

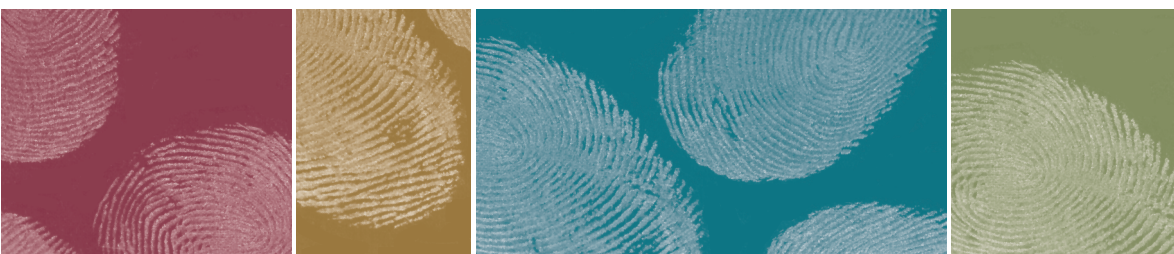


Angelo Jannone, Ivano Maccani

# **CORRUZIONE E ANTICORRUZIONE IN ITALIA**

**Pubblico e privato, trasparenza  
e appalti, prevenzione e contrasto**

Prefazione di  
Franco Roberti



Criminologia  
FRANCOANGELI

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Angelo Jannone, Ivano Maccani

# **CORRUZIONE E ANTICORRUZIONE IN ITALIA**

**Pubblico e privato, trasparenza  
e appalti, prevenzione e contrasto**

Prefazione di  
Franco Roberti

Criminologia  
FRANCOANGELI

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Franco Roberti</i>	pag.	9
<b>Introduzione</b>	»	11
<b>1. Corruzione e criminalità</b>	»	19
1. Il fenomeno della corruzione	»	19
2. Alcuni dati	»	23
3. I comportamenti corruttivi diretti e i comportamenti pro- pedeutici alla corruzione	»	28
<b>2. Cenni di criminologia economica</b>	»	31
1. Criminogenesi della corruzione	»	31
2. Le altre Teorie sul crimine economico	»	37
3. Il Triangolo della corruzione	»	38
<b>3. Il quadro normativo nazionale</b>	»	51
1. Il concetto di etica pubblica	»	51
2. Definizione di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio	»	52
3. La corruzione “amministrativa”	»	57
<b>4. La responsabilità del dirigente pubblico</b>	»	60
1. Il dirigente pubblico tra vecchio e nuovo ordinamento	»	61
2. Le responsabilità del dirigente pubblico	»	62
3. La responsabilità amministrativa-contabile	»	63
4. La responsabilità civile	»	65
5. La responsabilità disciplinare	»	67
6. La responsabilità dirigenziale	»	68
7. La responsabilità penale	»	70

<b>5. Strumenti di prevenzione e trasparenza: il d.lgs. 231/01, Legge 190/2012 e decreti collegati</b>	pag.	73
1. Analisi, mappatura dei rischi e protocolli di prevenzione	»	77
1.1. Valutazione del rischio	»	78
1.2. Trattamento del rischio	»	81
1.3. Consigli pratici e step più significativi	»	84
2. Il Responsabile per la prevenzione della corruzione, l'Organismo di vigilanza e l'Organismo indipendente di valutazione	»	87
3. Flussi informativi e <i>whistleblower</i>	»	90
3.1. Disciplina e gestione efficace dei flussi informativi	»	90
3.2. Il <i>whistleblower</i>	»	92
3.3. Il settore bancario	»	95
3.4. Società quotate e altre società	»	97
3.5. Il <i>whistleblower</i> serve?	»	99
4. Le attività ispettive esterne	»	100
5. I controlli interni e la difesa dell'Ente	»	109
5.1. Il sistema dei controlli interni	»	109
5.2. Il ruolo dell'ODV	»	113
5.3. Le Operazioni in deroga	»	115
5.4. Segnalazioni di potenziali illeciti	»	116
6. L'attività di formazione del personale	»	120
7. Codice etico e codice di comportamento	»	121
8. Codice disciplinare e sistema sanzionatorio	»	127
9. Conflitti di interesse, cause di incompatibilità e inconfirmità e rotazione del personale	»	132
10. La disciplina della trasparenza	»	134
11. Logiche, analogie e rapporti tra le due normative	»	137
12. Legge 190 e d.lgs. 231/01: un confronto tra i 2 sistemi	»	138
13. Le società in controllo pubblico e le società partecipate	»	144
14. Le fondazioni e associazioni	»	153
<b>6. Corruzione e pubblici appalti</b>	»	156
1. Le principali novità della riforma in tema di appalti pubblici	»	156
2. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e le procedure sotto soglia	»	158
3. Il contenzioso e la disciplina innovativa dei pareri pre-contenzioso	»	160
4. Il nuovo ruolo dell'ANAC	»	160



