problemi di corruzione ed inefficienza, che caratterizzano l'attività amministrativa in generale e quella contrattuale in particolare, hanno invece sortito l'effetto opposto.

L'ampliamento della discrezionalità dei soggetti è volta non solo a superare le rigidità della vecchia disciplina, ma, soprattutto, a rafforzare la prevalenza del fattore qualitativo rispetto a quello quantitativo. L'esempio migliore, in tal senso, è la prevalenza data al criterio (per l'aggiudicazione dell'appalto) dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello dell'offerta al massimo ribasso (o del minor prezzo), il cui utilizzo non viene cancellato, ma molto ridimensionato, in quanto può essere utilizzato solo in determinati casi (art. 95). Infatti, il criterio "meccanico" basato esclusivamente sul prezzo più basso, pur se sembrava limitare la discrezionalità dell'amministrazione (e, quindi, la possibilità di scelte arbitrarie ed il rischio di corruzione), aveva dato cattiva prova in quanto spesso accadeva che gli imprenditori offrissero prezzi troppo bassi salvo poi riuscire ad aumentarli durante l'esecuzione.

L'ampliamento della discrezionalità deve necessariamente essere bilanciato con misure atte a favorire l'efficienza (attraverso la redazione di linee guida, scambi di best practices, ecc.) e con l'incremento dell'attività di controllo, verifica e di vigilanza, nonché con misure atte a garantire l'imparzialità delle commissioni di gara.

L'attività di controllo è prevista in diversi momenti della procedura, ed in particolare:

- in via preventiva rispetto alla progettazione (art. 26);
- durante lo svolgimento dell'intervento da parte del responsabile unico del procedimento, il cui ruolo viene fortemente rafforzato ed ampliato (art. 31);
- sugli atti delle procedure di affidamento, attraverso l'approvazione da parte degli organi competenti (art. 33);
- sull'attività svolta, specie attraverso il collaudo (artt. 101 e 102, sulla base di apposite linee guida, emanate ai sensi dell'art. 111).

Inoltre, viene dato rilievo all'attività di controllo svolta da parte di:



- stazioni appaltanti costituendo un elemento per la valutazione delle premialità delle stesse (artt. 38 ed 84);
- Corte dei conti (tramite un proprio ufficio “organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza”) sui contratti secretati (art. 162);
- ANAC²⁹, che ha il potere-dovere di trasmettere atti e rilievi agli organi di controllo, nonché, a seconda della rilevanza penale e di responsabilità erariale, alle Procure della Repubblica o della Corte dei conti (art. 213).

Accanto all'introduzione di maggiore flessibilità e discrezionalità è previsto, inoltre, un rafforzamento delle misure di trasparenza.

In particolare, è stato previsto l'obbligo dell'utilizzo della procedura di gara con pubblicazione del bando, anche per i contratti sotto la soglia di rilevanza europea (definita all'art. 35), distinguendo le procedure utilizzabili tra diverse fasce.

I principi del Codice dei contratti pubblici

Nel diritto degli appalti e dei contratti pubblici, i principi³⁰ godono di una precisa collocazione all'interno dell'articolo 30 del D.Lgs 50/16 in quanto devono garantire, nello specifico, la qualità delle prestazioni inerenti l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture.

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: 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;
- 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

²⁹ Come già indicato in precedenza nella trattazione, all'ANAC viene attribuito un potere di vigilanza e controllo, oltre che di regolazione.

³⁰ Norme generali ed astratte che esprimono e tutelano valori considerati fondanti in una determinata materia.



l'espressione del più generale principio di buon andamento (art. 97 Cost.) e presenta molteplici affinità con quello di economicità;

- Principio di tempestività³¹: 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;
- Principio di correttezza³²: 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;
- Principio di libera concorrenza³³: 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. Un ulteriore corollario del principio di libera concorrenza può definirsi il principio di rotazione che è volto ad assicurare un avvicendamento delle imprese affidatarie;
- Principio di non discriminazione e di parità di trattamento³⁴: si esplica nella valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e nell'eliminazione di ostacoli o restrizioni nella predisposizione delle offerte e nella loro valutazione;
- 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

³¹ Il più delle volte la tempestività stabilisce la perentorietà o meno di un termine previsto dalla norma per il compimento di determinate attività.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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.



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;

- 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;
- 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.

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.



LA CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", finanziato dall'Unione europea, che mira a definire un serie di indicatori in grado di individuare il rischio di corruzione nella Pubblica Amministrazione, l'ANAC ha pubblicato il rapporto "La corruzione in Italia 2016-2019".

Il documento prende in esame i provvedimenti emessi dall'Autorità giudiziaria nel triennio 2016-2019 che forniscono importanti indicazioni riguardo la fenomenologia riscontrata in concreto e i fattori che ne agevolano la diffusione, favorendo l'elaborazione di indici sintomatici di possibili comportamenti corruttivi.

Il documento fornisce un quadro dettagliato, ma non esaustivo, delle vicende corruttive in termini di:

- dislocazione geografica
- contropartite
- enti
- settori
- soggetti coinvolti.

Ambiti e settori della corruzione

Considerando i casi di corruzione emersi analizzando i provvedimenti della magistratura (152 casi), il **74%** delle vicende (113 casi) ha riguardato l'assegnazione di **appalti pubblici**, mentre il restante 26% (39 casi) è composto da ambiti di ulteriore tipo³⁵ (Figura 1).

Anche da un'analisi per settori (Figura 2) è confermato che il più a rischio è quello legato ai **lavori pubblici**³⁶: 61 gli episodi di corruzione censiti nel triennio, pari al **40%** del totale. A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavanolo e pulizia), equivalente al 13%.

³⁵ Procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.

³⁶ È inteso in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio).

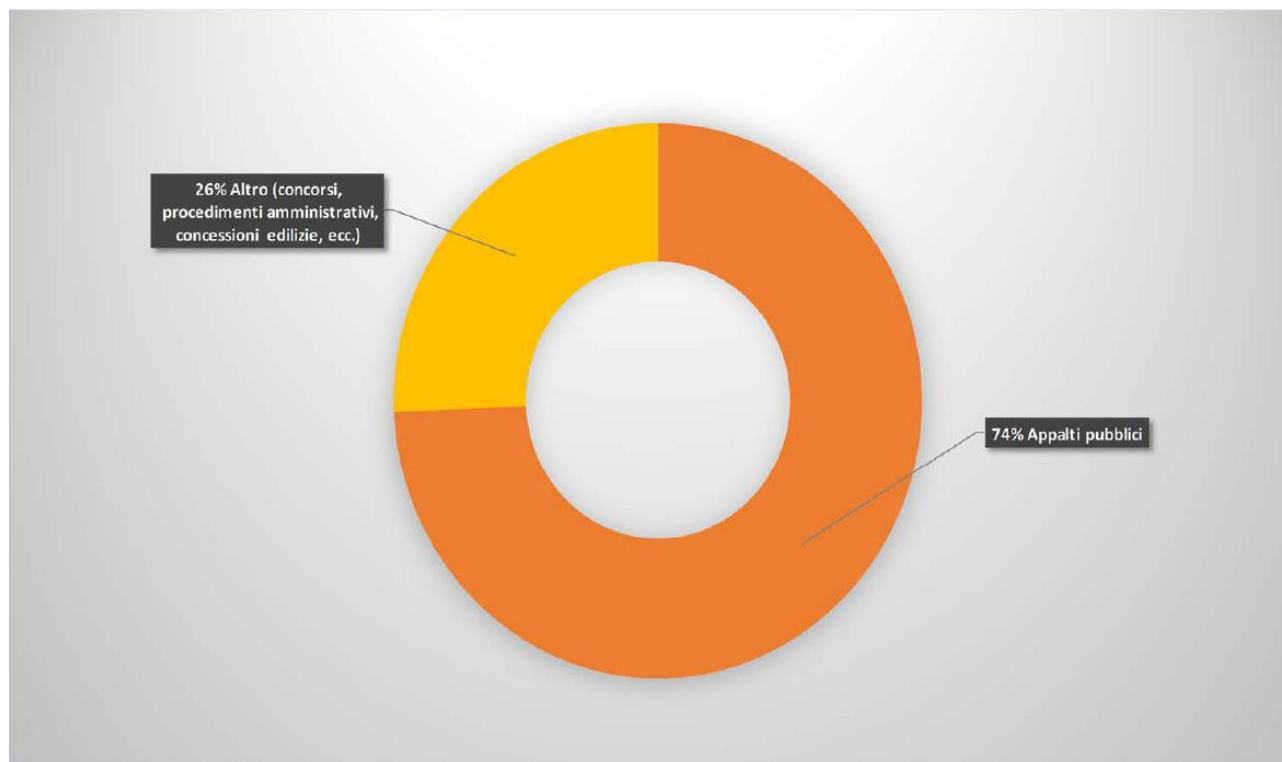


Figura 1: Ambiti della corruzione

Gli italiani percepiscono la corruzione come un fenomeno altamente diffuso soprattutto nel settore degli appalti pubblici visto il rilievo economico e strategico del settore³⁷. 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.