5. Il ciclo degli appalti, eventi rischiosi e anomalie significative	pag. 166
6. Il sistema dei controlli e possibili iniziative anticorruzione	» 168
7. Profili di responsabilità del RUP e altre figure di rilievo nel ciclo degli appalti	» 170
<b>7. Rating di legalità, informativa non finanziaria e ISO 37001. Quando il mercato regola</b>	» 174
1. Il mercato cambia	» 174
2. Il rating di legalità	» 175
3. L'informativa non finanziaria (d.lgs. 254/16)	» 177
4. La ISO 37001	» 178
<b>Considerazioni conclusive</b>	» 181
<b>Bibliografia</b>	» 187



# Prefazione

Era il 2001 quando proprio con uno degli autori di quest'opera, Angelo Jannone, all'epoca comandante del Reparto Analisi del Raggruppamento Operativo Speciale dei Carabinieri, analizzavo in maniera organica la piaga delle infiltrazioni mafiose nei Pubblici Appalti<sup>1</sup>.

Si era all'alba di un profondo mutamento del sistema di controllo e di attestazione della capacità tecnica ed economica di un'impresa di sostenere un appalto d'opera o di fornitura per valori superiori a 150.000 euro, con la nascita delle SOA (Società Organismi di attestazione), voluta dal decreto Presidenziale del 25 gennaio 2000, n. 34, in attuazione dell'art. 8 della c.d. Legge Merloni del 1994 che mandava definitivamente in soffitta il vecchio albo nazionale dei costruttori.

Avevamo guardato all'epoca con un certo scetticismo un sistema che affidava al *privato* parte delle responsabilità di controllo, non dissimile dalle certificazioni dei bilanci delle società di capitali affidate alle società di revisione.

Ma in realtà si andava sulla scia di un mutamento di prospettiva sempre più marcato basato su una convinzione di fondo: i fenomeni illegali non si possono combattere solo attraverso la repressione penale, ma è necessaria un incisiva operazione di sistema, in cui i privati possono giocare un ruolo fondamentale.

Da allora ne è passata di acqua sotto i ponti. La nostra società si è fatta più complessa. Ci troviamo ad affrontare una molteplicità di minacce e di fenomeni criminali, molti dei quali inimmaginabili, se non altro nella loro portata, sino a qualche anno fa. Pensiamo alla minaccia terroristica di matrice islamica o alla cyber criminalità.

1. Crimini e Soldi, primo rapporto DNA, DIA Bocconi, su *Criminalità economia e finanza in Italia*, Egea, Milano, 2003.

Ma lo stesso crimine organizzato di matrice mafiosa si è fatto più complesso e ramificato. La 'Ndrangheta è presente in tutti i settori nevralgici della politica, dell'amministrazione pubblica e dell'economia creando le condizioni per un arricchimento non più solo attraverso le tradizionali attività illecite, ma anche frenando importanti flussi economici pubblici.

Senza considerare la penetrazione imprenditoriale e istituzionale delle mafie che dagli appalti d'opera si è spostato nel settore del traffico di rifiuti.

Intanto le norme si sono stratificate, non sempre in maniera organica e lineare, inseguendo cambiamenti e fenomeni nuovi.

Ma vi è un filo comune che lega tra loro tutti questi fenomeni criminali: si chiama corruzione. Corruzione nella sua accezione più ampia. Dal malcostume alle tangenti, passando per il conflitto di interesse.

Le pratiche corruttive danneggiano la competizione economica, determinando sperpero di risorse pubbliche e favorendo i capitali di origine illegale.

Una piaga che ci affida nel 2016 il 60° posto per corruzione percepita, secondo di dati di Transparency International.

Capirne a fondo le cause con un corretto distacco emotivo è, dunque, quanto mai indispensabile. Le cure sino a oggi non sembrano, infatti, aver portato a cambiamenti radicali di rotta.

Ecco perché il contributo di due autori di ricca esperienza sul campo – uno, Angelo Jannone, ex colonnello dei carabinieri che ha investigato su diversi fronti i fenomeni criminali e di malaffare, oggi Direttore Audit, ossia del sistema dei controlli di un importante gruppo Italiano, Italiaonline, l'altro, Ivano Maccani, un giovane Generale della Guardia di Finanza con una solida esperienza in indagini sulla criminalità economica e sull'anticorruzione – riversato in quest'opera è di grande utilità.

Il fenomeno della corruzione viene così sviscerato e presentato in maniera lineare da diverse visuali: dagli aspetti sociali e criminologici, dal punto di vista dei controlli interni alle imprese e alle amministrazioni, con la disciplina del d.lgs. 231/01 sulla responsabilità degli Enti e con la Legge 190/2012 in tema di piano anticorruzione e trasparenza, con un approfondimento sul fenomeno degli appalti, sino agli standard internazionali e al contributo ormai indispensabile del c.d. *whistleblowing*, mutuato dall'esperienza anglo-americana.

Quanto basta dunque per comprendere a fondo cause e possibili rimedi di un problema che tutti noi avvertiamo come non più accettabile.

*Franco Roberti*

Procuratore Nazionale Antimafia

# Introduzione

La domanda che molti si pongono è: perché, nonostante il nostro attuale sistema di regole possa considerarsi estremamente avanzato e articolato, i dati sulla corruzione nel nostro Paese continuano a essere così significativi se comparati ad altre democrazie occidentali? La successiva è: quali potrebbero essere i possibili rimedi, soprattutto in settori particolarmente sensibili come quello degli appalti?

Ci troviamo infatti di fronte a un corpus normativo evoluto che richiede un profondo cambiamento culturale in termini di mentalità e approccio per tutti gli attori del sistema Paese, dai pubblici funzionari, agli imprenditori, sino ai cittadini comuni che si interfacciano con la Pubblica amministrazione.

Si tratta di passaggi che non si realizzano con immediatezza attraverso la sola iniezione di norme, in quanto richiedono sedimentazione mediante processi progressivi il cui scopo finale è quello di ripudiare definitivamente lo schema culturale che considera più furbo chi riesce a ottenere illecitamente dei vantaggi.

Nel mondo anglosassone, come molti sanno, mentire è quanto di più grave si possa compiere, per cui è legittimo innanzitutto chiedersi se la nostra cultura sia pronta per una vera e propria mutazione genetica, che rappresenta uno snodo chiave per la lotta alla corruzione.

Si è del parere che la ricetta per contrastare i fenomeni corruttivi debba necessariamente includere un mix equilibrato di tre ingredienti: prevenzione, repressione e componente culturale.

Fronteggiare un fenomeno così complesso con la sola logica della repressione penale – per quando efficace – significherebbe inevitabilmente pensare di raccogliere il mare con un mestolo e continuare a pensare al nostro Paese come a uno Stato di polizia.

Misurare l'entità dei fenomeni corruttivi è un compito non agevole in considerazione dell'affidabilità solo tendenziale degli indicatori utilizzabili per definire la quota sommersa del fenomeno.

Solitamente si fa riferimento alla corruzione “percepita” o “stimata”, perché se guardiamo alla corruzione effettiva, misurabile in maniera oggettiva solo tramite il numero di denunce presentate, di procedimenti penali pendenti o in corso nei vari gradi di giudizio e di condanne irrogate, nel nostro Paese i dati risultano decisamente più contenuti.

L'ONU calcola che ogni anno la corruzione sottrae 3.600 miliardi di dollari all'economia globale, 1.000 miliardi in tangenti e 2.600 miliardi in appropriazioni illecite, vale a dire il 5% del PIL globale.