³⁷ Muove circa l'11% del PIL nazionale, il 13% del PIL europeo e 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.

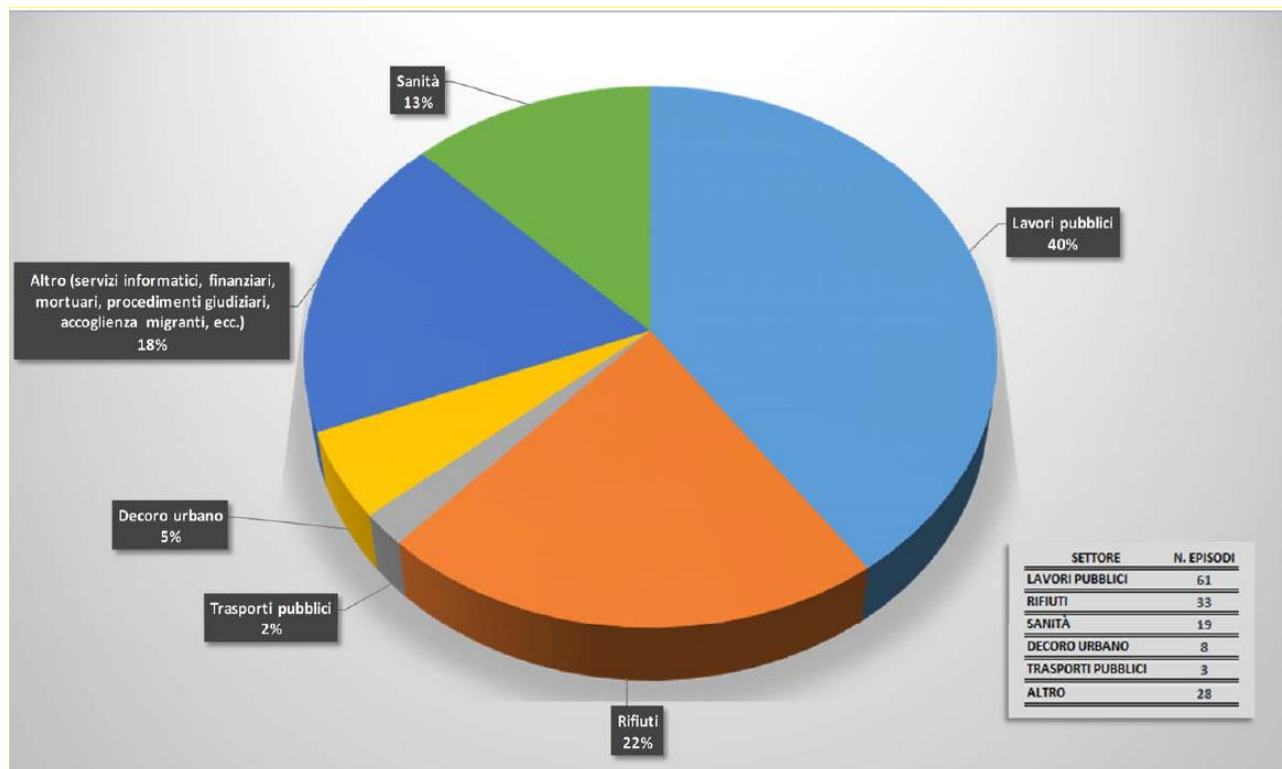


Figura 2: Settori più colpiti

Quanto alle modalità “operative” (Figura 3), è degna di nota la circostanza che, su 113 vicende corruttive inerenti l’assegnazione di appalti, solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l’esecutore viene scelto discrezionalmente dall’amministrazione. In tutti gli altri casi (93; 82%) sono state espletate procedure di gara.

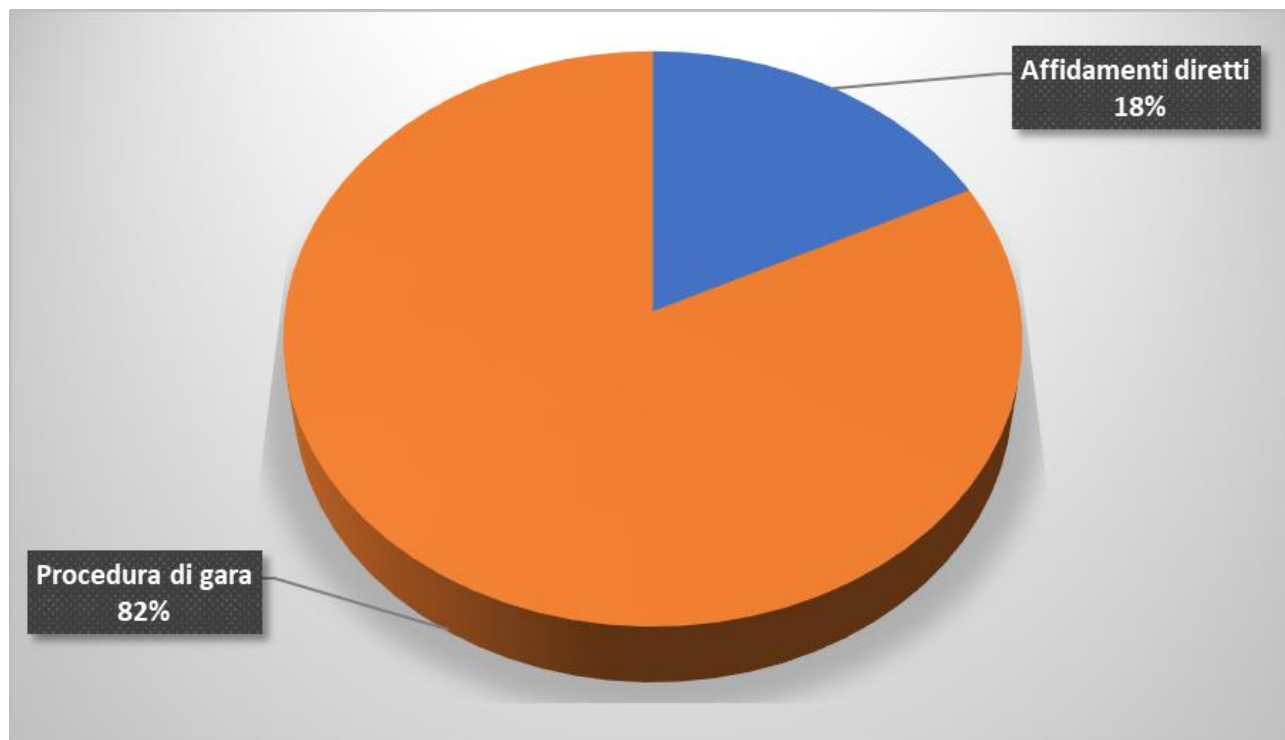


Figura 3: Modalità "operative"

Ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che in misura maggiore possono destare sospetti. Spesso si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto:

- per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono i meccanismi di turnazione fra le aziende e i cartelli veri e propri (resi evidenti anche dai ribassi minimi rispetto alla base d'asta, molto al di sotto della media);
- per le commesse di minore entità si assiste invece al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (ad es. il direttore dei lavori) per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

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.

Tipologia di indagati e contropartita della corruzione

Nel periodo in esame sono stati 207 i pubblici ufficiali/incaricati di pubblico servizio indagati per corruzione (Figura 4).