Secondo il “*corruption perception index*” dell'organizzazione internazionale no-profit *Transparency International*, nel 2016 l'Italia si classifica al 60° posto nel mondo. Pur guadagnando otto posizioni rispetto al 2014 nella lista che vede al vertice le nazioni più “sane”, il nostro Paese, in risalita di una posizione rispetto al 2015, permane comunque agli ultimi posti tra quelli europei. Il trend positivo, iniziato nel 2012 con l'entrata in vigore della c.d. Legge anticorruzione, pur attestando un recupero della fiducia dei cittadini, presenta ancora notevoli margini di miglioramento, soprattutto se consideriamo che siamo terzultimi in Europa con alle spalle le sole Grecia e Bulgaria.

Al di là delle cifre presunte e della c.d. corruzione percepita, proiettandoci su dati reali e concreti, in Italia, nel 2015, ben il 52% delle grandi opere, considerate infrastrutture strategiche, sono finite sotto inchiesta e il costo medio dell'alta velocità ammonta a 61 milioni di euro a km, a fronte di una media che si attesta su circa 10 milioni di euro a km in Francia, in Spagna e in Giappone.

La revisione progettuale della Torino-Lione, attuata alla luce di criteri oggettivi e trasparenti, ha consentito di ridurre da 57 a 14 i chilometri di gallerie, con conseguente riduzione dei costi dai previsti 4 miliardi ad 1 miliardo di euro.

Secondo calcoli basati su dati emersi dalle inchieste giudiziarie, la corruzione, nel tempo, avrebbe fatto lievitare di oltre il 40% il costo delle grandi opere.

Negli anni novanta, successivamente al periodo di “tangentopoli”, probabilmente anche per effetto delle inchieste giudiziarie che caratterizzarono quel periodo, si verificò infatti una drastica compressione dei costi per la realizzazione dei lavori pubblici<sup>2</sup>.

Dalla lettura del rapporto anticorruzione della Guardia di Finanza, oltre il 30% degli appalti controllati nel 2014 risultano essere stati assegnati illecitamente.

2. A titolo esemplificativo, il passante ferroviario a Milano, costato 100 miliardi di lire al Km negli anni precedenti al 1992, per effetto dell'inchiesta ha subito un importante ridimensionamento. Gli stessi lavori sono costati il 45% in meno.

Gli effetti della corruzione non sono solo l'aumento del costo dell'appalto e conseguentemente della spesa pubblica ma anche una minore erogazione di servizi e crescita delle imprese. Uno studio della Banca Mondiale, condotto su un ampio campione di Paesi, ha infatti evidenziato che le imprese costrette a fronteggiare una Pubblica amministrazione corrotta crescono in media quasi il 25% in meno delle altre. In particolare, a essere maggiormente colpite sono le piccole e medie imprese e quelle più "giovani".

Anche il processo tecnologico risulta compromesso, atteso che le aziende tendono a essere più stimolate a investire sulle tangenti che sull'innovazione. Proseguendo nell'elencazione dei costi indiretti del malaffare, possiamo citare anche l'alterazione della libera concorrenza, la concentrazione della ricchezza in capo a coloro che accettano la logica collusiva, i ritardi nella definizione di pratiche amministrative, il cattivo funzionamento della Pubblica amministrazione nonché l'inutilità e pericolosità di alcune opere pubbliche. Esiste, infatti, una commistione che mina non solo l'economia del nostro Paese ma anche la nostra incolumità. Da recenti indagini emerge che i direttori dei lavori collusi autorizzavano costruzioni non a norma in cambio di commesse. Non dobbiamo pertanto stupirci se crollano i cavalcavia delle nostre autostrade.

A dimostrazione che la corruzione è anche pericolosa, anzi: di corruzione si muore. Chi non ricorda l'episodio del viadotto crollato a Fossano il 18 aprile 2017, la cui inutilità<sup>3</sup> ha fortunatamente evitato il sacrificio di vite umane. Ma non né andata sempre così, purtroppo: due le vittime sull'A14 il 10 marzo 2017, un morto ad Annone in Brianza, sulla Milano-Lecco, il 28 ottobre 2016. Stabilire una relazione diretta causa-effetto tra la corruzione e le modalità di edificazione appare al momento improprio e prematuro.

Ma rimane il fatto che la tangenziale di Fossano risulta essere stata inquadrata nel purtroppo ampio contesto delle tangenti sui lavori pubblici. La contropartita per l'aggiudicazione, come si legge nei documenti giudiziari dell'epoca, era consistita "... in 2 miliardi di lire in contanti...". Tale episodio va peraltro ricondotto a un processo concernente l'assegnazione di 750 miliardi di lire di lavori a fronte di tangenti ANAS, all'epoca quantificate in 35 miliardi di lire, conclusosi con un nulla di fatto, essendo sopraggiunta la prescrizione. Una riflessione meritano anche le opere pubbliche incompiute che, al 31/12/2015 erano 838. Per le stesse risultano essere stati sprecati 10 miliardi di euro. Ragionando in termini territoriali, volendo fare una graduatoria, il record negativo delle opere pubbliche non terminate spetta alla Sicilia, seguita da Puglia, Campania, Sardegna e Calabria.

3. Al chilometro 61,3 della statale 231 che collega Asti a Cuneo passano, secondo uno studio, "circa 300 veicoli equivalenti per direzione nell'ora di punta", vale a dire 5 veicoli al minuto, uno ogni 12 secondi nel momento di traffico più intenso (fonte: *L'Espresso*).

Sempre in tema di pubblici appalti, focalizzando l'attenzione sulle imprese di ingegneria civile con sede in Lombardia, secondo una ricerca condotta dall'Università Bocconi è emerso che il 34% delle stesse presenta tra gli amministratori e soci almeno un indagato per uno o più reati, più o meno gravi.

Non solo corruzione ma anche infiltrazioni delle mafie che approfittano del complessivo deterioramento del contesto imprenditoriale e sociale per nutrirsi del consenso sociale, muovendosi all'interno della società civile, trasformandosi camaleonticamente con il mutare sociale. Consistenti investimenti pubblici attirano inevitabilmente non solo logiche affaristiche ma anche gli interessi della criminalità organizzata. I pubblici appalti, che in Italia annualmente ammontano a oltre 100 miliardi di euro, sono infatti oggetto di crescente attenzione da parte delle organizzazioni mafiose che, come dimostrato dalle indagini, anche fuori dalle regioni di origine, fanno ricorso a metodi corruttivi/collusivi, sfruttando reti relazionali e uomini cerniera in ogni categoria professionale, dai consulenti agli addetti ai controlli, dai riciclatori ai burocrati ecc., spesso stipendiati stabilmente per i servizi resi. In questi casi la tradizionale tangente viene sostituita da una sorta di assunzione dove lo stipendio illecito rappresenta un'investimento per il futuro. Dalla mazzetta tradizionale sborsata per una singola contropartita illecita si passa al lavoro come tangente, *modus operandi* che ha spinto alla modifica, peraltro della fattispecie penale della corruzione c.d. impropria.

Per un'impresa "mafiosa" poco importa crescere, essere efficiente, basta riciclare bene e gestire posti di lavoro, il tutto senza farsi notare. Grazie ai finanziamenti illegali e alla corruzione negli appalti pubblici, le imprese illegali sopravvivono, minando la capacità di sopravvivenza di quelle legali.

Riposizionando i riflettori sul primo ingrediente, la prevenzione, viene subito alla mente il piano di razionalizzazione degli acquisti, nel tempo implementato da diverse disposizioni normative. I prezzi di riferimento, progressivamente estesi a tutti i beni e servizi pubblici, consentono infatti di poter disporre di indicatori utili per la rilevazione di scostamenti nei prezzi dello stesso prodotto, che permettono di mettere in luce potenziali criticità/patologie<sup>4</sup>. La drastica riduzione da 35.000 a 33 delle stazioni appaltanti o centrali d'acquisto della Pubblica amministrazione, il controllo dei flussi finanziari in forza del quale tutti i pagamenti nell'ambito dei contratti di appalto pubblico devono essere effettuati tramite un unico conto corrente dedicato (Legge n. 136/2010), l'efficiente gestione informatica dei dati nella disponibilità della P.A. e il ricorso a sistemi di monitoraggio delle situazio-

4. I risparmi sono evidenti, in media circa il 20% in meno: sino al 60% di sconto sulle stampanti, il 42% sui cellulari, il 13% sulla benzina. Le maggiori differenze di spesa tra centri di spesa sono emerse nel settore sanitario.



ni anomale, rappresentano ulteriori strumenti preventivi utili per individuare aree di inefficienza e/o potenziale corruzione.