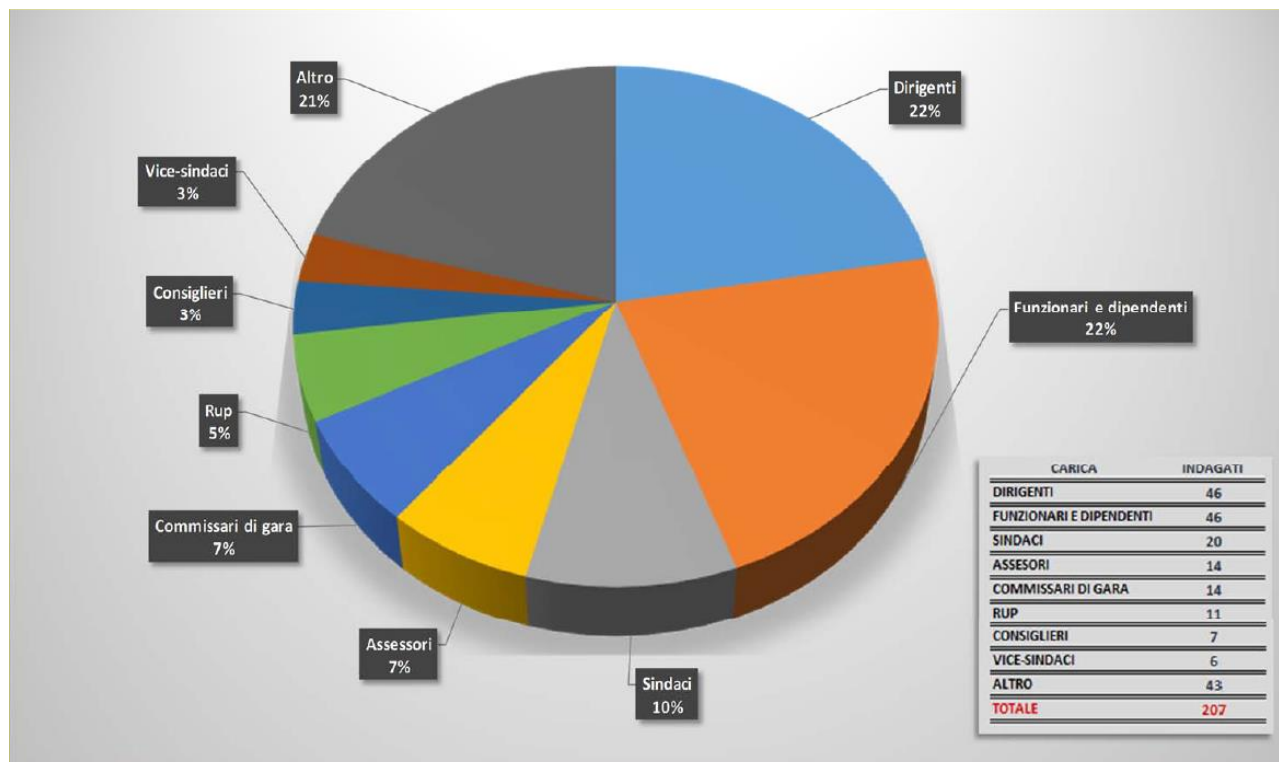


Figura 4: Tipologia di indagati

Indicativo è il tasso relativo all'apparato burocratico in senso stretto, che annoverando nel complesso circa la metà dei soggetti coinvolti si configura come il vero dominus: 46 dirigenti indagati, ai quali ne vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti più 11 RUP (responsabile unico del procedimento).

Gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale).

Il denaro continua a rappresentare il principale strumento dell'accordo illecito, tanto da ricorrere nel 48% delle vicende esaminate, sovente per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti.

Si assiste comunque al fenomeno della “smaterializzazione” della tangente³⁸, con la manifestazione di nuove e più pragmatiche forme di corruzione (Figura 5).

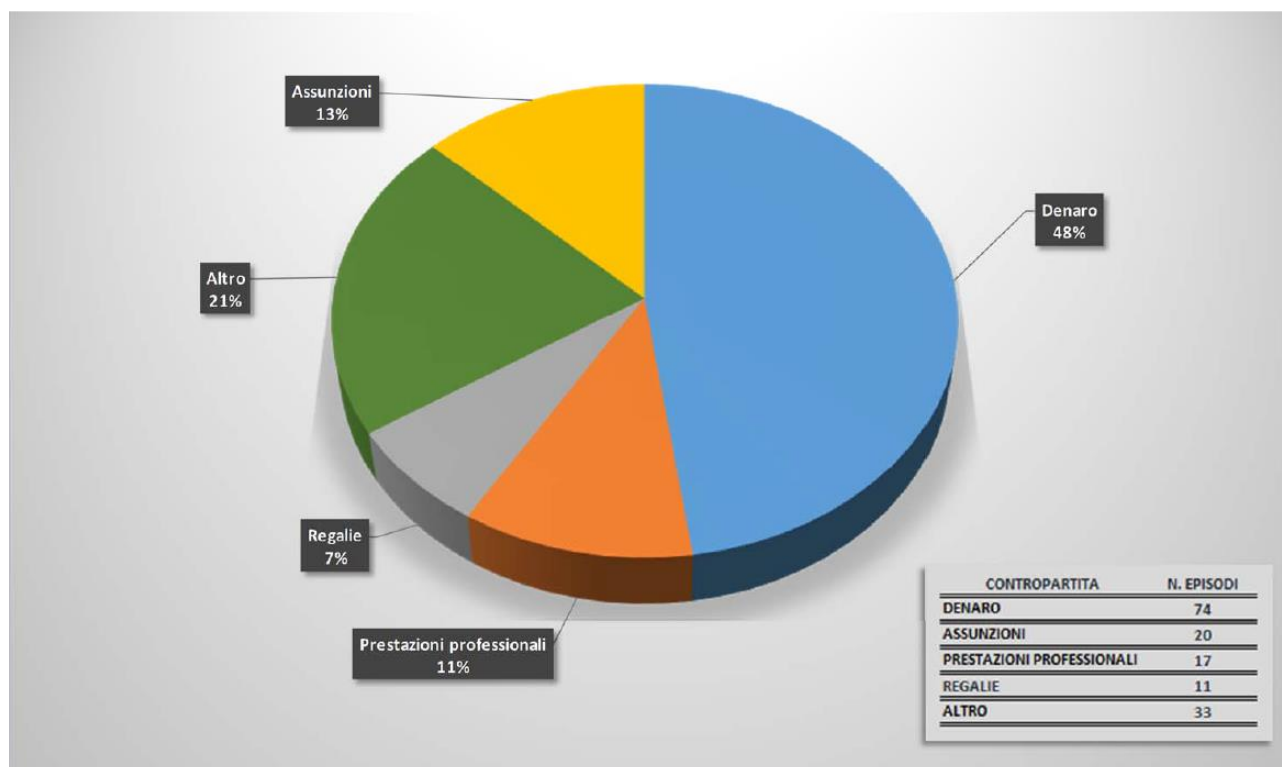


Figura 5: Contropartita della corruzione

In particolare, il **posto di lavoro** si configura come la nuova frontiera del *pactum sceleris*: l’assunzione di coniugi, congiunti o soggetti comunque legati al corrotto (non di rado da ragioni clientelari) è stata riscontrata nel **13%** dei casi. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l’assegnazione di **prestazioni professionali (11%)**, specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le **regalie** sono presenti invece nel **7%** degli episodi. A conferma delle molteplici modalità di corruzione, vi è il dato relativo alle **utilità**³⁹ non rientranti nelle summenzionate fattispecie, più di un quinto del totale (**21%**). Tutte contropartite di modesto controvalore indicative della facilità con cui viene talora svenduta la funzione pubblica ricoperta.

³⁸ L a “ritirata” del contante è dovuta anche alla difficoltà di occultamento delle somme illecitamente percepite.

³⁹ Oltre a ricorrenti benefit di diversa natura (benzina, pasti, pernotti) non mancano singolari ricompense di varia tipologia (ristrutturazioni edilizie, riparazioni, servizi di pulizia, trasporto mobili, lavori di falegnameria, giardinaggio, tinteggiatura) comprese talvolta le prestazioni sessuali.