Un provvedimento rilevante che possiamo definire spartiacque, che ha indubbiamente rafforzato e dato ampio spazio al tema della prevenzione, può senz'altro essere individuato nella c.d. Legge Severino n. 190/2012. Con la stessa, successivamente rafforzata dai d.lgs. n. 33/2013, n. 39/2013 e dal d.p.r. n. 62/2013, il nostro Paese si è infatti finalmente dotato di una normativa organica per la trasparenza e la prevenzione della corruzione. Intervenendo a monte tramite l'organizzazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, introducendo i codici di comportamento, disciplinando le incompatibilità, i conflitti di interesse, prevedendo la rotazione periodica dei pubblici dipendenti, tutelando il c.d. *whistleblower* ecc., si è cercato di passare ai fatti, rendendo più efficaci gli strumenti di prevenzione.

La natura pattizia della corruzione richiede un importante sforzo anche da parte degli imprenditori che debbono essere gestori non solo di budget ma anche di valori. Se il soggetto pubblico e quello privato applicano le previste regole di prevenzione, l'incontro delle volontà criminali verrà indubbiamente ostacolato se non addirittura impedito.

In tale contesto, sempre in termini di prevenzione, assume particolare rilievo il d.lgs. n. 231/2001 che, disciplinando il corretto svolgersi dell'agire d'impresa e il sistema dei controlli interni, prevedendo una corretta distribuzione dei poteri e deleghe, può e deve incidere profondamente sul disegno di una *governance* aziendale.

La ideazione e attuazione di un modello organizzativo idoneo ed efficace rappresenta infatti per l'impresa un momento di razionalizzazione delle regole in cui l'aspetto di prevenzione assume centrale importanza.

Continuando a ripercorrere le principali tappe sul cammino della prevenzione, ulteriori importanti passi in avanti si sono compiuti con la reintroduzione del falso in bilancio (spesso strumentale per l'attuazione di condotte corruttive), con la previsione a carico dei condannati per i reati di corruzione, concussione e peculato, della condanna anche al pagamento di una somma pari a quanto indebitamente il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio abbiano ricevuto, attribuendo un ruolo di alta vigilanza al presidente dell'ANAC, subordinando l'accesso all'istituto del patteggiamento alla restituzione integrale del prezzo o del profitto del reato, introducendo la fattispecie dell'autoriciclaggio nonché con il recente codice degli appalti che recepisce direttive comunitarie improntate a una nuova politica nello specifico settore.

Poiché la prevenzione non sempre raggiunge il suo scopo, è necessaria anche la repressione, che da un lato assicura una riparazione sociale o persegue il risarcimento di un danno, dall'altro è anch'essa un deterrente alla commissione di altri illeciti, in quanto funge da prevenzione generale.

In tale ambito assumono rilevanza l'allargamento ai reati di corruzione, dell'Istituto della confisca e del sequestro per equivalente in sede penale, l'inversione dell'onere della prova di cui all'art. 12-*sexies* del d.lgs. 306/92 convertito con modifiche dalla 1.352 dello stesso anno. La misura, inizialmente riservata ai soli delitti di *criminalità organizzata di matrice mafiosa* è stata, non senza difficoltà, estesa in seguito ai reati contro la Pubblica amministrazione con un'ulteriore integrazione operata dalla Legge 68/2015.

Trattasi di un istituto di notevole portata deterrente e risarcitoria, che, se accompagnato dalla capacità di ricostruzione dei patrimoni ingiustificati, potrà consentire sin dall'avvio del procedimento penale, il sequestro preventivo di beni e disponibilità finanziarie.

Sono state avviate le procedure per l'approvazione del DDL di modifica della Legge 575/75 che estenderebbe le misure di prevenzione personali e patrimoniali anche agli "indiziati" di attività corruttive.

Non è comunque un compito delle indagini giudiziarie correggere i costumi, moralizzare la società e migliorare l'etica collettiva. Anche la repressione penale più efficiente non può e non deve essere la sola via per contrastare il malaffare. Le indagini giudiziarie consentono peraltro di smascherare solo una parte limitata della corruzione "penale", non potendo incidere su comportamenti e deviazioni non penalmente rilevanti, comunque collegati a violazioni di regole etiche o alla c.d. *maladministration* che di fatto rappresentano terreno fertile, l'humus per la proliferazione dei reati e dei sistemi criminali. "Il contrasto della corruzione, affidato ai soli giudici, alla lunga rischia peraltro di produrre una inevitabile stanchezza nell'opinione pubblica che si può trasformare in un distaccato disinteresse. È quanto è accaduto nella fase finale di mani pulite<sup>5</sup>".

Per contrastare la corruzione, per ricostruire la fiducia nei cittadini, nelle imprese e far fronte alla perdita di credibilità del nostro Paese a livello internazionale, per far crescere l'economia onesta, non bastano la prevenzione e la repressione, occorrono infatti un cambiamento organizzativo e una crescita culturale che rappresentano la vera sfida di questi anni.

L'illegalità economica e la corruzione sono infatti due piaghe che vanno e devono essere combattute non solo con i piani anticorruzione, il codice appalti, i poteri di polizia tradizionali o l'aggressione ai patrimoni illeciti, ma anche e soprattutto semplificando ulteriormente le procedure, riducendo i centri decisionali, investendo in valori, in cultura della legalità.

Praticare e tramandare alle generazioni future la cultura della corresponsabilità significa perseguire l'idea che nessuno può sentirsi esentato dal contribuire a migliorare il destino comune. Per scardinare la cultura

5. Tratto da *La Repubblica* "La lotta alla corruzione affidata solo alle procure è destinata al fallimento" del 2 aprile 2017.

della corruzione dobbiamo necessariamente investire di più in cultura della formazione, un investimento ad alta resa per il futuro del nostro Paese.

In conclusione, l'auspicio è che l'applicazione puntuale e integrata degli strumenti e misure anticorruzione esistenti, che saranno oggetto di approfondimenti e riflessioni nei paragrafi successivi, possa rappresentare un'efficace terapia in grado di produrre benessere e salute nel sistema dei rapporti con la Pubblica amministrazione e in particolare in quello dei pubblici appalti. Alla prevenzione e alla repressione è necessario affiancare un forte impulso di educazione e promozione della legalità. Ha scritto Massimo Donini: "Perché dovrei denunciare un amministratore disonesto di uno Stato che non ha la mia stima, ma che tende in generale a incastrarli, a sfruttarli? Solo un diverso senso di appartenenza potrà contribuire a una cultura della legalità nei rapporti con i pubblici poteri. Altrimenti si sarà tentati di sfruttarli, così come da essi si viene sfruttati".



# 1. Corruzione e criminalità

## 1. Il fenomeno della corruzione

*“Il diffondersi delle pratiche corruttive mina la fiducia dei mercati e delle imprese, scoraggia gli investimenti dall'estero, determina quindi, tra i suoi molteplici effetti, una perdita di competitività del Paese”.*

Esordiva così il prof. Mario Monti, Presidente del Consiglio dei Ministri, nella sua introduzione del dossier della Commissione governativa sulla Corruzione presieduta dal Ministro della Giustizia e presentato il 22 ottobre 2012.

La Commissione si era ampiamente soffermata sulle cause della diffusione di pratiche corruttive in Italia, e sulla necessità di affrontare organicamente il fenomeno, non solo attraverso la mera repressione penale, ma soprattutto attraverso interventi con forte caratterizzazione preventiva.

E in tale direzione si sono mosse, come vedremo, tutta una serie di norme concatenate ispirate soprattutto al principio della “trasparenza” che, in sé, parte da lontano, sin da quando nel 1990 con la Legge n. 241 si volle dare inizio a un ruolo attivo del cittadino con l’“impulso alla (sua) partecipazione nell’attività della Pubblica amministrazione”<sup>1</sup>.

Una rivoluzione profonda operata con la Legge 6 novembre 2012, n. 190, nota come “Legge Severino”.

La Commissione aveva utilizzato come base di analisi del fenomeno il rapporto elaborato dalla Commissione GRECO<sup>2</sup> del 2012, adottato il 23

1. R. Chieppa, V. Lopilato, *Studi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2007.

2. Acronimo si “Group s’Etats contre la Corruption” o Group of States against corruption, istituita nel 1999 in seno al Consiglio d’Europa, con l’obiettivo primario di migliorare la capacità degli Stati Membro di combattere i fenomeni corruttivi. In realtà non comprende sono i 48 Paesi dell’UE ma anche gli USA.