Possibili indicatori di corruzione

Alcune delle principali peculiarità riscontrate nelle vicende di corruzione esaminate, potrebbero essere assunte come indicatori di ricorrenza del fenomeno:

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici: affidamenti diretti ove non consentito, abuso della procedura di somma urgenza, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi con requisiti funzionali all'assegnazione pilotata, presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse;
- inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti;
- assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche);
- assunzioni clientelari;
- illegittime concessioni di erogazioni e contributi;
- concorsi svolti sulla base di bandi redatti su misura;
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale;
- illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo.



IL CASO: TANGENTI E APPALTI TRUCCATI ALL'UNIVERSITA' DI GENOVA

Il caso viene trattato attingendo da fonti provenienti da articoli di quotidiani nazionali⁴⁰ e mette in luce diversi aspetti caratteristici e comuni ai fenomeni corruttivi: la molteplicità dei soggetti coinvolti appartenenti a diverse categorie (imprenditori, impiegati pubblici), i fini economici, nonché la precisa struttura organizzativa utile a realizzare il fenomeno illecito.

I fatti

L'operazione, denominata 'Macchia Nera', è scaturita a seguito di alcune verifiche interne e denunce, effettuate dalle strutture della stessa Università degli Studi di Genova, relative ad appalti di lavori di manutenzione e conservazione di immobili e di impianti di proprietà dell'ateneo.

L'indagine è partita a seguito di una serie di anomalie riscontrate in due uffici che si occupavano dei lavori di manutenzione e ha portato all'arresto di due impiegati dell'ateneo (uno afferente al settore amministrativo, l'altro a quello tecnico) e di tre imprenditori di piccolo calibro che lavoravano per l'Università.

Secondo quanto ricostruito durante le complesse indagini, il malaffare ruotava intorno a gare d'appalto "truccate" e lavori che risultavano svolti, e per questo retribuiti, ma che in realtà non erano mai stati eseguiti. Il tutto, in cambio di tangenti e mazzette di modica entità per evitare di attirare l'attenzione dell'ente.

Intercettazioni ambientali, appostamenti, controlli dei tabulati telefonici e telecamere nascoste, hanno consentito di ricostruire il giro di soldi che stava dietro ad almeno 5 appalti truccati.

Il *modus operandi* era di due tipi⁴¹:

⁴⁰ <https://www.genovatoday.it/cronaca/operazione-macchia-nera.html>

https://genova.repubblica.it/cronaca/2017/11/16/news/tangenti_e_appalti_truccati_arrestate_a_genova_5_person_e-181236939/

<https://www.genovatoday.it/cronaca/universita-appalti-arresti.html>

<https://tg24.sky.it/cronaca/2017/11/16/universita-genova-tangenti-appalti-cinque-arresti>

<https://catania.liveuniversity.it/2017/11/17/universita-tangenti-appalti-truccati-5-arresti/>

⁴¹ Modus operandi ben rodato, complice anche la grande conoscenza dei meccanismi dell'ente da parte dei due dipendenti.

- in alcuni casi il dipendente afferente al settore amministrativo produceva atti pubblici falsificati per affidare all'imprenditore "amico" lavori che non venivano poi eseguiti nonostante la fattura e il pagamento che veniva poi diviso tra impiegato e imprenditore;
- in altri casi, invece, uno dei due dipendenti, un geometra che negli uffici amministrativi dell'Università ricopriva incarichi di responsabilità per quanto riguarda l'assegnazione dei lavori, chiedeva all'imprenditore amico un preventivo con importo concordato in precedenza che ne decretava la vittoria nella gara di appalto. Dopo l'assegnazione truffa, l'imprenditore versava al geometra la tangente.

In entrambi i casi, gli accordi venivano presi telefonicamente, mentre gli scambi di denaro avvenivano sempre di persona in posti prefissati.

Analisi del contesto interno

In ossequio ai principi di economicità, trasparenza, rotazione e pari opportunità e nel rispetto di quanto stabilito dal Codice degli appalti, l'Area Conservazione Edilizia ha sempre gestito l'affidamento dei lavori di sua competenza attraverso un articolato iter procedurale.

Ai tempi in cui si è verificato l'evento corruttivo sopra descritto, faceva capo all'Area l'intera procedura di affidamento di un appalto. Divenne, pertanto, necessario stabilire degli step affinché:

1. fosse ben chiara la sequenza dei passaggi;
2. si riuscissero a prevedere in maniera tempestiva eventuali criticità che potevano emergere.

A seguito, quindi, di un confronto tra esigenze, operatività e aspetti normativi, la sequenza di azioni proposta e, successivamente, approvata sia dal personale tecnico sia da quello amministrativo divenne la seguente:



Figura 6: Step per procedura di affidamento lavori



In parallelo alla definizione degli step sopra riportati (Figura 6), è stata elaborata una circolare interna in cui venivano fornite le istruzioni operative per l'affidamento di lavori.

In tale circolare veniva stabilito:

- la documentazione necessaria a qualificare l'intervento in termini tecnici ed economici;
- le informazioni necessarie per l'espletamento della gara e per la redazione delle lettere di invito (a titolo esemplificativo e non esaustivo veniva richiesto: numero di operatori da invitare, data e ora consegna delle buste, data e ora apertura delle buste, durata dei lavori, requisiti capacità tecnico professionali, data consegna lavori);
- la sequenza degli step successivi all'aggiudicazione e fino alla regolare esecuzione e alla fatturazione;
- "chi fa cosa" sia in ambito tecnico (i capisettori vengono individuati quali RUP dei procedimenti pertinenti dall'Atto di organizzazione tecnica dell'Ateneo) sia in ambito amministrativo;
- gestione degli interventi in regime di somma urgenza;
- acquisti attraverso CONSIP, MePa⁴²;
- gestione acquisti fuori MePa⁴³.

L'aver stabilito in maniera precisa la sequenza di azioni ha consentito di garantire efficienza, efficacia e rispetto delle tempistiche con cui l'intervento, oggetto dell'affidamento, dovesse essere eseguito.

Analisi dell'evento corruttivo

Per analizzare quanto successo, è stato necessario guardare la vicenda da due punti di vista: i meri fatti accaduti e l'organizzazione dell'Area Conservazione Edilizia.

Le vicende emerse dall'inchiesta mettono in evidenza lo sviluppo di due reti distinte (amministrativo-imprenditore; tecnico-imprenditore) caratterizzate entrambe da un intenso rapporto di collaborazione tra i membri della rete corruttiva.

⁴² Riguarda acquisti per servizi e forniture.

⁴³ Riguarda gli acquisti di servizi e forniture di importo inferiore a € 1.000.



Ma l'amicizia è stato solo il primo fattore essenziale per poter attuare in modo efficace il fenomeno corruttivo. A questo, una volta che la rete corruttiva è diventata stabile, si è aggiunta la fiducia reciproca tra le parti, elemento necessario per raggiungere l'obiettivo finale prestabilito.

Focalizzando l'attenzione sul modo in cui l'Area si era organizzata per la gestione dei lavori di manutenzione ordinaria, si può notare che, il manifestarsi dell'evento corruttivo ha messo in luce alcune "debolezze" quali:

- con riferimento agli step di Figura 6

STEP	"DEBOLEZZA"
<i>Richiesta di intervento</i>	l'utilizzo del sistema OTRS è stato "pilotato" per far inserire l'intervento fasullo
<i>Scelta del contraente</i>	- l'imprenditore "amico" presenta preventivo con importo concordato che ne decretava l'aggiudicazione della gara - ricorso ad affidamenti in urgenza
<i>Predisposizione documentazione tecnica</i>	- "clonazione" di pratiche già esistenti - pratiche "fasulle" con la stessa documentazione di quelle reali

- la perfetta conoscenza delle procedure e dei sistemi contabili ha consentito ad entrambi gli impiegati pubblici di inserire le pratiche false nei momenti opportuni in modo da non destare sospetti né dei colleghi, né dei superiori;
- più funzioni ricoperte dalla medesima persona⁴⁴: vengono meno i controlli incrociati derivanti dal passaggio della pratica ad un collega per gli adempimenti relativi a step successivi.

Da quanto appena descritto emerge che la standardizzazione, implementata per essere un valore aggiunto, un punto di forza dell'Area, ha mostrato dei "buchi" che hanno fatto da breccia e consentendo il manifestarsi degli eventi illeciti descritti in precedenza nella trattazione.

A quanto sopra esposto si aggiunge che:

- le pratiche dei lavori fasulli erano di importo contenuto pertanto, inserite nell'insieme di tutte le GPL⁴⁵ gestite dall'Area, non emergevano in quanto non andavano ad impattare sull'ordine di grandezza complessivo di quanto inserito nel gestionale;

⁴⁴ L'impiegato tecnico ricopriva spesso sia la funzione di RUP sia quella di direttore lavori; l'impiegato amministrativo gestiva da solo, per tutte le pratiche dell'Area, tutte le fasi, dall'emissione dell'ordine alla fatturazione, dei lavori eseguiti.



- i lavori falsi si riferivano ad accadimenti⁴⁶ per i quali era richiesto in maniera ricorrente l'intervento dei tecnici afferenti all'Area;
- vigeva un rapporto di fiducia tra gli impiegati ed i loro superiori: entrambi i dipendenti incriminati avevano trascorso la maggior parte della loro vita lavorativa presso gli uffici dell'Area Conservazione Edilizia senza mai assumere atteggiamenti o comportamenti sospetti;
- entrambi i dipendenti prestavano l'attività lavorativa in uffici singoli situazione che ha favorito la presa di contatto con gli imprenditori senza destare sospetti tra i colleghi.

Conseguenze dell'evento corruttivo

Anche per la disamina delle conseguenze, come già fatto per l'analisi dell'evento corruttivo, è necessaria una doppia valutazione.

Corruzione, falso in atto pubblico, atti contro la pubblica amministrazione, turbativa d'asta sono i capi di accusa, derivati dal giro di tangenti per falsi lavori negli edifici dell'Università di Genova, che hanno portato all'emissione di nove avvisi di custodia cautelare di cui cinque per persone finite agli arresti domiciliari (i due dipendenti dell'ateneo e tre imprenditori) ad altri quattro nei confronti di imprenditori e di sei società.

A queste conseguenze di carattere penale, repressive che sanzionano a posteriori le condotte corruttive, si sono affiancate quelle dell'Ateneo, di carattere più preventivo, volte ad elaborare delle misure e dei meccanismi di controllo che possano creare delle barriere allo sviluppo di pratiche corruttive.

Riorrganizzazione gestionale dell'Ateneo

Le varie fasi relative alla procedura di affidamento di un appalto non fanno più capo ad un'unica area, ma sono state suddivise tra diversi uffici (Figura 7)⁴⁷. Tale soluzione consente di:

⁴⁵ Gli affidamenti sono inseriti nel sistema Gestione Pratiche Lavori in cui, ad ogni pratica, è attribuito un numero univoco progressivo. Nel linguaggio comune dell'Area, tali pratiche vengono chiamate GPL.

Mediamente, in un anno, le pratiche gestite sono circa 400 ognuna corrispondente ad un affidamento.

⁴⁶ Ad esempio, guasti alle fognature, perdite idrauliche etc.

⁴⁷ La Figura 7 focalizza l'attenzione sui lavori e sull'attività svolta dall'Area Conservazione Edilizia, ma anche per servizi e forniture vale un'organizzazione analoga e anche per le altre Aree dell'Ateneo vale la stessa organizzazione in caso di procedure di affidamento di un appalto.



1. avere diversi punti di controllo: avendo fasi diverse, affidate ad uffici diversi, per proseguire nei vari step della procedura di affidamento sono necessarie autorizzazioni successive date in parte dal dirigente, in parte dal RUP in base alle competenze in capo ad ognuno;
2. prestare maggiore attenzione alla fase di programmazione: ogni richiesta di affidamento deve essere accompagnata da adeguata motivazione, tempistica, descrizione e priorità della prestazione;
3. avere una corretta gestione della procedura: la scelta del contraente avviene mediante l'ausilio di sistemi informatici⁴⁸ che consentono di:
 - ridurre la spesa nella pubblica amministrazione;
 - rendere le procedure più snelle e più rapide;
 - garantire la massima trasparenza nelle operazioni di gara;
 - aprire il mercato e renderlo più competitivo tramite l'elenco fornitori telematico

⁴⁸ Per la scelta del contraente, sia nella fase di progettazione sia in quella di affidamento, l'Università degli Studi di Genova utilizza il sistema di intermediazione telematico denominato "Sintel". Tale piattaforma: supporta gli Enti nello svolgimento delle procedure (dalla predisposizione fino all'aggiudicazione, per tutte le tipologie di gara previste dal Codice degli Appalti), assicura la segretezza delle offerte, impedisce di operare variazioni sui documenti inviati, garantisce l'attestazione e la tracciabilità di ogni operazione compiuta.



FASE/SOTTOFASE	UFFICIO di COMPETENZA	RESPONSABILITA'
Programmazione		
<i>Programmazione triennale lavori</i> <i>Programmazione Interventi ACE</i>	Amministrativo ACE Amministrativo ASE (con programmazione triennale)	Dirigente ACE Dirigente ASE (con programmazione triennale)
Progettazione		
<i>PFTC</i> <i>Progettazione definitiva</i> <i>Progettazione esecutiva</i>	Ufficio Tecnico ACE Amministrativo ACE Amministrativo ASE (se progettazione esterna)	RUP Tecnico ACE (se progettista interno o verificatore) Professionista (se progettazione esterna)
Affidamento		
<i>Avvio gara</i> <i>Valutazione offerte</i> <i>Aggiudicazione</i> <i>Stipula contratto</i>	Ufficio Tecnico ACE Amministrativo Negoziante	RUP Dirigente ACE Dirigente Negoziante
Esecuzione		
<i>Esecuzione lavori</i>	Operatore Economico aggiudicatario Ufficio Tecnico ACE Amministrativo ACE	DL/RUP/Ufficio DL (eventuale)
<i>Collaudo/Regolare esecuzione/Pagamento</i>		DL/RUP/Dirigente ACE/Dirigente Bilancio

ACE=Area Conservazione Edilizia; ASE=Area Sviluppo Edilizio;

Amministrativo ACE=Settore Gestione Contratti; Ufficio Tecnico ACE=Settori afferenti al Servizio Energia/Servizio Interventi e Manutenzioni Ordinarie e Conservative

Programmazione triennale lavori: È disciplinato dall'art. 21 del D.Lgs 50/16. Si tratta di un documento utile per la programmazione e la pianificazione della spesa pubblica per lavori di importo superiore a € 100.000. Consiste nella sintesi degli obiettivi e delle esigenze dell'amministrazione in quanto consente di individuare le opere da realizzare specificando le risorse finanziarie e le priorità. L'inclusione di un lavoro nella programmazione triennale è subordinata alla previa approvazione del Consiglio di Amministrazione.

Programmazione interventi ACE: documento interno in cui sono programmati gli interventi sotto la soglia di € 100.000 che non rientrano nella programmazione stabilita dal Codice degli appalti, ma che per ACE costituiscono la parte numericamente più consistente.

Figura 7: Riorganizzazione gestionale di Ateneo



Riorganizzazione dell'Area Conservazione Edilizia

Oltre alla riorganizzazione derivata dalle politiche di Ateneo, anche all'interno dell'Area sono stati adottati degli accorgimenti volti a disincentivare comportamenti analoghi a quanto avvenuto nel 2017.

Rispetto al 2017:

- l'Area è divenuta principalmente responsabile della fase di esecuzione della procedura di appalto: il coinvolgimento nelle altre fasi (Figura 7) è più marginale soprattutto per quanto riguarda la parte amministrativa⁴⁹;
- non c'è più un'unica persona che si occupa di tutti gli interventi, ma questi sono suddivisi fra tre unità di personale;
- la predisposizione delle pratiche in formato digitale ha consentito di implementare un sistema di gestione tramite cartelle on line che consente controlli successivi: le varie firme (RUP, DL, Dirigente) non avvengono più in un unico istante (come avveniva con la pratica cartacea), ma in momenti diversi e sequenziali, pertanto, la mancanza di uno step non consente alla pratica di avanzare nell'iter;
- l'estrazione da UGOV⁵⁰ degli ordini emessi consente di verificare la rispondenza con gli interventi approvati e stabiliti;
- l'utilizzo di strumenti più efficaci, come gli Accordi Quadro⁵¹, consente:

⁴⁹ Per quanto riguarda la parte tecnica, coinvolgendo principalmente la figura del RUP, non è possibile individuare una fase principale in quanto il RUP, proprio per sua definizione, è responsabile dell'intero procedimento.

⁵⁰ L'applicativo U-GOV è il sistema informativo integrato fornito da Cineca per la governance degli Atenei e degli Enti di ricerca. È stato sviluppato per essere utilizzato sia nell'amministrazione centrale che nelle strutture dipartimentali e decentrate, conciliando la visione unitaria dell'Ateneo con il rispetto delle singole autonomie amministrative. U-GOV consente la gestione delle Risorse Finanziarie, delle Risorse Umane (soluzione CSA – Carriere e Stipendi), delle Anagrafiche e della Ricerca.

⁵¹ È disciplinato dall'art. 54 del D.Lgs 50/16. È uno strumento negoziale, ossia una modalità di esecuzione del contratto, che si sostanzia in un accordo tra una o più stazioni appaltanti e uno o più fornitori con cui si stabiliscono i termini e le condizioni per futuri contratti di affidamento di beni, servizi o lavori richiesti dall'Amministrazione a seconda dell'oggetto dell'accordo quadro stesso. La peculiarità dell'accordo quadro sta nel fatto che non sia mai garantito il raggiungimento dell'importo complessivamente stimato: la Stazione appaltante individua un importo massimo dell'Accordo quadro al raggiungimento del quale lo stesso si intende concluso, ma non garantisce l'affidamento delle prestazioni né per un valore minimo né per un valore massimo. L'accordo quadro può avere una durata massima di quattro anni per gli appalti nei settori ordinari e di otto anni per gli appalti nei settori speciali.



- una migliore gestione degli interventi di manutenzione ordinaria in conseguenza alla possibilità di accorpate in un'unica procedura una serie di prestazioni ripetitive e aventi carattere omogeneo da acquistare soltanto qualora ne ricorra la necessità e fino alla concorrenza massima dell'importo contrattuale;
- di avere benefici in termini di flessibilità, ma anche di risparmio di tempo e costi⁵²;
- un contenuto ricorso alle procedure di urgenza e somma urgenza che sono state, comunque, maggiormente strutturate: ogni pratica che rientra in questa fattispecie è corredata da apposito verbale e da materiale fotografico che attestano l'urgenza/somma urgenza;
- di ovviare all'eventuale frazionamento della spesa;
- di rispettare il principio della "rotazione".

Mappatura dei processi

Con l'approvazione della legge n. 190 del 2012 (c.d. legge Severino), in attuazione delle Convenzioni internazionali contro la corruzione, l'ordinamento italiano si è orientato verso un sistema di prevenzione che si basa, a livello centrale, sul Piano nazionale anticorruzione (PNA) adottato dall'ANAC e, a livello di ciascuna amministrazione, sui Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC). Il Piano nazionale contiene degli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano triennale. I piani delle singole amministrazioni devono individuare le attività a maggior rischio corruttivo e gli interventi di formazione e controllo utili a prevenire tale fenomeno.

Tra i punti centrali delle strategie di prevenzione della corruzione, sia il legislatore che la stessa ANAC hanno da sempre individuato l'analisi del contesto interno, di cui la mappatura dei processi costituisce l'elemento predominante.

Tuttavia, i singoli appalti specifici, che si affidano sulla base dell'accordo quadro, possono avere una loro durata autonoma e distinta da quella dell'accordo quadro.

⁵² La Stazione appaltante ha la facoltà di acquisire le prestazioni oggetto dell'accordo quadro al momento del bisogno. Tali prestazioni sono già definite a monte e l'aggiudicatario/gli aggiudicatari sono individuati nell'ambito della procedura di gara originaria, per cui, quando si ravvisa la necessità di acquisto, sarà sufficiente stipulare un contratto derivato per dare avvio alla prestazione.



Tramite essa, infatti, le pubbliche amministrazioni identificano e analizzano le aree di attività che, in ragione della tipologia e delle modalità di svolgimento delle stesse, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

L'Ateneo, in accordo con gli indirizzi espressi a livello nazionale, ha quindi inserito la mappatura tra gli obiettivi del Piano integrato 2019-2021⁵³, ovvero, più specificatamente, ha assegnato all'Area Direzionale e all'Area Legale e Generale l'obiettivo di "mappare i processi delle Aree dirigenziali con particolare riferimento alle Aree ad elevato rischio corruttivo".

A tal riguardo occorre sottolineare che la titolarità dell'obiettivo di performance non ha fatto venir meno la necessità che la mappatura fosse frutto di un lavoro congiunto con gli altri dirigenti e capi servizio delle strutture fondamentali (scuole e dipartimenti), i quali, nella loro veste di *process owner*, hanno rappresentato in maniera accurata: input, output, fasi e uffici coinvolti.

Per l'Area Conservazione Edilizia il processo scelto per effettuare l'analisi è stato l'"Affidamento diretto di appalti per la manutenzione ordinaria di opere civili in via d'urgenza".

Individuate le fasi e le attività ad esso correlato, si è proceduto ad effettuare la valutazione del rischio, con la quale sono stati identificati gli eventi rischiosi che necessitano di misure di prevenzione specifiche, ed il trattamento del rischio, con cui sono state individuate e programmate le misure correttive e gli interventi necessari a prevenire il rischio stesso.

Per ogni singola fase del processo mappato vengono evidenziati un fattore abilitante e l'ipotesi di un possibile comportamento corruttivo: il fattore abilitante⁵⁴ rappresenta il terreno fertile e la criticità esistente che può dar luogo alla mala gestio; il comportamento, invece, è l'azione od

⁵³ Nell'Ateneo genovese, già nel corso del 2016, è stato ritenuto opportuno avviare una nuova mappatura dei processi, coinvolgendo in tale operazione tutto il personale dirigenziale, con il supporto del servizio programmazione e controllo. Il modello di gestione del rischio doveva essere implementato con l'introduzione di misure specifiche per tipologie di rischio e con l'individuazione di un supporto specifico per il responsabile anticorruzione, sia in termine di risorse umane che strumentali. Tuttavia, la modifica dell'assetto organizzativo dell'Ateneo, attraverso l'emanazione di diversi atti (da ultimo il D.D.G n. 3142 del 5.7.2018) ha comportato un rallentamento, già dalla seconda metà del 2017, delle attività di mappatura dei processi e della misurazione del grado di rischio. Il RPCT ritiene che a decorrere dal 2019 debba essere riavviata, in collaborazione con il Settore programmazione strategica, performance e organizzazione, una nuova mappatura dei processi da concludersi entro l'anno al fine di pervenire entro la fine del 2020 all'implementazione del modello di gestione del rischio.

⁵⁴ Il fattore abilitante è di per sé neutro in quanto, pur rappresentando un ostacolo al perseguimento del fine istituzionale, non è implicitamente foriero di conseguenze negative.



omissione⁵⁵ che, fondandosi sul fattore abilitante indicato, concretamente lede agli interessi dell'amministrazione.

Viene, quindi, effettuata la stima della probabilità e dell'impatto attribuendo un valore numerico da 1 a 5 a ogni singolo indicatore sulla base della tabella dell'ALLEGATO 1.

La tabella del processo opportunamente elaborata è rappresentata nell'ALLEGATO 2, da cui emerge che le attività dei processi per cui sono state proposte misure di trattazione del rischio, sono:

ATTIVITA'	FATTORE ABILITANTE	COMPORTAMENTO	PxI	MISURE PROPOSTE
Segnalazione dell'esigenza dei lavori (con OTRS da utenti o da personale tecnico di COED)	Assenza di controllo diffuso sulle richieste essendo inefficiente che ogni livello gerarchico verifichi direttamente.	Indicazione di lavori non realmente urgenti o necessari	5,89	Riduzione dei soggetti abilitati su OTRS a inviare segnalazioni di lavori: Direttore di Struttura; Referente di edificio; Coordinatore tecnico; Responsabile amministrativo; Dirigente; Capo Servizio; Capo Settore. Implementazione del software OTRS con invio automatico del ticket anche al Responsabile della Struttura (Presidente, Direttore della Struttura) del soggetto che inserisce la richiesta.
Accertamento dell'urgenza di provvedere tramite effettuazione sopralluogo e compilazione verbale	Coincidenza tra segnalante e controllore di primo livello	Dichiarazione di un'urgenza in assenza dei presupposti	5,46	Sopralluogo di verifica da parte di un secondo soggetto dell'esistenza dei presupposti d'urgenza con modalità a campione.
Predisposizione della documentazione tecnica (Capitolato, Progetto, Computo metrico con ausilio del prezzario regionale)	Discrezionalità del progettista	Quantificazione non veritiera	5,46	Verifica a campione da parte di un secondo soggetto della correttezza della stima dei lavori indicata nella documentazione prodotta.

⁵⁵ L'omissione è corruttiva, nel senso ampio del termine, e dunque presumibilmente dolosa.



Considerando quanto avvenuto nel 2017, l'Area Conservazione Edilizia ha proposto delle misure di trattamento del rischio anche per l'attività di acquisizione del CIG avendo questa un valore di rischio prossimo alla soglia stabilita per l'individuazione delle misure volte a limitare il rischio corruttivo.

ATTIVITA'	FATTORE ABILITANTE	COMPORTAMENTO	Pxl	MISURE PROPOSTE
Acquisizione CIG	Mancanza di un controllo sull'utilizzo dei CIG	Riutilizzo CIG	4,96	Si propone l'inserimento su U-GOV di un alert che avvisi dell'utilizzo in un ordine di un CIG già utilizzato in un altro ordine. Si precisa che un CIG può essere legittimamente utilizzato anche su più ordini U-GOV: l'alert ha lo scopo di avvisare sia l'operatore che inserisce l'ordine sia il superiore gerarchico (che dovrà ricevere una mail).



CONCLUSIONI

La corruzione rappresenta un ostacolo alla crescita economica poiché, dirottando le risorse dagli obiettivi economicamente produttivi, essa mina l'efficienza della spesa pubblica. 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).

A partire dall'approvazione della legge Severino (2012), gli interventi in materia sono stati numerosi e proficui. I vari istituti introdotti nell'ordinamento, il progressivo inasprimento delle pene e, da ultimo, la possibilità di estendere le operazioni sotto copertura anche ai delitti contro la Pubblica amministrazione saranno di certo utili nel contrasto.

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.

La varietà delle forme di corruzione, e dei settori di potenziale interesse, impone di ricorrere a un'azione combinata di strumenti preventivi e repressivi, che possano operare secondo comuni linee di coordinamento ed integrazione.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

MARANI S “Corruzione”. Disponibile presso

<https://www.altalex.com/documents/altalexpedia/2013/06/03/corruzione>

MATTEO TROIA “Data analysis e costruzione di indicatori di rischio di corruzione per la banca dati nazionale dei contratti pubblici”. Disponibile presso <https://www.anticorruzione.it/-/data-analysis-e-costruzione-di-indicatori-di-rischio-di-corruzione-per-la-banca-dati-nazionale-dei-contratti-pubblici>

“Prevenzione della corruzione e ANAC”. Disponibile presso

<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1114782.pdf>

“La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”. Disponibile presso <https://www.anticorruzione.it/-/la-corruzione-in-italia-2016-2019.-numeri-luoghi-e-contropartite-del-malaffare?inheritRedirect=true>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL “Corruption Perception Index”. Disponibile presso

<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

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/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2015/PNA%20-%20Aggiornamento%202015_sito.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://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF

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

Linee Guida n. 4, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”. Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097, del 26 ottobre 2016.

L'amministrativista. Il portale sugli appalti e i contratti pubblici. Fasi delle procedure di affidamento. Disponibile su <https://lamministrativista.it/bussola/fasi-delle-procedure-di-affidamento>



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.

Disponibile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2019/Donato_RE_05062019.pdf

Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza disponibile su https://unige.it/trasparenza/anticorruzione/piano_triennale.html



RIFERIMENTI NORMATIVI

Codice Penale artt. 318-322

Convenzione Merida: ratificata in Italia con L. 116/2009

Convenzione Strasburgo: ratificata in Italia con L. 110/2012

L. 190/2012 c.d. Legge Anticorruzione

L. 69/2015: Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio

L. 3/2019 c.d. "spazzacorrotti"

L. 241/1990: Legge in materia di procedimento amministrativo

L. 179/2017 c.d. whistleblowing

D.Lgs 39/2013: Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico

D.Lgs 33/2013: Decreto trasparenza

D.Lgs 165/2001 c.d. Testo Unico del Pubblico Impiego

D.Lgs 50/2016: Codice dei contratti pubblici

D.Lgs 97/2016: FOIA e Trasparenza

D.Lgs 281/1997

D.L. 101/2013: Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

D.L. 90/2014 c.d. Decreto Madia



ALLEGATO 1

La stima del rischio di corruzione

In questa fase è possibile avvalersi di diverse tecniche, alcune che prediligono un approccio più oggettivo, come le stime esclusivamente quantitative, oramai ritenute recessive da ANAC in quanto non significative, e altre più orientate a valutazioni di tipo qualitativo.

L'Ateneo ha adottato un sistema di valutazione misto o semiquantitativo: le valutazioni sono effettuate in termini qualitativi e, successivamente, trasformate in valori numerici. Questa operazione permettere l'ordinamento e il confronto di più rischi, ma non ne rappresenta una vera e propria quantificazione.

Per procedere con tale operazione è necessario individuare le condizioni e i fattori che possano agevolare o ostacolare l'accadimento del rischio corruttivo (indicatori di rischio o *key risk indicator*⁵⁶) e le possibili dimensioni di danno (*driver*).

Per il **calcolo delle probabilità**, gli indicatori devono essere valutati secondo i criteri stabiliti nelle tabelle seguenti⁵⁷.

⁵⁶ I *key risk indicator* possono essere paragonati a degli allarmi o dei segnali che consentono di stimare la probabilità che si verifichi un determinato fatto, sulla base di specifici descrittori ordinati in base alla gravità, contribuendo a ridurre l'incertezza.

⁵⁷ La scelta del livello di probabilità deve essere improntata su un principio di prudenza, evitando di sottostimare il rischio e permettendo quindi di attivare le opportune e adeguate misure di prevenzione.



Indicatore di rischio	Descrizione	Giudizio di probabilità	Valore
Livello di interesse "esterno": la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo determina un incremento del rischio	L'evento rischioso comporta l'attribuzione di benefici molto elevati e duraturi nel tempo	La probabilità che accada l'evento è Molto Elevata	5
	L'evento rischioso comporta l'attribuzione di benefici elevati, ma limitatamente duraturi nel tempo	La probabilità che accada l'evento è Elevata	4
	L'evento rischioso comporta l'attribuzione di modesti benefici e duraturi nel tempo	La probabilità che accada l'evento è Media	3
	L'evento rischioso comporta l'attribuzione di modesti benefici limitati nel tempo	La probabilità che accada l'evento è Bassa	2
	L'evento rischioso comporta l'attribuzione di benefici trascurabili	La probabilità che accada l'evento è Molto Bassa	1

Indicatore di rischio	Descrizione	Giudizio di probabilità	Valore
Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA: la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato	L'evento rischioso è direttamente collegato ad una decisione/provvedimento i cui contenuti sono rimessi alla discrezionalità politica del responsabile.	La probabilità che accada l'evento è Molto Elevata	5
	L'evento rischioso è direttamente collegato ad una decisione/provvedimento i cui contenuti sono interamente rimessi alla discrezionalità del responsabile	La probabilità che accada l'evento è Elevata	4
	L'evento rischioso è direttamente collegato ad una decisione/provvedimento i cui contenuti sono parzialmente vincolati da norme di legge e regolamenti.	La probabilità che accada l'evento è Media	3
	L'evento rischioso è direttamente collegato ad una decisione/provvedimento i cui contenuti sono parzialmente vincolati da norme di legge e regolamenti del responsabile, ma l'efficacia è sospesa in attesa di verifica/ autorizzazione da parte di autorità esterna.	La probabilità che accada l'evento è Bassa	2
	L'evento rischioso è direttamente collegato ad una decisione/provvedimento i cui contenuti sono totalmente vincolati da norme di legge e regolamenti.	La probabilità che accada l'evento è Molto Bassa	1



Indicatore di rischio	Descrizione	Giudizio di probabilità	Valore
Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata: se l'attività è stata già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili, il rischio aumenta poiché quell'attività ha delle caratteristiche che rendono attuabili gli eventi corruttivi	L'evento rischioso si è verificato nell'ultimo triennio all'interno della stessa p.a. e non sono intervenute modifiche nel relativo processo.	La probabilità che accada l'evento è Molto Elevata	5
	L'evento rischioso si è verificato nell'ultimo triennio in altre pp.aa. dello stesso contesto territoriale (regione) in un processo presente anche all'interno della p.a. di appartenenza.	La probabilità che accada l'evento è Elevata	4
	L'evento rischioso si è verificato nell'ultimo triennio all'interno di altre pp.a., al di fuori del contesto territoriale di riferimento, in un processo presente anche nella stessa p.a. di appartenenza	La probabilità che accada l'evento è Media	3
	L'evento rischioso si è verificato all'interno della stessa p.a., ma il processo è stato modificato sulla base di misure di prevenzione specifiche	La probabilità che accada l'evento è Bassa	2
	Non sono stati rinvenuti dati che indichino che l'evento rischioso si sia verificato all'interno della p.a.	La probabilità che accada l'evento è Molto Bassa	1

Indicatore di rischio	Descrizione	Giudizio di probabilità	Valore
Opacità del processo decisionale: l'adozione di strumenti di trasparenza sostanziale (promozione effettiva della trasparenza), e non solo formale (mero adempimento), riduce il rischio	Nell'ambito del processo correlato all'evento rischioso non sono adottate misure di trasparenza, nemmeno formale.	La probabilità che accada l'evento è Molto Elevata	5
	Nell'ambito del processo correlato all'evento rischioso sono adottate misure di trasparenza (formale o sostanziale) che non sono state implementate.	La probabilità che accada l'evento è Elevata	4
	Nell'ambito del processo correlato all'evento rischioso sono adottate e implementate misure di trasparenza solo di tipo formale.	La probabilità che accada l'evento è Media	3
	Nell'ambito del processo correlato all'evento rischioso sono adottate e implementate misure di trasparenza di tipo formale e adottate (ma non implementate) misure di tipo sostanziale.	La probabilità che accada l'evento è Bassa	2
	Nell'ambito del processo correlato all'evento rischioso sono adottate e implementate misure di trasparenza sia di tipo formale che sostanziale.	La probabilità che accada l'evento è Molto Bassa	1



Indicatore di rischio	Descrizione	Giudizio di probabilità	Valore
Grado di attuazione delle misure di trattamento: l'attuazione di misure di trattamento già adottate, si associa ad una minore possibilità di accadimento di fatti corruttivi¹⁴	Le misure di prevenzione di corruzione e trasparenza associate al processo non sono state attuate nell'ultimo biennio, anche dopo solleciti del RPCT	La probabilità che accada l'evento è Molto Elevata	5
	Le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza pertinenti sono state parzialmente attuate nell'ultimo biennio solo dopo solleciti del RPCT	La probabilità che accada l'evento è Elevata	4
	Le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza associate al processo sono state parzialmente attuate nell'ultimo biennio	La probabilità che accada l'evento è Media	3
	Le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza associate al processo sono state attuate nell'ultimo biennio	La probabilità che accada l'evento è Bassa	2
	Le misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza associate al processo sono attuate e il responsabile del processo ha proposto soluzioni per un miglioramento delle stesse.	La probabilità che accada l'evento è Molto Bassa	1

Indicatore di rischio	Descrizione	Giudizio di probabilità	Valore
Livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano: la scarsa collaborazione può segnalare poca attenzione alla prevenzione della corruzione	Il responsabile del processo o dell'attività è intervenuto in modo controproducente nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano	La probabilità che accada l'evento è Molto Elevata	5
	Il responsabile del processo o dell'attività non è intervenuto nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano	La probabilità che accada l'evento è Elevata	4
	Il responsabile del processo o dell'attività è intervenuto marginalmente nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano	La probabilità che accada l'evento è Media	3
	Il responsabile del processo o dell'attività interviene in due fasi sulle tre di costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano	La probabilità che accada l'evento è Bassa	2
	Il responsabile del processo o dell'attività interviene fattivamente nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano	La probabilità che accada l'evento è Molto Bassa	1



La **stima dell'impatto** risulta più semplice e intuitiva rispetto alla probabilità poiché il concetto stesso di impatto implica un'entità, che sia un danno diretto o anche solo una conseguenza fattuale, in qualche modo osservabile e misurabile.

Per la valutazione dell'impatto è stata predisposta la seguente tabella tramite la quale, per ogni singolo driver di impatto (reputazionale, finanziario, legislativo/compliance, stakeholder interni/esterni), andrà individuato il valore finale sulla base degli effetti descritti nella riga corrispondente.

Reputazionale	Finanziario	Legislativo / Compliance	Stakeholder – Esterni	Stakeholder – Interni	Valore finale
Attenzione minima dei media locali, rapidamente contenuta, recuperabile a breve termine.	Incidenza finanziaria irrilevante	Attivazione di procedure, anche da parte di Autorità, che si concludono con sanzioni amministrative minime o con meri richiami disciplinari.	Minimi reclami dell'utenza	Impatto trascurabile sulla capacità di reclutare e trattenere i dipendenti.	1
Impatto reputazione a livello locale	Incidenza finanziaria poco rilevante	Contenziosi di routine/ procedure sanzionatorie che comportano un limitato esborso in caso di soccombenza o conseguenze minime sull'attività amministrativa contestata.	Minimo calo delle relazioni con l'utenza e limitati costi di recupero.	Impatto moderato sulla capacità di reclutare e trattenere i dipendenti.	2
Copertura duratura della stampa locale con crescenti implicazioni sugli stakeholders	Incidenza finanziaria rilevante, ma limitata alla voce di bilancio direttamente collegata al processo	Contenziosi di routine/ procedure sanzionatorie che comportano esborso notevole in caso di soccombenza o conseguenze rilevanti sull'attività amministrativa contestata (es. annullamento atti di gara).	Declino delle relazioni con l'utenza e costi di recupero moderati.	Impatto significativo sulla capacità di reclutare e trattenere dipendenti.	3
Copertura della stampa nazionale o regionale insistente con danni a lungo termine per l'immagine pubblica.	Incidenza finanziaria rilevante ed estesa anche a voci di bilancio non direttamente collegate al processo	Ispezioni e indagini che possono comportare gravi ammende e sanzioni a carico dell'Ateneo, denunce penali a carico del personale.	Rapporti con l'utenza improntati sul conflitto, notevoli costi di recupero, minaccia per lo sviluppo futuro.	Maggiore impatto sulla capacità di reclutare e rapporti con i dipendenti conflittuali.	4



Reputazionale	Finanziario	Legislativo / Compliance	Stakeholder – Esterni	Stakeholder – Interni	Valore finale
Copertura mediatica globale.	Incidenza finanziaria elevata che può compromettere il raggiungimento dei fini istituzionali, anche per un periodo limitato	Attività dell'Ateneo soggetta ad autorità di commissari	Perdita di relazioni con l'utenza e grave minaccia per la crescita futura.	Blocco delle capacità di reclutare e revisione dell'organico, sia per dimissioni volontarie del personale che imposto per la riduzione della spesa corrente	5

La **valutazione totale del rischio** sarà valorizzata con la formula **P x I**, corrispondente alla moltiplicazione del valore medio della probabilità per il valore medio dell'impatto.

L'obiettivo della **ponderazione del rischio** è di agevolare, sulla base degli esiti dell'analisi, i processi decisionali riguardo a quali rischi necessitano un trattamento e le relative priorità di attuazione.

La scala di rischio adottata è la seguente:

VALORI FRA 1 E 5 COMPRESI: **BASSO**

VALORI FRA 6 E 10 COMPRESI: **MEDIO**

VALORI FRA 11 E 25 COMPRESI: **ALTO**

ALLEGATO 2

“Affidamento diretto di appalti per la manutenzione ordinaria di opere civili in via di urgenza”: mappatura del processo e misure di trattazione del rischio.